ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Beckert, Jens (Ed.); Ebbinghaus, Bernhard (Ed.); Hassel, Anke (Ed.); Manow, Philip (Ed.)

Book

Transformationen des Kapitalismus: Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 57

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

Suggested Citation: Beckert, Jens (Ed.); Ebbinghaus, Bernhard (Ed.); Hassel, Anke (Ed.); Manow, Philip (Ed.) (2006) : Transformationen des Kapitalismus: Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 57, ISBN 978-3-593-38281-4, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/69275

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus,
Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

Transformationen des Kapitalismus

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus,
Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

Transformationen des Kapitalismus

Festschrift für Wolfgang Streeck
zum sechzigsten Geburtstag

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 57

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.
ISBN 978-3-593-38281-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2006 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.
Satz: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Druck und Bindung: BoD, Norderstedt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Vorwort 11

Einleitung
Glanz und Elend des »deutschen Modells«:
Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag
Anke Hassel und Martin Höpner 13

Teil I • Der Wandel des deutschen Korporatismus

Germany's Employment Problem in Comparative Perspective
Lane Kenworthy 37

Leistungs- und Innovationsprobleme konservativer Sozialstaaten
mit koordinierten Marktwirtschaften
Herbert Kitschelt 61

Christliche Antworten auf geöffnete Märkte: Die Idee der
betrieblichen Produktionsgemeinschaft in der Geschichte
der deutschen Arbeitsbeziehungen
Britta Rehder 91

Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und
die Erosion des Korporatismus
Anke Hassel und Christine Trampusch 111

Teil II • Kapitalismusmodelle im Vergleich

What Is the Future for Codetermination and Corporate Governance in Germany?
Robert Boyer 135

Diversity in Employment Patterns in North-West Europe: A Regional and Sectoral Approach
Colin Crouch 159

Stabilität und Wandel in den Spielarten des Kapitalismus
Peter A. Hall 181

Comparing Capitalisms through the Lens of Classical Sociological Theory
Gregory Jackson 205

Europäische Sozialmodelle *à la carte:* Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen?
Bernhard Ebbinghaus und Bernhard Kittel 223

Teil III • Internationalisierung und Europäisierung

Mitbestimmung für die Europäische Aktiengesellschaft: Nützliche Lehren aus mehr als dreißig Jahren Seifenoper
Arndt Sorge 249

Beneficial constraints bei offenen Grenzen
Fritz W. Scharpf 273

A Prolegomenon to a Theory of Interest Politics
Philippe C. Schmitter 297

The Five Pillars of the European Social Model of Labor Relations
Jelle Visser 315

Elektorale Effekte negativer Integration? Die Europäische Gemeinschaft und die Europawahlen, 1979 bis 2004
Philip Manow 337

Teil IV • Institutioneller Wandel

The Dynamics of American Science: An Institutional and Organizational Perspective on Major Discoveries
J. Rogers Hollingsworth 361

Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel
Renate Mayntz 381

Institutionen und sozialer Wandel: Die Entwicklung der beruflichen Bildung in Deutschland
Kathleen Thelen 399

Wer zähmt den Kapitalismus?
Jens Beckert 425

Wolfgang Streeck • Wissenschaftliche Publikationen 1972 bis 2006 443

Autorinnen und Autoren 464

Vorwort

Einen Sammelband mit Beiträgen von einundzwanzig renommierten und vielfältig beschäftigten Autoren in recht kurzer Zeit fertigzustellen, kann sich für die Herausgeber als mühseliges Unterfangen erweisen. Dass ein solch anspruchsvolles Projekt allerdings auch nahezu »kinderleicht« sein kann, durften die Herausgeber dieser Festschrift, die Wolfgang Streeck zu seinem sechzigsten Geburtstag zugeeignet ist, erfahren. Als Sozialwissenschaftler wissen wir natürlich um die verhaltenssteuernden Effekte richtiger Anreizstrukturen. Zugleich sind wir vertraut mit der These Niklas Luhmanns, dass das Wissenschaftssystem über Anerkennung, über die Reputation unter Peers gesteuert wird. Ein gelungener empirischer Test dieser These ist diese Festschrift, denn die Herausgeber konnten lernen, wie sehr die hohe internationale wissenschaftliche Reputation Wolfgang Streecks verhaltenssteuernd wirkt: Die ohne Ausnahme spontane Zusage eines Festschriftbeitrags aller von uns angesprochenen Kollegen, Freunde und Debattenpartner von Wolfgang Streeck, die hohe Pünktlichkeit, mit der die zugesagten Beiträge dann auch tatsächlich eintrafen, die große Bereitschaft, Kürzungen und Änderungen der Texte schnell vorzunehmen – kooperationsbereiter können sich Herausgeber ihre Autoren kaum wünschen. Als Herausgeber der Festschrift haben wir von jener internationalen Reputation profitieren können, die Wolfgang Streeck seit den siebziger Jahren erworben hat. Der Dank an ihn, der sich mit dieser Festschrift verbindet, schließt damit den Dank ein, dass er es uns so leicht gemacht hat, ihm mit dieser Festschrift zu danken.

Auch von anderer Seite wurde uns das Leben leicht gemacht. Mit der so wertvollen Unterstützung des gewohnt professionellen und erfahrenen Redaktionsteams des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung war die Fertigstellung dieser Festschrift leicht zu bewältigen. Wir möchten uns für ihre Unterstützung und Hilfe sehr herzlich bei Astrid Dünkelmann, Cynthia Lehmann, Thomas Pott und Christel Schommertz bedanken.

Die Herausgeber, Berlin, Mannheim, Köln, im Juli 2006.

Einleitung
Glanz und Elend des »deutschen Modells«: Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag

Anke Hassel und Martin Höpner

Dieser Band ehrt die wissenschaftlichen Leistungen Wolfgang Streecks, der am 27. Oktober 2006 seinen sechzigsten Geburtstag feiert. Das Schriftenverzeichnis im Anhang zeugt von dem Werk eines Sozialwissenschaftlers, der theoriegeleitete Forschung und problembezogene Analyse stets ebenso zu verbinden wusste, wie er starre Grenzen zwischen Soziologie und Politikwissenschaft ignorierte und in den Fachdiskursen auf beiden Seiten des Atlantiks gleichermaßen präsent war und ist. Seine Bücher und Aufsätze erschienen in deutscher, englischer, französischer, italienischer, spanischer, schwedischer und japanischer Sprache. Ohne ein kohärentes Gesamtbild seines Schaffens entwickeln zu wollen, nehmen wir Wolfgang Streecks sechzigsten Geburtstag zum Anlass, die Leserinnen und Leser durch einige Stationen seines akademischen Werdegangs und wissenschaftlichen Werks zu führen und hoffen, damit Lust auf erst- oder abermalige Lektüre des einen oder anderen Aufsatzes zu wecken.[1]

Wie lässt sich das Werk eines Sozialwissenschaftlers charakterisieren, der sich in den bisher 34 Jahren seines professionellen Wirkens – seine erste wissenschaftliche Buchpublikation erschien in Koautorenschaft mit Sylvia Streeck im Jahr 1972 unter dem Titel *Parteiensystem und Status quo* (Streeck/Streeck 1972) – mit so unterschiedlichen Themen wie den Mitgliederproblemen von Gewerkschaften, Produktionstechniken in der Automobilindustrie, Korporatismus und Arbeitgeberverbände, Institutionalismus, Vertragstheorie, europäische Integration, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Steuerungstheorie, Mitbestimmung, technologischer Wandel, Lohnfindung in integrierten Währungsräumen, Demokratietheorie, Internationalisierung und Liberalisierung – um nur einige zu nennen – beschäftigt hat? Wolfgang Streecks Schaffen ist, so meinen wir, stets auf ein Grundproblem kapitalistischer Gesellschaftsordnungen bezogen: auf die Dynamik des Zusammenwirkens von Märkten und marktkorrigierenden Institutionen. Als roter Faden zieht sich durch sein wissenschaftliches Werk die von Max Weber, Émile Durkheim und Karl Polanyi inspirierte Frage nach Notwen-

---

1 Den wissenschaftlichen Werdegang Wolfgang Streecks haben wir mit Hilfe vieler seiner Weggefährten rekonstruiert. Für die Unterstützung möchten wir uns herzlich bedanken.

digkeit und Problemen der sozialen Einbettung kapitalistischer Märkte, nach ihren Entstehungsvoraussetzungen, sich wandelnden Funktionsweisen und Dysfunktionen sowie nach ihrem prekären Bestand vor dem Hintergrund sich ausdifferenzierender, »moderner« Gesellschaften und fortschreitender Internationalisierung der Wirtschaft.

Weder Marktliberale noch Staatsgläubige finden ideologische Unterstützung in einem Forschungsprogramm, das die Probleme marktkorrigierender Regulierung ebenso analysiert wie ihren prekären Charakter als Voraussetzung der Integration moderner Gesellschaften. Seine Mitgliedsbücher von Gewerkschaft und Sozialdemokratie hat Wolfgang Streeck unserem Wissen nach nicht wieder zurückgegeben. Gleichwohl ist er kein Wissenschaftler, den man dem Mainstream des politischen Lagers »Arbeiterbewegung« zurechnen könnte. Er lehnte es immer ab, ein Steuerungsmedium moderner Gesellschaften gegenüber anderen normativ zu überhöhen. Beispielhaft dafür war sein Engagement in der »Benchmarking-Gruppe« des zweiten Bündnisses für Arbeit, in deren Zusammenhang Rolf Heinze und er im *Spiegel* (Nr. 19/1999: 38ff.) schrieben: »Das wichtigste Instrument einer neuen Arbeitsmarktpolitik im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft ist – der Markt.« Streecks Analysen sind stets auf die politische Praxis im weiteren Sinne bezogen, und er ist einer der wenigen deutschen Wissenschaftler, die gerade ihrer Unabhängigkeit wegen in den Vorstandsetagen der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände ebenso angesehen sind wie in denen der Gewerkschaften. Dasselbe gilt für Vertreter unterschiedlicher Parteien, die nicht selten seinen Rat einholen und denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung dann verblüfft im Aufzug begegnen.

In methodologischer Hinsicht ist Streeck in erster Linie institutionalistischer Komparativist; sein analytischer Bezugspunkt sind die institutionellen Konfigurationen moderner Gesellschaften. Sein Interesse für abstrakte Systemtheorien Luhmann'scher Prägung, die die perfekt ausdifferenzierte Gesellschaft und den allein über den Preismechanismus operierenden Markt bereits kontrafaktisch vor Augen haben, blieb stets gering. Zur Analyse des »organisierten« Kapitalismus haben diese Theorien ebenso wenig beizutragen wie zum tieferen Verständnis der Verhandlungsdemokratie kontinentaleuropäischen Typs. Auch die reduktionistischen Rationalitätsannahmen eng gefasster *Rational-Choice*-Modelle blieben ihm ein stetes Gräuel. Streecks bevorzugte Forschungsstrategien sind der Vergleich von Realtypen und die komparativ informierte, historisch analysierende Fallstudie. Grenzt man seinen empirischen Fokus weiter ein, behandelt er vor allem Glanz und Elend des »deutschen Modells«. Der heutige Stand der *Varieties-of-Capitalism*-Literatur wäre ohne seine vielfältigen Arbeiten zur diversifizierten Qualitätsproduktion, zur Aus- und Weiterbildung und natürlich ohne seine Beiträge zur Korporatismusforschung nicht denkbar.

Aber wir greifen vor. Wolfgang Streeck wurde am 27. Oktober 1946 in Lengerich geboren. Von 1966 bis 1972 studierte er in Frankfurt Soziologie mit den Nebenfächern Philosophie, Politikwissenschaft, Recht und Volkswirtschaftslehre bei Ludwig von Friedeburg, Jürgen Habermas, Wolfgang Zapf und anderen. Schon damals war das Politische für ihn nicht lediglich ein abstraktes Betätigungsfeld. Zwei Kapitel seiner ersten Buchveröffentlichung (Streeck/Streeck 1972: 108–167) zeugen vom politischen Engagement im Bezirksvorstand der Jungsozialisten, das seinerzeit beispielsweise zum Rücktritt des ungeliebten Frankfurter Polizeipräsidenten beitrug.

Seine Diplomarbeit im Fach Soziologie schrieb er über das »Verhältnis von Legitimität und Effektivität politischer Herrschaft bei Max Weber: Überlegungen zum Begriff der ›Herrschaft der Bürokratie‹« (Streeck 1972). Anschließend ging er für zwei Jahre als *Harkness Fellow* an die Columbia University in New York, um unter anderem bei Amitai Etzioni Soziologie zu studieren und als *research assistant* an der zweiten Auflage von dessen Buch *A Comparative Analysis of Complex Organizations* mitzuwirken. Im Anschluss arbeitete er für zwei Jahre als Assistent von Heinz Hartmann an der Universität Münster, bis er 1976 an das von Fritz Scharpf geleitete Institute of Management am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), später an die dortige Abteilung Arbeitsmarktpolitik, wechselte.

Von politischen Betätigungen hielt er sich nunmehr fern und setzte sich und anderen ehrgeizige wissenschaftliche Ziele. Er promovierte im Jahr 1978 an der Universität Frankfurt. Publikationen aus dieser Zeit betreffen vor allem Soziologie und Geschichte der Gewerkschaften im internationalen Vergleich (siehe etwa Streeck 1976, 1978, 1979, 1981a). Seine Dissertation war stark von den Eindrücken aus New York geprägt. Im Unterschied zu der an Klassentheorie und Marxismus orientierten (deutschen) Gewerkschaftsforschung der siebziger Jahre, wie sie insbesondere am Frankfurter Institut für Sozialforschung betrieben wurde – dieses Institut hatte er bereits kennen gelernt, als er als wissenschaftliche Hilfskraft den wissenschaftlichen Bibliotheksbestand des 1969 verstorbenen Theodor W. Adorno verwaltete –, begann er Gewerkschaften als Mitgliederorganisationen zu analysieren und damit zur Genese einer Theorie des Neokorporatismus beizutragen, wie sie Gerhard Lehmbruch gefordert hatte. Diese habe eine Antwort darauf zu geben, »wie – in Abwesenheit staatlichen Zwangs – die Entscheidung großer Organisationen zu erklären ist, sich an ›liberal-korporativer‹ Kooperation zu beteiligen« (Lehmbruch 1976: 3; zitiert in Streeck 1978: 117).

Wolfgang Streeck analysierte, wie Gewerkschaften als Organisationen die Folgen ihrer Inkorporierung verarbeiten – und fand dabei eine Antwort auf die von Lehmbruch aufgeworfene Frage: »Die Politik einer Organisation entsteht durch das Zusammentreffen ihrer internen Struktur mit der Struktur ihrer re-

levanten Problemumwelt«, argumentierte er (Streeck 1978: 117). Interne Strukturmerkmale und externe Bedingungen konnten die Mechanismen erklären, mit denen Industriegewerkschaften auf die Inkorporierung in den liberalen Staat reagierten. Einerseits wurden sie in den sich ausweitenden Staatsapparat einbezogen, übernahmen öffentliche und quasi-öffentliche Aufgaben und verloren dadurch an Selbständigkeit. Andererseits konnten sie als Mitgliederorganisationen, die über Mitgliedermonopole und weitgehend zentralisierte Entscheidungsprozesse verfügten, ihre Reproduktionsprobleme mit Hilfe des Staates lösen. Dieser wiederum konnte sich auf die Kooperation der Verbände verlassen. Die Einsichten Philippe C. Schmitters (1974), der den Zusammenhang von monopolistischen Strukturen von Interessenverbänden und ihrer Einbeziehung in verschiedene Staatsfunktionen zuvor am Beispiel lateinamerikanischer Länder beschrieben hatte, waren für diese Art der Argumentation eine willkommene Grundlage – auch für die spätere Zusammenarbeit. Die symbiotische Beziehung, die Staat und Interessenorganisationen in korporatistischen Ländern eingingen, gelang freilich nur zum Teil. Denn alle Mitgliederorganisationen leben von ihren Mitgliedern und können sich lediglich zu einem gewissen Grad von deren (partikularen) Interessen entfernen. Aus diesem Spannungsverhältnis leitete Wolfgang Streeck die Aufgabe ab, die ein Interessenverband organisatorisch zu meistern hat, nämlich die Vermittlung zweier Sphären: die Sphäre der Mitglieder *(logic of membership)* und die Sphäre der Einflussnahme *(logic of influence)* (Streeck 1987a).

Bereits in jenen Jahren legte Wolfgang Streeck eine bewundernswerte Produktivität an den Tag. Mitstreiter aus der Zeit am WZB berichten von stets säuberlich gestuften Reihen von in Klarsichtfolien gepackten, zu bearbeitenden Manuskripten auf seinem ansonsten gänzlich aufgeräumten Schreibtisch. Wer ihn heute in seinem Büro besucht, weiß, dass sich an seiner Vorliebe für präzise, jegliche Form von Unordnung vermeidende Arbeitsorganisation in den nachfolgenden dreißig Jahren nichts ändern sollte – bis auf die Tatsache, dass die Klarsichtfolien mittlerweile umweltfreundlichen Pappheftern weichen mussten.

Die Zeit am WZB wurde von Gastaufenthalten am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, an der Universität Warwick und am Institut Juan March in Madrid ergänzt. 1986 wurde Wolfgang Streeck an der Universität Bielefeld habilitiert. Hauptgutachter seiner Habilitationsschrift über die Soziologie des Arbeitsverhältnisses war Claus Offe. Sein Habilitationsvortrag über Status und Vertrag als Basiskategorien einer soziologischen Gesellschaftstheorie ist in englischer und deutscher Sprache erhältlich (Streeck 1988, 1990), und wer Wolfgang Streecks theoretischen Grundüberzeugungen nachspüren möchte, sollte am Besten zu diesen Texten greifen. Dort legt Streeck anhand der soziologischen Klassiker dar, dass eine allein auf Vertragsbeziehungen beruhende Gesellschaft

nicht denkbar ist, dass auch in der bürgerlichen Gesellschaft dem individuellen Rechtsgeschäft vorgelagerte Statusordnungen fortbestehen. Ebenso wie scheinbar voluntaristische Verträge der Unterfütterung durch vorgängigen Status bedürfen, setzt jener diesen auch enge Grenzen. Gleichzeitig können ungleiche Verträge Status begründen. Diese wechselseitigen Beeinflussungsmuster von Status und Vertrag zeigen sich vor allem im (individuellen wie kollektiven) Arbeitsverhältnis. Eine Variante der institutionellen Gestaltung von industriellem Status – oder anders ausgedrückt: eine spezifische Form der Institutionalisierung des Verhältnisses von Status und Vertrag – ist der Neokorporatismus, den die Pluralisten als vormodern und undemokratisch interpretierten, der aber »insofern ›moderner‹ als die britische und angelsächsische Konfiguration war, als [er] ein reiches Repertoire neuartiger Steuerungs- und Stabilisierungsinstrumente eröffnete« (Streeck 1988: 30). Bekanntlich hielt bereits Durkheim das Verschwinden der Korporation im Frühkapitalismus für eine »schwere Anomalie« (Durkheim 1992: 72), die unorganisierte, ohne funktionale Repräsentation lediglich durch staatliche Hierarchie zusammengehaltene Gesellschaft für ein »soziologisches Monstrum« (ebd.: 71). Kein anderer Text, so meinen wir, verbindet in ähnlicher Weise die Stationen seines wissenschaftlichen Werdegangs – von den frühen Analysen der Arbeitsbeziehungen bis zum »Bündnis für Arbeit«.

Während seiner Berliner Zeit erweiterte er den Fokus von den Gewerkschaften auf die Arbeitgeberverbände, und es entstand eine Reihe von Arbeiten zu Theorie und Praxis von Arbeitsbeziehungen und Korporatismus (Streeck 1981b, 1983, 1984c; Schmitter/Streeck 1985). Mit Philippe C. Schmitter leitete er ein international vergleichendes Projekt über Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, aus dem Meilensteine der Korporatismusforschung hervorgingen. Dem Projekt, dessen Daten bis heute als verschollen gelten und über deren Verbleib es die widersprüchlichsten Theorien gibt, entsprang das Konzept der *private interest government*, das die Möglichkeit und Form der Regulierung öffentlicher Anliegen durch private Akteure zum Gegenstand hatte (Streeck/Schmitter 1985a). Im gleichen Jahr erschien auch der Aufsatz »Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order« (Schmitter/Streeck 1985), der Interessenverbände als vierte Form der Vermittlung von sozialer Ordnung in den Mittelpunkt rückte. Die Staat-Verbände-Forschung erlebte damit einen theoretischen Höhepunkt, den sie seit dieser Zeit nicht mehr erreichen sollte. Ein 1994 herausgegebenes Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift war im Wesentlichen eine Zusammenfassung der produktiven Erkenntnisse der achtziger Jahre (Streeck 1994a).

Darüber hinaus arbeitete er im gleichen Zeitraum über die (vom Markt nicht ausreichend hervorzubringenden) institutionellen Voraussetzungen erfolgreicher Aus- und Weiterbildung (Streeck et al. 1987; Streeck 1989a, 1992c) und,

in Zusammenhang mit seiner Beteiligung am ersten Automobil-Projekt des Massachusetts Institute of Technology (MIT), an vergleichenden Studien zu Produktionsformen in der Automobilindustrie (Streeck 1984b; Katz/Streeck 1984; Streeck 1987b, 1989b). In den siebziger und achtziger Jahren waren die Restrukturierungen der deutschen und schwedischen Automobilindustrien erfolgreicher verlaufen als anderswo, obwohl starke Gewerkschaften, Mitbestimmung und implizite Beschäftigungsgarantien den Handlungsspielraum der Unternehmensleitungen einengten. Streeck arbeitete heraus, dass Beschäftigungsrigiditäten Spielräume für innere Flexibilitäten eröffneten, die sich in der Qualitätskonkurrenz auszahlten:

> In fact, there seems to be an ›elective affinity‹ (Weber) between upmarket strategies of industrial adjustment … and a ›cluster‹ of industrial relations characteristics comprising stable employment, co-determination, shared responsibility for the management of a well-developed internal labour market, a flexible work organization, and a market-independent training system. (Streeck 1987b: 455)

Zudem interessierte er sich in besonderem Maß für die Entwicklung der Mitbestimmung (Streeck 1984a) und den Einfluss technologischer Entwicklungen auf die Arbeitsbeziehungen (Sorge/Streeck 1988). Nach und nach theoretisierte er das Zusammenwirken von Bestandteilen der deutschen Produktionsweise, die für sich genommen den Marktmechanismus zu stören schienen und aus Sicht der Neoklassik nicht effizient sein konnten, aber dennoch die institutionellen Grundlagen für das damals noch weltweit bewunderte Markenzeichen »Made in Germany« bildeten. Später bezeichnete er solch produktive Rigiditäten mit dem inzwischen weit verbreiteten Fachterminus *beneficial constraints* (Streeck 1997). Unter die positiven Eindrücke über die soziale und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des deutschen Produktionsmodells sollten sich bald Zweifel mischen.

Nachdem Wolfgang Streeck sich im Jahr seiner Habilitation gegen die Annahme eines Rufs auf einen Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz entschieden hatte, ging er 1988 als Professor für Soziologie und Arbeitsbeziehungen an die Universität von Wisconsin in Madison, wo er gemeinsam mit Joel Rogers und Erik Olin Wright ein wirtschaftssoziologisches Graduiertenprogramm gründete. Das Graduiertenprogramm Wirtschaftssoziologie war das erste seiner Art und wurde zu einem Kernbestandteil des Soziologie-Departments in Wisconsin. 1999 wurde die Wirtschaftssoziologie an der University of Wisconsin-Madison in einem Ranking amerikanischer Soziologiefachbereiche von dem *U.S. News & World Report* als eines der besten drei Programme in den USA eingestuft.

Zeitgleich gründeten Joel Rogers und Wolfgang Streeck das Center on Wisconsin Strategy (COWS), ein Forschungsinstitut, das sich mit der Verbesserung der Lebensbedingungen in Wisconsin sowie mit neuen Modellen wirtschafts-

politischer Steuerung beschäftigte. Arbeitsmarktverwaltung, Weiterbildung und neue Formen der Arbeitsorganisation waren die Bestandteile einer *High-Road*-Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Statt auf niedrige Kosten als Standortvorteil im mittleren Westen der USA zu setzen, arbeitete COWS an den Möglichkeiten der Entfaltung weicher Institutionen zur Steigerung von Produktivität und Qualität. In dem Ansatz, den die Gründer von COWS hier verfolgten, kann man leicht den Versuch erkennen, amerikanische Äquivalente für die in Deutschland erfolgreiche Kooperation im Betrieb sowie für die Herstellung und Sicherstellung von Qualifikationen und die überbetriebliche Regulierung von Löhnen zu finden.

Mit der Zeit wurde COWS zunehmend international anerkannt und ist bis heute ein wichtiges Element der politischen Debatte über die wirtschaftliche Entwicklung von Wisconsin. Das Graduiertenprogramm Wirtschaftssoziologie und COWS erreichten nach und nach eine produktive Zusammenarbeit. Das Graduiertenprogramm stellte theoretisches und methodisches Wissen der Studierenden für die Bearbeitung wirtschaftspolitischer Fragestellungen bereit. Die Studierenden wiederum konnten sich für COWS wissenschaftlich betätigen und damit praktische Forschungserfahrungen sammeln.

Weder der Aufbau des Studiengangs noch die Gründung von COWS hielten Wolfgang Streeck von einer regen Publikationstätigkeit ab. Er verfolgte alle bisher genannten Gebiete weiter, arbeitete vor allem an unterschiedlichen Aspekten der Soziologie der Arbeitsbeziehungen und der Theorie und Praxis der Steuerungsleistungen intermediärer Organisationen (zum Beispiel Streeck 1988, 1989c, 1990, 1994b; Rogers/Streeck 1995). Insbesondere die vergleichende Studie zu Betriebsräten, die er mit Rogers gemeinsam herausgab, war ein wichtiges Produkt der Zeit in Wisconsin. Weiterentwicklungen seines analytischen Zugriffs, neue Perspektiven und Themen kamen hinzu.

Seine Einsichten zur institutionellen Verfasstheit des deutschen Produktionsregimes in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, der Organisation der Unternehmen und ihrer Finanzierung, Lohnpolitik, Mitbestimmung und Technologie integrierte er in einem seiner bis heute meist zitierten Aufsätze zu einer umfassenden Theorie der angebotsseitigen Voraussetzungen der deutschen Produktionsweise, für die sich seitdem die Bezeichnung »diversifizierte Qualitätsproduktion« (DQP) durchgesetzt hat (Streeck 1991, 1992b) – Voraussetzungen, die nur in Kenntnis der gesellschaftlichen Einbettung von Produktion zu verstehen waren:

> [T]he functional requirements of diversified quality production can be met only to the extent that the economy in which production takes place *is at the same time a society* – i.e., is supported by an institutional substructure that exceeds the minimalist prescriptions of standard economics. (Streeck 1991a: 24; Hervorhebung im Original)

Ein weiterer Zweig dieses Forschungsprogramms betraf die sektoralen Eigenarten der Steuerungsformen kapitalistischer Ökonomien und vertiefte die Kooperation mit J. Rogers Hollingsworth und Philippe C. Schmitter. Sie argumentierten, die Internationalisierung werde sektorale Besonderheiten nicht einebnen, sondern sogar deutlicher hervortreten lassen. Das mache den Sektorenvergleich zu einer Erfolg versprechenden Forschungsstrategie. »Capitalism can no longer be studied as a whole …«, schrieben sie in der Einleitung zu dem von ihnen herausgegebenen, viele Fragestellungen der heutigen Varieties-of-Capitalism-Diskussion vorwegnehmenden Band *Governing Capitalist Economies* (Hollingsworth/Schmitter/Streeck 1994: 8).

Zudem widmete er seine Aufmerksamkeit einem weiteren Aspekt der Arbeitsbeziehungen: Der Interaktion von Lohn- und Geldpolitik. Am Beispiel der Reaktion der deutschen Gewerkschaften auf den Kurswechsel der deutschen Bundesbank im Jahr 1974 machte er darauf aufmerksam, dass die Geldpolitik institutionelle Mechanismen der Regulierung der Arbeitsmärkte voraussetzt, um effektiv wirksam werden zu können (Streeck 1984c, 1994c). Diese Erkenntnis, die auch in Fritz Scharpfs vergleichender Analyse der sozialdemokratischen Krisenpolitik der siebziger Jahre von entscheidender Bedeutung war (Scharpf 1987), sollte sich später als eine der wichtigsten Einsichten in der politischen Ökonomie von Währungsräumen und nachfolgend der europäischen Währungsunion herausstellen (Hall/Franzese 1998; Iversen 1999).

Und noch ein weiterer, für Streeck bis heute bedeutsamer Forschungszweig wurzelt in dieser Phase seines Schaffens. Die von Streeck analysierten politischen Ökonomien Europas waren Bestandteile eines sich zunehmend integrierenden Wirtschaftsraums. In einer Reihe in der Politikwissenschaft viel beachteter Aufsätze behandelte er sozialpolitische Aspekte der europäischen Integration und erwarb sich damit den Ruf eines führenden Euroskeptikers (Schmitter/Streeck 1991; Streeck 1992a; Mayes/Hager/Streeck 1993; Streeck 1994c, 1995a, 1995b, 1998a, 1998b, 2000a, 2001b).

Streeck selbst hat zwar die sozialwissenschaftliche Fachwelt nie in »Schulen« untergliedert. Richtig ist aber, dass er eine ausgesprochene Skepsis gegenüber der Existenz oder Entstehung eines »europäischen Sozialmodells« angesichts eines dezidiert euro-optimistischen Mainstreams der inländischen Europaforschung nie ablegen sollte (vgl. dazu auch Manow in diesem Band). Bereits in einem 1992 erschienenen Aufsatz bestritt er vehement, dass ein europäisches System industrieller Beziehungen im Entstehen begriffen sei (Streeck 1992a: 308–315). Seine Worte von »neo-voluntarism« und »competitive solidarity« sind aus der Integrationsforschung nicht mehr wegzudenken. »Today we know that nation-states will for a long time continue to be the principal sites of political organization, identification and action in Europe, and especially so with respect to

issues of social security, equality and justice« (Streeck 2000: 245), legte er später dar. Das mochte aus Sicht der Europa-Optimisten noch als überpessimistische Prognose durchgehen. Aber Streeck ging einen Schritt weiter und forderte, den Mainstream konsequent gegen den Strich bürstend, Kernbereiche nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit aktiv vor dem Zugriff der europäischen Integration zu schützen:

> Wenn … wirtschaftliche Internationalisierung und politische Integration nicht zur Ersetzung nationaler Institutionen des sozialen Ausgleichs auf supranationaler Ebene führen, dann müssen Wege gefunden werden, *die Erosion nationaler Politik zu verhindern* und sicherzustellen, dass diese trotz Integration ihre Rolle als Garant sozialer Kohäsion weiterhin ausfüllen kann. (Streeck 1998a: 12; Hervorhebung im Original)

Zurück in die frühen neunziger Jahre. Ein im Jahr 1992 ergangener Ruf an die Humboldt-Universität in Berlin konnte ihn noch nicht zur Rückkehr nach Deutschland bewegen. Er blieb in Madison, bis er im Jahr 1995 im Rahmen einer vorgezogenen Nachfolgeberufung für die im Jahr 1997 emeritierte Gründungsdirektorin des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Renate Mayntz, nach Köln wechselte. Die Suche von Nachfolgern für Direktoren von Max-Planck-Instituten kann sich schwierig gestalten. Die Suche nach Wolfgang Streeck war jedoch einfach. Die damaligen Mitarbeiter des Instituts berichten von einem beispiellos eindeutigen Votum der beauftragten Gremien wie auch der Mitarbeiter für Wolfgang Streeck. Er war der ideale Kandidat. Als mittlerweile amerikanisch eingefärbter Wissenschaftler kam Wolfgang Streeck mit vielen neuen Ideen nach Köln. Einige verwarf er bereits nach kurzer Zeit, wie zum Beispiel die Auffassung, die normalerweise einem Sekretariat zufallenden Aufgaben besser selbst erledigen zu können. Andere, wie zum Beispiel die Flexibilisierung der Personalpolitik und ein besonders offenes und vertrauensbasiertes Management, haben das Kölner Institut nachhaltig geprägt.

Hatte sich Wolfgang Streeck in den achtziger und frühen neunziger Jahren vor allem mit den Bestandsvoraussetzungen und Funktionsweisen »nichtliberaler« Steuerungsformen beschäftigt, widmete er sich seit seinem Wechsel von Madison nach Köln vor allem dem Prozess der wirtschaftlichen Liberalisierung im Sinne einer zunehmenden Dominanz der Märkte über andere Koordinationsformen. Freilich, eine im Sinne Mark Granovetters »entbettete« Ökonomie ist für Streeck nicht denkbar, der Markt nur als sozial eingebettete Institution überhaupt möglich. Im Sinne Karl Polanyis allerdings war und ist die soziale Einbettung des Kapitalismus variabel und bringt regional unterschiedliche Varianten des Kapitalismus ebenso hervor wie voneinander zu unterscheidende Phasen. Streeck analysierte, wie sich die – in der Terminologie seines Freundes Robert Boyer (1990: 108) – »institutionelle Hierarchie« marktschaffender und marktkorrigierender Einrichtungen nachhaltig zugunsten von Marktergebnissen

verschob. In Bezug auf die soziale Seite der europäischen Integration sprach er nunmehr von der »Ent-Zivilisierung des Kapitalismus« (Streeck 1998b) und beurteilte die Frage, ob das »deutsche Modell« als egalisierte Hochlohnökonomie unter den Bedingungen gesellschaftlichen Wandels, des Vereinigungsschocks, der europäischen Integration und der Globalisierung überleben könne, mit großer Skepsis. An den systematischen Export des »deutschen Modells« sei nicht zu denken, und wahrscheinlicher sei, dass es vom liberalen Marktmodell überrollt werde (Streeck 1996a). Dürfen wir den einschlägigen Datenbanken trauen, dann handelt es sich bei dem Text *German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?*, in dem die genannten Thesen entwickelt werden, um seinen meist zitierten Aufsatz.

Seine Berufung zu einem der beiden Direktoren des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung führte ihn ab 1995 erneut in eine enge Zusammenarbeit mit Fritz Scharpf. In seine Zeit als geschäftsführender Direktor fielen unter anderem Planung und Errichtung des Neubaus an der Paulstraße, in den das Institut 1998 umzog. Bereits zu seiner Zeit am WZB hatte er als Vertreter der wissenschaftlichen Mitarbeiter intensiv an der Planung des Neubaus des Wissenschaftszentrums mitgewirkt. Berliner Weggefährten berichten, selten sei ein wissenschaftlicher Mitarbeiter derart enthusiastisch an eine Selbstverwaltungsaufgabe herangegangen; an Streeck, so die Beobachter, sei ein Architekt verloren gegangen. Ein Glücksfall für das MPIfG, wie Mitarbeiter und Besucher wissen.

Zu den zahlreichen Aktivitäten der früheren Kölner Zeit gehört die in den Jahren 1997 und 1998 gemeinsam mit Norbert Kluge durchgeführte Leitung und wissenschaftliche Betreuung der von der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung getragenen Kommission Mitbestimmung, die in einen mit namhaften Repräsentanten der Arbeitgeber- und der Gewerkschaftsseite abgestimmten, dem Bundespräsidenten überreichten Abschlussbericht mündete (Mitbestimmungskommission 1998). Der Bericht entwarf ein positives Bild der Mitbestimmung und riet, sie verstärkt für Verhandlungslösungen auf Betriebs- und Unternehmensebene zu öffnen (ebd.: 115). In Fachkreisen gilt es als Meisterleistung, beide Seiten auf das Kommissionsgutachten verpflichtet zu haben, hatte die Arbeitgeberseite doch noch zwanzig Jahre zuvor Verfassungsbeschwerde gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 eingelegt. Für die Gewerkschaften wiederum war die Mitbestimmung stets ein gesellschaftspolitisches Projekt auf dem Weg zur »Wirtschaftsdemokratie« geblieben, umso erstaunlicher ihre Akzeptanz der grundsätzlichen Aussage, sie – die Mitbestimmung – sei am Ende der neunziger Jahre »in keiner denkbaren Zukunft mehr etwas anderes als ein Element der einzelwirtschaftlichen Leitungs- und Entscheidungsstruktur (›corporate governance‹) von am Markt konkurrierenden Unternehmen« (ebd.: 7). So wurde der Bericht dann auch von Linken (Deppe/Wendl 1999) und Neo-

liberalen (Henkel 1999) mit denselben Argumenten kritisiert (Streeck 1999b): Marktwirtschaft und Mitbestimmung seien im Kern unvereinbare Institutionen, die Mitbestimmung also letztlich ein antikapitalistisches Projekt.

Seine langjährige, durch den Kommissionsbericht nicht abgeschlossene Beschäftigung mit der Mitbestimmung (Frick/Kluge/Streeck 1999; Streeck/Kluge 1999; Streeck 2004) und sein hohes Ansehen bei den Sozialpartnern führten dazu, dass Streeck im Jahr 2005 erneut in eine Kommission zur Mitbestimmungsfrage berufen wurde – diesmal in die vom damaligen Bundeskanzler eingesetzte und von Kurt Biedenkopf geleitete Regierungskommission mit dem Auftrag, Reformvorschläge an den Gesetzgeber angesichts zunehmend mitbestimmungsrelevanter Entwicklungen auf europäischer Ebene zu formulieren. Erst einige Monate nach Wolfgang Streecks sechzigstem Geburtstag wird feststehen, ob es den Sozialpartnern gelungen ist, jenseits kleinlichen Gezänks eine gemeinsame Perspektive in der für die kooperative Modernisierung der Unternehmen und die kontrollierte Dezentralisierung des Tarifwesens so wichtigen Mitbestimmungsfrage zu entwickeln (vgl. zur Mitbestimmung im europäischen Kontext auch Sorge in diesem Band).

Die Arbeiten der Mitbestimmungskommission gingen nahezu nahtlos in ein weiteres politisches Projekt über. Kurz nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 entschloss sich der Bundeskanzler zur Neuauflage des 1996 von der Regierung Kohl aufgelösten »Bündnisses für Arbeit«. Der neue Kanzleramtsminister Bodo Hombach bat Gerhard Fels (Institut der deutschen Wirtschaft), Rolf Heinze (Universität Bochum), Heide Pfarr (Hans-Böckler-Stiftung) und Wolfgang Streeck um wissenschaftliche Beratung. Anders als die Konzertierte Aktion der siebziger Jahre, die vor allem der Verpflichtung auf eine stabilitätskonforme makroökonomische Politik dienen sollte, ging es im »Bündnis für Arbeit« um institutionelle Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In der wissenschaftlichen Beratung – der so genannten Benchmarking-Gruppe – entstand ein breit angelegter internationaler Vergleich der Arbeitsmarkt-, Steuer- und Wirtschaftspolitik westlicher Industrieländer (Eichhorst et al. 2001). Die Benchmarking-Gruppe setzte sich nachdrücklich für eine Strategie der öffentlichen Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen ein (Streeck/Heinze 1999; Heinze/Streeck 1999; Streeck 2000b), allerdings ohne die Teilnehmer des Bündnisses auf diese beschäftigungspolitische Strategie verpflichten zu können.

Die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen der Sozialpartner erwiesen sich als weitgehend unvereinbar. In den Gewerkschaften herrschte noch die Hoffnung vor, das Beschäftigungsproblem mit einer Mischung aus keynesianischer Makropolitik und Arbeitszeitverkürzungen bekämpfen zu können, einer Strategie, die nicht systematisch auf Beschäftigungsgewinne in Sektoren gezielt hätte, die für Gewerkschaften traditionell schwer organisierbar sind. Aber auch die

Arbeitgeberseite vermochte sich mit dem Instrument der öffentlichen Subventionierung niedriger Einkommen bis hin zum Konzept der negativen Einkommensteuer nicht anzufreunden, erschien ihr die Durchsetzbarkeit eines alternativen Wegs doch zunehmend denkbar: des neoliberalen, der auf die Senkung der Lohnkosten durch dauerhafte Lohnmoderation und auf die Senkung der Lohnnebenkosten durch Sozialabbau zielt, ohne dass ein gewaltiges Umverteilungsprogramm durchgreifenden Steuersenkungen im Weg stehen würde.

Da beide Seiten ihre Interessen zudem besser außerhalb der Bündnisrunden verfolgen konnten, schleppte sich das Bündnis für Arbeit dahin, ohne nennenswerte Reformen auf den Weg gebracht zu haben (siehe den Beitrag von Hassel und Trampusch in diesem Band). Im März 2003 erklärte der Bundeskanzler das Bündnis für gescheitert und beendet. Wolfgang Streeck nutzte die nachfolgenden Jahre für eine Aufarbeitung der Probleme des Korporatismus in Deutschland (Streeck 1999a, 2000c, 2002, 2003a; Streeck/Hassel 2003a; Streeck/Hassel 2003b; Streeck 2005), der gewerkschaftlichen Beteiligung an den wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und, gemeinsam mit Christine Trampusch, der zahlreichen Verzahnungen zwischen Lohn- und Sozialpolitik (Streeck 2001d, 2001a; Streeck/Trampusch 2005; siehe auch Ebbinghaus/Kittel in diesem Band), was erneut in eine Reihe viel beachteter Aufsätze und Überblicksartikel mündete. Seine Einschätzungen zur Zukunftsfähigkeit der korporatistischen Züge des politischen Systems Deutschlands fielen fortan skeptischer aus.

Der Erfolg der deutschen Exportwirtschaft beruhte weiter auf jener in den achtziger Jahren analysierten »diversifizierten Qualitätsproduktion«. Allerdings: Es handelte sich um einen Erfolg mit hohen Folgekosten. Die wohlfahrtsstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Institutionen Deutschlands waren derart auf den hochproduktiven Industriesektor ausgerichtet, dass er für die vom Strukturwandel Betroffenen, die auf der *high road* diversifizierter Qualitätsproduktion keinen Platz mehr fanden, kein Angebot bereithielt. Und die Bereitschaft der Sozialpartner, diesem Umstand Rechnung zu tragen, war geringer als erhofft. Die Verbände – früher effektive Akteure in der Lohnregulierung und vorausschauende Gestalter des Strukturwandels – gewannen Streecks Analyse zufolge immer mehr Züge partikularistischer Interessenorganisationen, die auf Kosten des Gemeinwohls die finanziellen Ressourcen des Staates für sich zu vereinnahmen wussten. In einem Gespräch mit der *FAZ* warnte Streeck die Gewerkschaften einmal davor, zum »Bauernverband der Industriegesellschaft« zu werden (*FAZ* vom 13.10.1999: 19) – und hatte tags darauf den Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes (DBV) am Telefon, der von ihm wissen wollte, was er eigentlich gegen die deutschen Bauern hätte.

Massive Frühverrentungen, an den Betroffenen vorbei agierende Arbeitsmarktprogramme, ein aufgeblasener Apparat der Bundesanstalt für Arbeit in

Nürnberg – all das waren Anzeichen eines *Wohlfahrtskorporatismus*, eines Modells, in dem sich die Verbände auf die finanzielle Abfederung der Arbeitslosigkeit durch den Wohlfahrtsstaat verließen, ohne bequeme, eingefahrene Pfade verlassen zu müssen (Streeck 2005). In mehreren Beiträgen legte Streeck dar, dass er seine Hoffnung auf einen nachhaltigen Wechsel der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr auf den Korporatismus, sondern auf dessen Erosion gründe. In einer Auseinandersetzung mit Peter Katzensteins These vom »semisovereign state« betonte er die Schwäche nicht nur des Staates, sondern auch der Verbände; diese Konstellation mache eine baldige Lösung der wirtschaftspolitischen Probleme Deutschlands unwahrscheinlich (Streeck 2005; Streeck/Trampusch 2005). Zu der Enttäuschung über das Versagen der korporatistischen Institutionen addierte sich die Erfahrung einer geringen Problemorientierung der Politik, die Wolfgang Streeck als Wissenschaftler im Bündnis für Arbeit zu spüren bekam. Nicht die wirtschaftspolitischen Probleme des Landes schienen die politischen Akteure in der ersten Amtszeit der Regierung Schröder zu bewegen, sondern einzig und allein Parteienwettbewerb und *politics* (Trampusch 2004) – schwer zu ertragen für einen Wissenschaftler, der seine Kenntnisse auch in den Dienst politischer Problemlösungen stellen wollte.

Von den zahlreichen kleineren und größeren Projekten, die Wolfgang Streeck in Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung seit 1995 durchgeführt hat, möchten wir hier nur wenige erwähnen. Gemeinsam mit Anke Hassel und finanziert durch die Hans-Böckler-Stiftung leitete er zwischen 1999 und 2001 einen Dissertationsverbund zum Thema »Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen unter dem Einfluss der Internationalisierung«, das unter anderem zur Beschäftigung mit der Dezentralisierung der Tarifpolitik und der Transformation der Unternehmenskontrolle führte (Streeck 2001c, 2003b; Streeck/Rehder 2003; Streeck/Höpner 2003; Streeck/Rehder 2005); zwei der beteiligten Doktorandinnen und Doktoranden, Britta Rehder und Martin Höpner, wurden im Anschluss daran Mitarbeiter des Instituts.

Ein anderes Projekt verdient besondere Aufmerksamkeit, weil Streeck es zur Synthese seiner langjährigen Beschäftigung mit der institutionellen Beschaffenheit des deutschen Produktionsregimes nutzte. Mittlerweile war, angestoßen durch Michel Alberts populäres Buch *Kapitalismus contra Kapitalismus* (Albert 1992) und nicht zuletzt natürlich durch Streecks Arbeiten zur gesellschaftlichen Einbettung des deutschen Produktionsregimes (Streeck 1991, 1996; Hollingsworth/Schmitter/Streeck 1994), eine intensive Fachdebatte entstanden, die heute unter dem Stichwort *varieties of capitalism* (Hall/Soskice 2001; Hall in diesem Band) firmiert. Daraus entwickelte sich die Idee einer vergleichenden Studie zweier nichtliberaler Kapitalismusmodelle: Japan und Deutschland. Gemeinsam

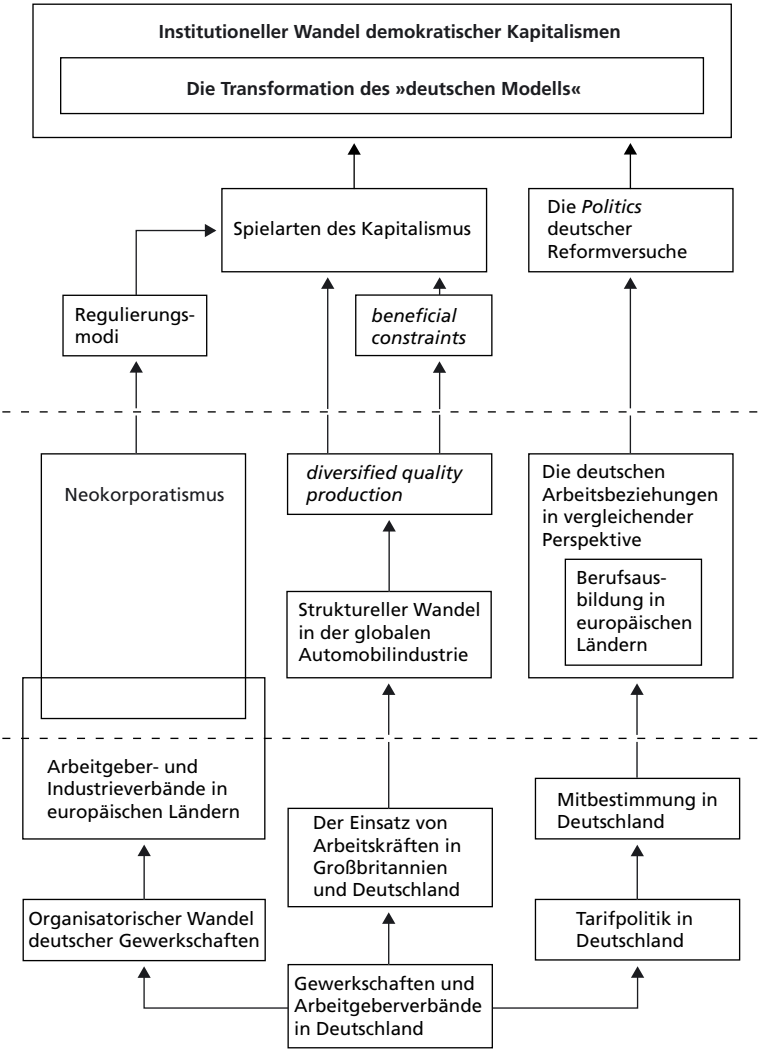
mit Kozo Yamamura führte Wolfgang Streeck in den Jahren 1999 bis 2001 zwei Fachkonferenzen über Entstehung und Wandel der deutschen und japanischen Spielarten des Kapitalismus durch, die in zwei Buchveröffentlichungen mündeten (Streeck/Yamamura 2001, 2003). In der Einführung zum ersten Band entwarf Streeck eine auf politische Entscheidungen fokussierende, vor funktionalistischen Vereinfachungen warnende Darstellung der historischen Entwicklung der deutschen und japanischen Kapitalismusmodelle. Insbesondere wandte er sich gegen den in der Varieties-of-Capitalism-Literatur latent vorhandenen funktionalistischen Fehlschluss, die Entstehungsbedingungen institutioneller Konfigurationen ließen sich an ihrer *ex post* beobachteten Funktionalität ablesen. Und auch die Kohärenz der Wirtschaftsordnung, so Streeck, war zum Zeitpunkt ihrer Entstehung noch nicht erkennbar. Das später als fruchtbar empfundene Zusammenwirken traditioneller und moderner, liberaler und marktbegrenzender Elemente war das Ergebnis eines mühsamen, experimentellen Prozesses:

> [T]he structural and functional coherence – the ›system integration‹ – of the two national models of embedded capitalism had to be continuously established, restored, redefined, and defended against all sorts of disorganizing forces. (Streeck 2001a: 30–31)

Darüber hinaus legte Streeck einen Schwerpunkt seines Interesses auf die Fortentwicklung sozialwissenschaftlicher Institutionentheorie. In Wechsel mit Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern vom Pariser CEPREMAP, allen voran seinem langjährigen Kooperationspartner Robert Boyer, organisierte er eine Reihe von Workshops, die sich mit der Modellierung von institutionellen Interaktionseffekten beschäftigten. Im Zentrum stand das Konzept der institutionellen Komplementarität – also der Teil der Funktionalität von Institutionen, der sich nur im Zusammenwirken mit der Funktionsweise anderer Institutionen herstellt –, und die Konsequenzen, die sich daraus für Pfadabhängigkeit und institutionellen Wandel ergeben (siehe dazu auch Mayntz in diesem Band). Auch ein gemeinsam mit Kathleen Thelen durchgeführtes Projekt beschäftigte sich mit institutionellem Wandel (Streeck/Thelen 2005) und identifizierte jenseits der Extremformen von pfadtreuer Reproduktion und abrupten institutionellen Brüchen Mechanismen schleichenden, wegen seines kumulativen Charakters aber gleichwohl transformativen Wandels. Untersuchungsgegenstände waren die Transformationen der Wirtschafts- und Sozialsysteme westlicher Demokratien seit den achtziger Jahren. Ein mit Herbert Kitschelt durchgeführtes Projekt über Deutschland »beyond the stable state« verglich die Abkehr von den Politikmustern der Bonner Republik politikfeldübergreifend (Kitschelt/Streeck 2004).

1997 wurde Wolfgang Streeck zum Präsidenten der Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) gewählt. Im Jahr 2000 verlieh ihm die Universität Birmingham den Grad eines Ehrendoktors. Von 2003 bis 2006 war er

Abbildung 1 Die Forschungsschwerpunkte Wolfgang Streecks



für drei Jahre Vorsitzender der Geistes-, Sozial- und Humanwissenschaftlichen Sektion der Max-Planck-Gesellschaft. Er ist unter anderem aktives Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW). Neben seinen Aufgaben in Forschung und Wissenschaftsmanagement hält er Lehrveranstaltungen im Rahmen der Doktorandenausbildung am Max-Planck-Institut für

Gesellschaftsforschung und an der Universität zu Köln ab, wo er bei den Evaluationen regelmäßig Bestnoten erhält. Seine Doktorandinnen und Doktoranden, Habilitandinnen und Habilitanden sind mittlerweile an Forschungseinrichtungen unterschiedlichster Länder tätig. Viele von ihnen treffen sich regelmäßig auf Konferenzen wie der Conference of Europeanists (CES) in Chicago und den Jahreskonferenzen der SASE.

Und wie geht es weiter? Gemeinsam mit dem Soziologen Jens Beckert, der dem im Jahr 2003 emeritierten Fritz Scharpf als Direktor nachfolgte, hat er begonnen, am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung einen Dialog zwischen Politischer Ökonomie und Wirtschaftssoziologie zu organisieren. Die Wirtschaftssoziologie, zu deren Entwicklung er in den frühen 1990ern in Wisconsin beitrug, erhält damit einen prominenten Platz am Kölner Institut. Derzeit beschäftigen ihn Vorarbeiten zu einer Gesamtdarstellung zum Wandel des deutschen Kapitalismus, von der wir eine Synthese dreißigjähriger Forschungstätigkeit erwarten dürfen. In diesem Rahmen entstand ein Schaubild, das wir hier unautorisiert präsentieren und das eine Rückschau auf das wissenschaftliche Schaffen des Geehrten erlaubt. Das Schaubild ist in Form einer Zeitachse zu lesen, die von unten nach oben verläuft und Streecks Arbeiten in drei Phasen einteilt, die wir in etwa mit seiner Berliner, seiner amerikanischen und seiner Kölner Phase identifizieren können.

Sein Interesse an der Soziologie der Arbeitsbeziehungen brachte drei Entwicklungslinien hervor, von denen die erste von der Organisationssoziologie der Gewerkschaften zu den Arbeitgeberverbänden, zum Korporatismus und zur sektoralen und nationalen *economic governance* führt. Eine zweite Entwicklungslinie brachte ihn von der vergleichenden Analyse von Produktionsregimen insbesondere der Automobilindustrie zur aktuellen Debatte über Spielarten des Kapitalismus, die ihrerseits ohne die Arbeiten zum Korporatismus und zu sektoralen Steuerungsformen nicht denkbar wäre. Die dritte Entwicklungslinie verläuft von den Arbeitsbeziehungen über die Aus- und Weiterbildung und das Zusammenwirken von Tarif- und Sozialpolitik zur Analyse des deutschen Wohlfahrtsstaates. Internationalisierung, europäische Integration, demographischer und struktureller Wandel bewirken institutionellen Wandel des »deutschen Modells«. Und so sehen wir in den nächsten Jahren eine institutionelle Theorie des (post)modernen Kapitalismus, seiner prekären sozialen Einbettung und seines Wandels entstehen. Das Ergebnis erwarten wir mit Spannung. Im Namen aller aller Fachkolleginnen und -kollegen und besonders seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wünschen wir ihm in Anerkennung seiner außergewöhnlichen Leistungen alles Gute und freuen uns auf weitere lange Jahre enger Kooperation mit dem Wissenschaftler und Menschen Wolfgang Streeck.

Literatur

Albert, Michel, 1992: *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Aus dem Französischen von Hans Kray. Frankfurt a.M.: Campus.

Boyer, Robert, 1990: *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.

Deppe, Frank/Michael Wendl, 1999: Von der Wirtschaftsdemokratie zur Standortpflege: Zur Kritik des Mitbestimmungsgutachtens. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 150–157.

Durkheim, Émile, 1992: *Über soziale Arbeitsteilung: Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Mit einer Einleitung von Niklas Luhmann. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Eichhorst, Werner, et al., 2001: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung an das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*. Berlin: Springer.

Frick, Bernd/Norbert Kluge/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1999: *Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Kommission Mitbestimmung, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Hall, Peter A./Robert J. Franzese, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 505–535.

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

Heinze, Rolf G./Wolfgang Streeck, 1999: Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik. In: Jürgen Kocka/Claus Offe (Hrsg.), *Geschichte und Zukunft der Arbeit*. Frankfurt a.M.: Campus, 234–261.

Henkel, Hans-Olaf, 1999: Wettbewerb und Mitbestimmung. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 158–166.

Hollingsworth, J. Rogers/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1994: *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. Oxford: Oxford University Press.

Iversen, Torben, 1999: *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Katz, Harry/Wolfgang Streeck, 1984: Labour Relations and Employment Adjustments. In: Alan Altshuler et al. (Hrsg.), *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*. Cambridge, MA: The MIT Press, 199–221.

Kitschelt, Herbert/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 2004: *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass.

Mayes, David/Wolfgang Hager/Wolfgang Streeck, 1993: *Public Interest and Market Pressures: Problems Posed by Europe 1992*. London: MacMillan.

Mitbestimmungskommission, 1998: *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Rogers, Joel/Wolfgang Streeck, 1995: The Study of Works Councils: Concepts and Problems. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Works Councils: Consultation, Representation, Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 3–26.

Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *The Review of Politics* 36, 85–131.

Schmitter, Philippe C./Wolfgang Streeck, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19, 133–164.

Sorge, Arndt/Wolfgang Streeck, 1988: Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective. In: Richard Hyman/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *New Technology and Industrial Relations.* Oxford: Basil Blackwell, 19–47.

Streeck, Sylvia/Wolfgang Streeck, 1972: *Parteiensystem und Status quo: Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Streeck, Wolfgang, 1972: *Zum Verhältnis von Legitimität und Effektivität politischer Herrschaft bei Max Weber: Überlegungen zum Begriff der »Herrschaft der Bürokratie«.* Diplomarbeit. Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften.

——, 1976: Strukturdimensionen deutscher Gewerkschaften im Jahre 1914: Eine Analyse historischer Daten. In: *Soziale Welt* 27, 399–419.

——, 1978: Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. Zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des britischen Industrial Relations Act von 1971. In: Udo Bermbach (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9, 106–139.

——, 1979: Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen: Einige Stabilitätsprobleme industriegewerkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im System der industriellen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 20, 241–257.

——, 1981a: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

——, 1981b: Qualitative Demands and the Neo-Corporatist Manageability of Industrial Relations: Trade Unions and Industrial Relations in West Germany at the Beginning of the Eighties. In: *British Journal of Industrial Relations* 14, 149–169.

——, 1983: Between Pluralism and Corporatism. German Business Associations and the State. In: *Journal of Public Policy* 3, 265–284.

——, 1984a: Co-Determination: The Fourth Decade. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Hrsg.), *International Perspectives on Organizational Democracy: International Yearbook of Organizational Democracy, Vol. II*. London: John Wiley & Sons, 391–422.

——, 1984b: *Industrial Relations in West Germany: The Case of the Car Industry*. London: Heinemann.

——, 1984c: Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany. In: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations.* Oxford: Clarendon Press, 291–314.

——, 1987a: Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 471–459.

——, 1987b: Industrial Relations and Industrial Change: The Restructuring of the World Automobile Industry in the 1970s. In: *Economic and Industrial Democracy* 8, 437–462.

——, 1988: Industrial Relations in West Germany, 1980–1987. In: *Labour* 2, 3–44.

——, 1989a: Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. In: *Work, Employment and Society* 3, 90–104.

Streeck, Wolfgang, 1989b: Successful Adjustment to Turbulent Markets: The Automobile Industry. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 113–156.

——, 1989c: The Territorial Organization of Interests and the Logics of Associative Action: The Case of Handwerk Organization in West Germany. In: William D. Coleman/Henry J. Jacek (Hrsg.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy*. London: Sage, 59–94.

——, 1990: Status and Contract as Basic Categories of a Sociological Theory of Industrial Relations. In: David Sugarman/Gunther Teubner (Hrsg.), *Regulating Corporate Groups in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

——, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, 21–61.

——, 1992a: National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. In: *Journal of Public Policy* 12, 301–330.

——, 1992b: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

——, 1992c: Training and the New Industrial Relations: A Strategic Role for Unions? In: Mario Regini (Hrsg.), *The Future of Labour Movements*. London: Sage, 250–269.

——, 1994a: Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, 7–34.

——, 1994b: European Social Policy after Maastricht: The »Social Dialogue« and »Subsidiarity«. In: *Economic and Industrial Democracy* 15, 151–177.

——, 1994c: Pay Restraint without Incomes Policy: Constitutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Robert Boyer/Ronald Dore/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return to Incomes Policy*. London: Francis Pinter, 118–140.

——, 1995a: From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 389–431.

——, 1995b: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.

——, 1996a: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? In: *New Political Economy* 2, 237–256.

——, 1996b: Anmerkungen zum Flächentarif und seiner Krise. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47, 86–97.

——, 1997: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–219.

——, 1998a: Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: *WSI-Mitteilungen* 51, 1–14.

——, 1998b: Die Ent-Zivilisierung des Kapitalismus: Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 357–367.

——, 1999a: *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus.

Streeck, Wolfgang, 1999b: Mitbestimmung in der Marktwirtschaft – geht das? In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 158–166.

——, 2000a: Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Herbert Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften.* Frankfurt a.M.: Campus, 245–261.

——, 2000b: Ist die Einrichtung eines »Niedriglohnsektors« die letzte Beschäftigungschance für gering qualifizierte Arbeitnehmer? In: Otto Brenner Stiftung (Hrsg.), *Niedriglohnsektor und Lohnsubventionen im Spiegel des Arbeits- und Sozialrechts.* Frankfurt a.M.: Bund, 11–23.

——, 2000c: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel. In: Werner Bührer/Edgar Grande (Hrsg.), *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland.* Baden-Baden: Nomos, 53–61.

——, 2001a: High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime. In: *Industrial and Labor Relations Review* 54, 698–706.

——, 2001b: International Competition, Supranational Integration, National Solidarity: The Emerging Constitution of »Social Europe«. In: Martin Kohli/Mojca Novak (Hrsg.), *Will Europe Work? Integration, Employment and the Social Order.* London: Routledge, 21–34.

——, 2001c: Kontinuität und Wandel im deutschen System der industriellen Beziehungen: Offene Fragen. In: *Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 10, 299–313.

——, 2001d: Tarifautonomie und Politik: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall.* Köln: Deutscher Institutsverlag, 76–102.

——, 2001e: Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (Hrsg.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–38.

——, 2002: Interest Group Organization. In: Malcolm Warner (Hrsg.), *International Encyclopedia of Business and Management. Second Edition.* London: Thomson Learning, 3182–3192.

——, 2003a: *No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«.* MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>

——, 2003b: The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview. In: Jean-Philippe Touffut (Hrsg.), *Institutions, Innovation and Growth.* Cheltenham: Edward Elgar, 4–44.

——, 2004: Mitbestimmung, unternehmerische. In: Georg Schreyögg/Axel von Werder (Hrsg.), *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation.* Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 880–888.

——, 2005: Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness. Welfare Corporatism and the Private Use of Public Interest. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: The Semisouvereign State Revisited.* Cambridge: Cambridge University Press, 138–164.

Streeck, Wolfgang, et al., 1987: *Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der BR Deutschland.* Berlin: edition sigma.

Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2003a: The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101–124.

——, 2003b: Trade Unions as Political Actors. In: John T. Addison/Claus Schnabel (Hrsg.), *International Handbook of Trade Unions*. Cheltenham: Edward Elgar, 335–365.

Streeck, Wolfgang/Rolf G. Heinze, 1999: An Arbeit fehlt es nicht. In: *Der Spiegel* 19/1999, 38–45.

Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hrsg.), 2003: *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus.

Streeck, Wolfgang/Norbert Kluge (Hrsg.), 1999: *Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz. Kommission Mitbestimmung, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Streeck, Wolfgang/Britta Rehder, 2003: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel. In: *Industrielle Beziehungen* 10, 341–362.

——, 2005: Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft? In: Hans Werner Busch et al. (Hrsg.), *Tarifpolitik im Umbruch*. Köln: Deutscher Institutsverlag, 49–82.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), 1985a: *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985b: Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: *European Sociological Review* 1, 119–138.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. In: *German Politics* 14, 174–195.

Streeck, Wolfgang/Kozo Yamamura (Hrsg.), 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

——, 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Teil I
Der Wandel des deutschen Korporatismus

Germany's Employment Problem in Comparative Perspective

Lane Kenworthy

Several of Wolfgang Streeck's recent writings have focused on what is widely perceived to be Germany's principal economic problem: an inadequate and stagnant rate of employment (Streeck 2001; Kitschelt/Streeck 2004; Streeck/Trampusch 2005). This is a critical issue. Given population ageing and the difficulty of raising tax rates in an environment of extensive capital mobility, the financing of high-quality public services and a generous welfare state will increasingly depend on a high employment rate.

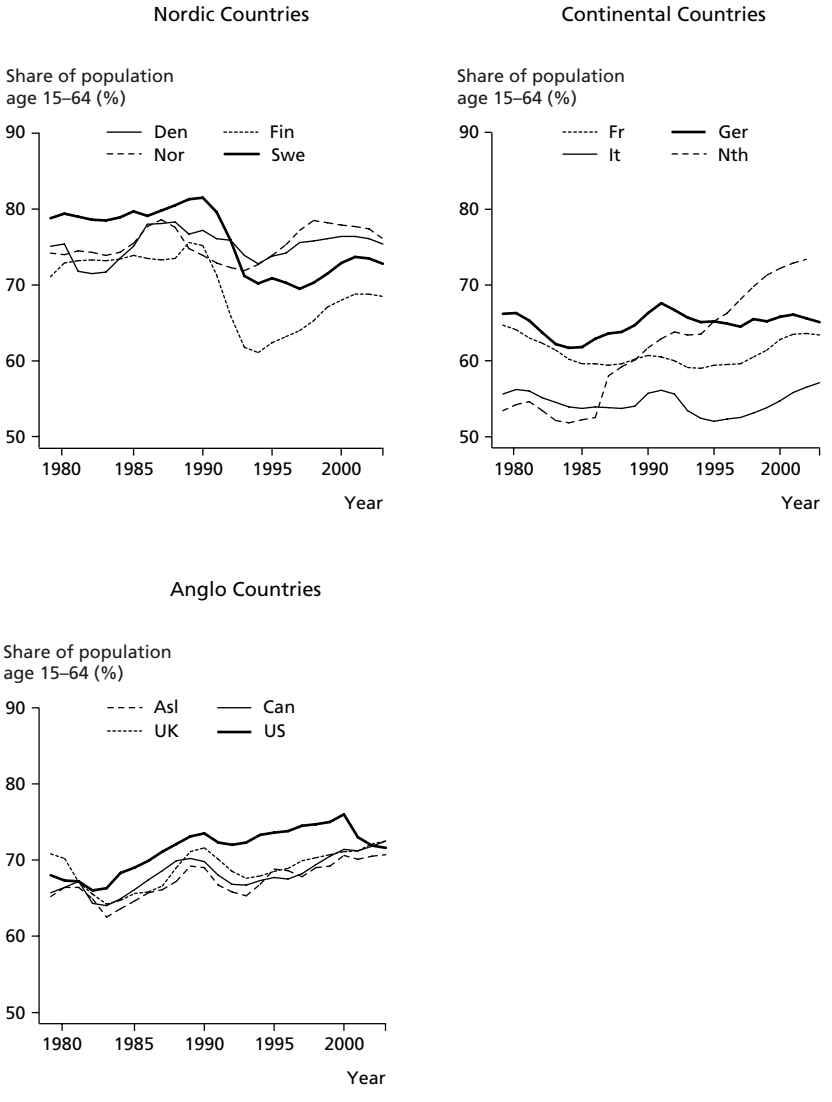
I consider three questions here: Does Germany in fact have an employment problem? If so, what are the causes? And what can be done to remedy it?

1 Is There a Problem?

Figure 1 shows employment rates – employed persons as a share of the working-age population (persons age 15 to 64) – in twelve countries since 1979. For most of these countries 1979 was the peak year of the late 1970s business cycle, so it is a useful starting point. I include four "Nordic" countries (Denmark, Finland, Norway and Sweden), four "Continental" countries (France, Germany, Italy and the Netherlands), and four "Anglo" nations (Australia, Canada, the United Kingdom and the United States).

Germany entered the 1980s with a comparatively high employment rate, at 66 percent. This was below the rates for the four Nordic countries but similar to those of France and the four Anglo nations. And it was considerably higher than the rates in Italy and the Netherlands. Like most of the twelve countries, Germany experienced a decline in its employment rate during and after the early 1980s recession, followed by an increase in the second half of the eighties. But in contrast to most other countries, the employment rate in Germany barely changed over the decade as a whole, as the increase from 1985 to 1990 merely offset the decline of the previous five years.

Figure 1 Employment Rates, 1979–2003



Note: Vertical axes are truncated (do not begin at zero). Country abbreviations for this and subsequent figures: Asl – Australia, Can – Canada, Den – Denmark, Fin – Finland, Fr – France, Ger – Germany, It – Italy, Nth – Netherlands, Nor – Norway, Swe – Sweden, UK – United Kingdom, US – United States. For variable definitions and data sources, see the appendix.

In the first half of the 1990s the employment rate again dropped, as it did in all countries other than the Netherlands. In 1995 Germany's employment rate was similar to that in three of the four Anglo countries and the Netherlands, and higher than in Finland, France and Italy. Only Norway, Denmark, Sweden and the United States had rates substantially higher. But in the second half of the 1990s Germany was the only country among the twelve with no growth in its employment rate. By 2003, eight of the countries had employment rates more than five percentage points higher than Germany's. One of the other three, Finland, had a rate three percentage points higher. France's rate was marginally lower than Germany's. Only Italy trailed by a significant margin.

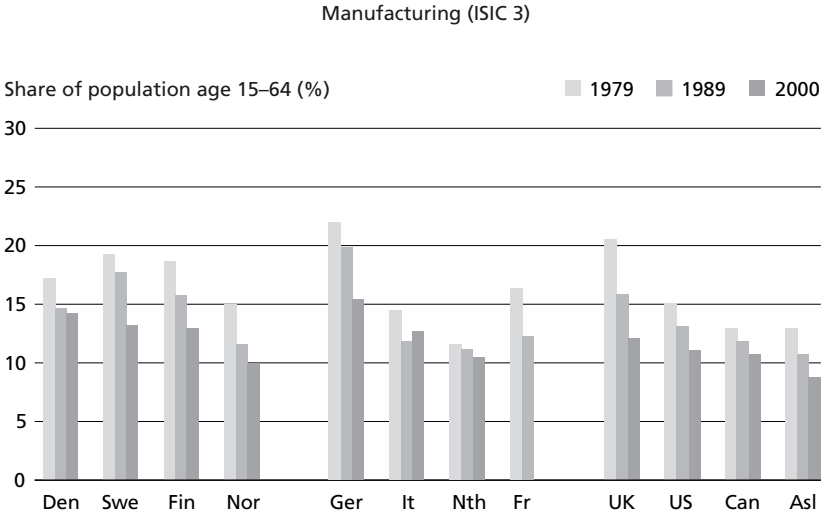
Thus, Germany moved from being toward the high end among these nations coming into the 1980s to being at the low end at the turn of the century. It achieved no increase in its employment rate over the 1980s and 1990s. In 2001, its peak year in the 1990s business cycle, Germany's employment rate was 66 percent, the same as in 1979.

The easy story to tell about what caused this disappointing performance focuses on unification. The country absorbed a relatively poor nation (the GDR) with little sustainable employment base. In some respects the fact that Germany's employment rate is not now substantially lower than before unification is a significant achievement. Yet (West) Germany's employment performance in the 1980s was comparatively weak as well, so unification cannot be the entire story. Perhaps more important, while unification clearly imposed additional costs and strains on the country's economy, the relevant question is how its institutions and policies have dealt with those costs and strains.

Germany has powerful unions concentrated in manufacturing. Large manufacturing firms must also negotiate work conditions and hiring and firing procedures with firm-level works councils. In addition, codetermination laws stipulate that employees elect half of the board of directors in incorporated firms with more than 2,000 employees and one third in firms with between 500 and 2,000. Perhaps these institutional "rigidities" have burdened manufacturing firms with excessively high labor costs and reduced their ability to respond quickly to changes in the competitive environment (Siebert 1997, 2004).

Figure 2 shows employment rate trends in four key economic sectors. The first is manufacturing (ISIC 3). The second is "high-end" services, consisting of finance, insurance, real estate and other business services (ISIC 8). The third and fourth are two groups of relatively "low-end" services: wholesale and retail trade, restaurants and hotels (ISIC 6) and community, social and personal services (ISIC 9). Each chart shows employment rates in 1979, 1989, and 2000 – all peak business cycle years for most of the twelve countries.

Figure 2 Employment Rates by Sector, 1979, 1989 and 2000



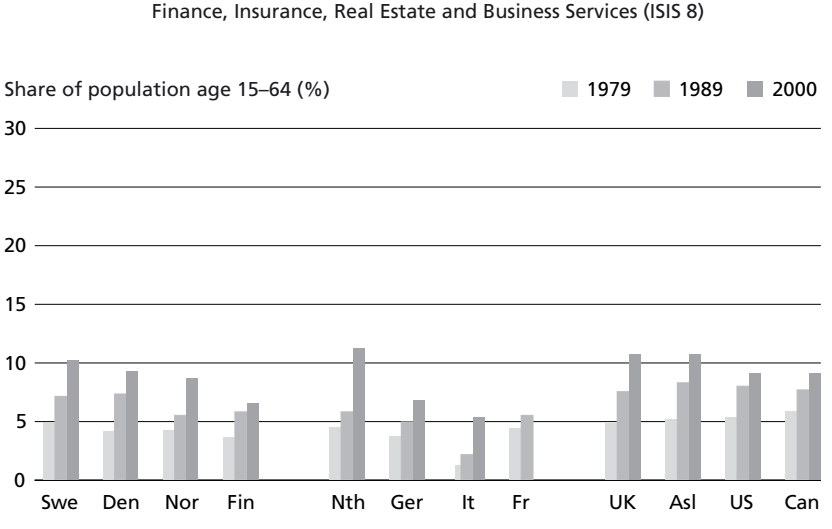
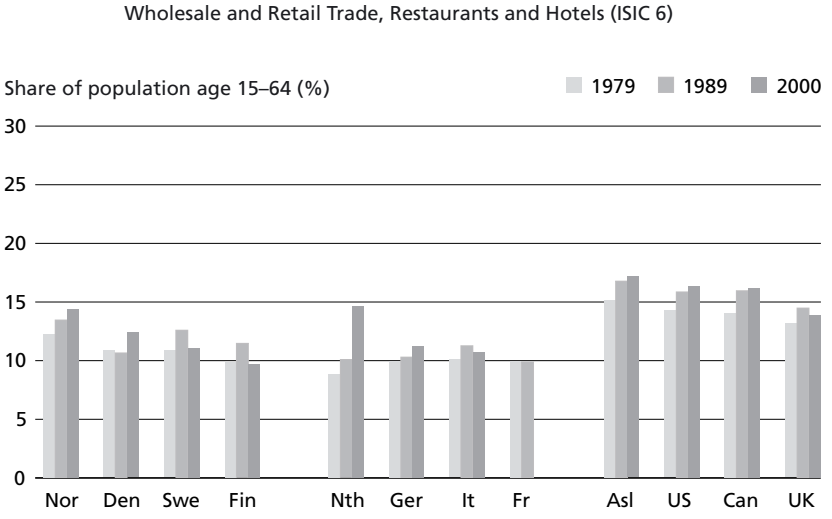
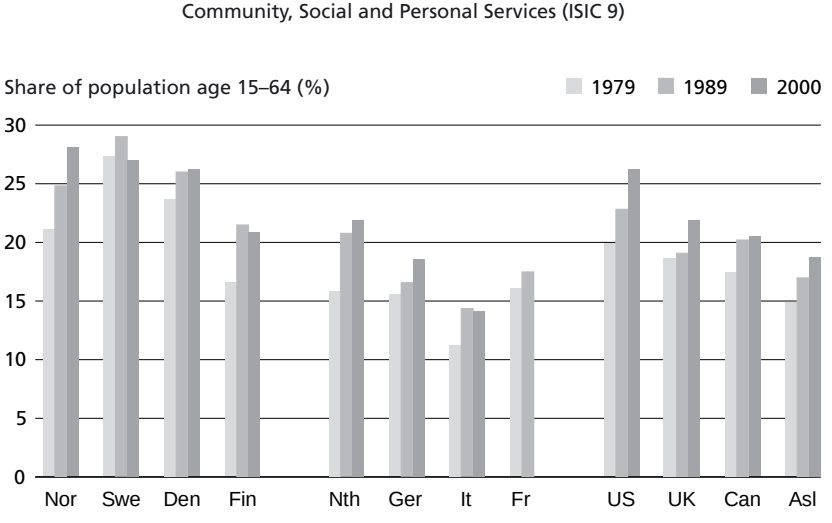


Figure 2 continued





Note: These are four of the nine ISIC sectors. The others are agriculture, mining/quarrying, electricity/gas/water, construction, and transportation/storage/communication. Sector-specific employment data are not available for France after 1990. For variable definitions and data sources, see the appendix.

Employment has declined in German manufacturing. But this has been true everywhere. Across these twelve countries, trends in manufacturing employment in the 1980s and 1990s followed straightforwardly from starting levels: countries beginning with the highest rates experienced the sharpest declines. Manufacturing employment in Germany began the 1980s at a higher level than in any of the other eleven countries. Given this high starting level, its rate of decline has not been especially rapid. As of 2000, Germany continued to have the highest manufacturing employment rate among the twelve nations, at approximately 15 percent.

The other three charts in Figure 2 indicate that Germany's employment deficit is mainly in services. Its employment rate trails that of most of the Nordic and Anglo countries in both high-end services (ISIC 8) and low-end services (ISIC 6 and 9).

Employment in Germany has increased in each of these three service sectors. But Germany began at low levels in the three sectors and, given that low starting point, the increase has not been particularly rapid. For instance, in ISIC 8 (business services), Germany's employment rate increased from 4 percent in 1979 to 7 percent in 2000. In the United States it rose from 6 to 9 percent. In ISIC 6 (trade, restaurants, hotels), the employment rate rose from 10 to 11 percent in Germany and from 14 to 15 percent in the United States. In ISIC 9 (community, social and personal services), Germany's employment rate grew from 16 to 19 percent, while the rate in the United States jumped from 20 to 26 percent.

Mediocre employment growth in these three service sectors is thus key to understanding Germany's employment woes. What has caused it?

2 What Are the Causes?

Tight Monetary Policy?

One view is that Germany has suffered from excessively tight monetary policy since the 1970s, first by the Bundesbank and more recently by the European Central Bank (Dornbusch 1986; Ball 1999; Galbraith/Conceição/Ferreira 1999; Martin 2004; Schettkat 2004, 2005). This squares with conventional understanding of the Bundesbank as the most anti-inflationary of the affluent countries' central banks in recent decades.

Yet this view overlooks the fact that several countries tied their monetary policy to Germany's and others tended to follow the Bundesbank's lead more informally. This suggests that Germany's monetary policy may not in fact have been more restrictive than that of many other European nations.

Figure 3 Employment Change in Three Service Sectors, 1979 to 2000, by Various Potential Determinants

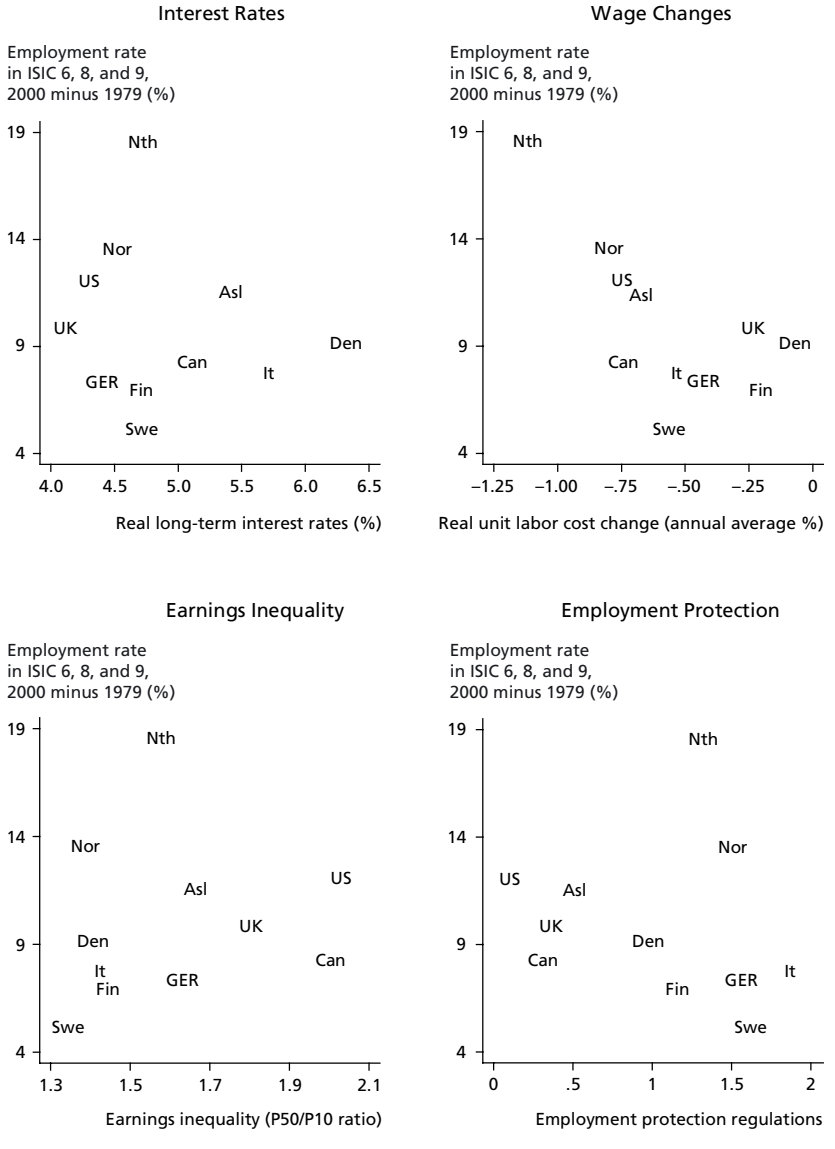
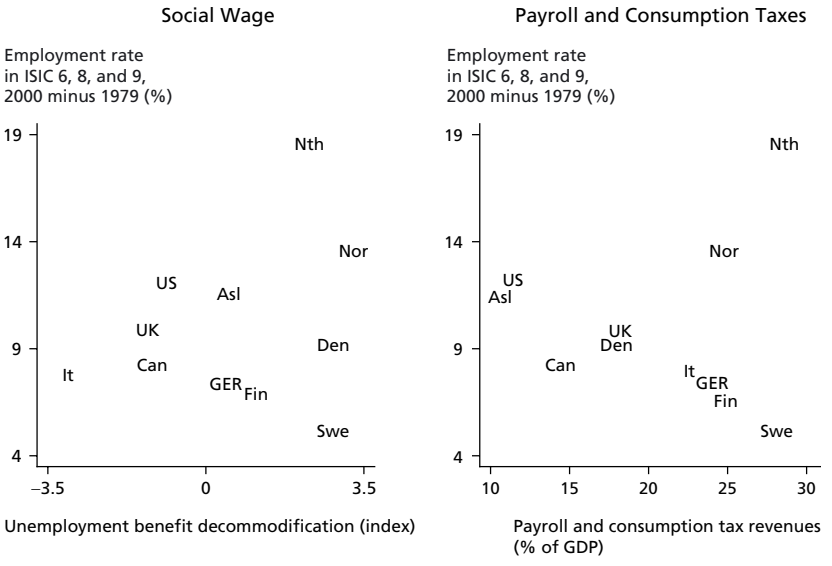


Figure 3 continued



Note: Figures for interest rates, earnings inequality, employment protection, the social wage, and payroll and consumption tax revenues are averages over the period 1980–2000. Service-sector-specific data are not available for France after 1990. For variable definitions and data sources, see the appendix.

The best available indicator of the restrictiveness of monetary policy is real long-term interest rates. The first (top left) chart in Figure 3 shows change in employment in the three service sectors highlighted in Figure 2 (ISIC 6, 8 and 9) by average real long-term interest rates. The employment change measure is calculated as the employment rate in these three sectors in 2000 minus the rate in 1979. The interest rate figure is an average over the period 1980 to 2000. The data suggest that, although the Bundesbank may indeed have pursued a comparatively restrictive approach over the 1980s and 1990s, real interest rates in Germany tended to be *lower* than in many of the other countries. Furthermore, there is no apparent association across the group of countries as a whole between interest rates and employment growth in services.

Lack of Wage Restraint?

As noted earlier, Germany's unions are comparatively strong. Moreover, although they represent only about one third of the work force directly, extension practices mean that collectively bargained wages cover 70 to 85 percent of workers (depending on the estimate). Perhaps, then, rapid wage increases in

manufacturing, themselves justified by rapid productivity growth, have pulled up economy-wide wages too quickly, deterring employment growth (OECD 1994, 2004d; Siebert 1997, 2004, chap. 4; Hemerijck/Schludi 2000).

The second (top right) chart in Figure 3 suggests that "insufficient" wage restraint may indeed have contributed to the shortage of service-sector employment growth in Germany in the eighties and nineties. The measure shown in the chart is average annual change in real unit labor costs, which represents total compensation adjusted for inflation and productivity. Real unit labor costs declined in all of the countries over the two decades. But those in which they declined least tended to experience the least increase in service employment. Germany is located in the lower-right portion of the chart. Its decline in real unit labor costs was less rapid than in most of the other countries, and it was on the low end in service employment growth.

High Low-End Wages?

Another common hypothesis is that high wage levels at the low end of the earnings distribution reduce employment growth in low-end services (OECD 1994, 2004d; Siebert 1997, 2004, chap. 4; Iversen/Wren 1998; Esping-Andersen 2000a; Blau/Kahn 2002). Productivity in these jobs tends to be relatively low and difficult to increase. If wages are too high, employers will not be able to hire as many people as the level of consumer demand would otherwise permit.

The third (middle left) chart in Figure 3 shows employment change in the three service sectors by the ratio of earnings at the fiftieth percentile of the earnings distribution to those at the tenth percentile. The figures are for the full-time employed only. The P50/P10 earnings ratio is thought to be a more relevant indicator than the absolute level of earnings at the low end because most of these jobs are in non-tradable services. Hence the relevant benchmark for employers is more likely to be the median wage within the domestic economy rather than, say, the tenth-percentile wage in other nations.

If we discount the Netherlands and Norway, we observe the expected pattern: countries with higher levels of earnings inequality tended to have greater employment growth in the three service sectors than did those with less earnings inequality. Should we discount the Netherlands and Norway? I think there is good reason to do so. The Netherlands is a peculiar case in many respects, and there has been considerable debate over the past decade about the nature and causes of the Dutch employment "miracle" and Dutch exceptionalism (Visser/Hemerijck 1997; Hartog 1999; Gorter 2000; Becker 2001; Visser 2002). Norway deserves to be treated separately because of the importance of oil revenues for its economic performance since the mid-1970s (Jackman 1987; Kenworthy 2004).

However, despite the cross-country association between earnings inequality and service employment growth, this factor does not appear to help much in accounting for Germany's employment difficulties. Although Germany's manufacturing wages are comparatively high in an absolute sense, its P50/P10 earnings ratio is in the middle of the pack among affluent nations.

More evidence on the employment impact of wages in low-end services comes from a study of Germany and the United States by Richard Freeman and Ronald Schettkat (2000). Freeman and Schettkat found that low-wage services – eating, drinking, care facilities, retail trade and so on – account for a large portion of the difference in aggregate employment rates between these two countries. Yet they also found that, although Germany's overall pay structure is more egalitarian than that of the United States, the ratio of wages in the lowest-paying service sectors to average wages is approximately the same in the two countries. Because Germany does not have a statutory minimum wage and many of these jobs are outside of the collective bargaining system, German employers in low-end services do not have to pay higher relative wages than American employers. This suggests reason for skepticism about the role of wage levels in contributing to the two countries' different employment performance.

More recently, Andrew Glyn and colleagues (2005) performed the same exercise for wages and employment in retail trade. They examined not only Germany and the United States but also France, the Netherlands and the United Kingdom. They reached a similar conclusion: relative to average wage levels, wages for the lowest paid in this industry are approximately the same in each of these countries. Glyn et al. also found that productivity levels are similar across the countries; if anything, they are higher in the European countries. This suggests that wage levels probably have not been the main impediment to employment in retail trade in Germany.

Stiff Employment Protection Regulations?

If employers' freedom to fire workers during a downturn is restricted, they may be more reluctant to hire when times are good. Over the long run, therefore, employment protection regulations, whether imposed by government or negotiated collectively between unions and employers, may reduce employment growth (OECD 1994, 2004a; Siebert 1997, 2004, chap. 4; Esping-Andersen 2000b).

The fourth (middle right) chart in Figure 3 shows employment change in the three services sectors by a measure of the stiffness of employment protection regulations. Germany is among the countries with the strongest regulations. In firms with more than ten employees (more than four between 1998 and 2004), layoffs not prompted by individual misbehavior must be justified by a firm's

economic situation. Disputes frequently are settled in labor courts, which means firms risk having layoff decisions reversed. Severance pay of a year's salary is typically required for those laid off. Also, German firms traditionally have been limited in their ability to hire workers on fixed-term contracts. Such hires must be justified as part of a project with limited duration and generally must be limited to two years (four years beginning in 2004).

The comparatively high degree of employment protection in Germany is consistent with the country's comparatively poor employment performance. And as with earnings inequality, if we discount the Netherlands and Norway, we observe a fairly strong association, in the predicted direction, across the twelve nations.

Generous Social Wage?

The "social wage" refers to the level of government (and other) benefits available to persons who are not employed. Unemployment benefits, sickness benefits, disability benefits, social assistance, early retirement packages, pensions, health care provision and various other programs contribute to the generosity of the social wage. In principle, the higher the social wage, the higher the employment wage ("reservation wage") must be for a person outside the labor market to accept a job. A higher social wage may therefore reduce employment growth (OECD 1994; Siebert 1997, 2004, chap. 4; Nickell/Layard 1999; Esping-Andersen 2000b; Peter 2004).

Though the unemployment insurance system has been substantially altered in the past few years, Germany's social wage was comparatively generous throughout the 1980s and 1990s. Unemployment insurance paid around two thirds of prior earnings and was available for more than two years. After that, a person could receive unemployment assistance for an indefinite duration and often at more than 50 percent of former earnings. Sickness, disability and social assistance benefits were comparatively high. These programs were complemented by housing assistance and full health care coverage. Workers over age 50 were often encouraged to take generous early retirement packages, partially subsidized by government (Ebbinghaus 2000).

The fifth (bottom left) chart in Figure 3 shows employment change in the three service sectors by a measure of the social wage: unemployment benefit decommodification. This is a composite measure that takes into account eligibility rules, replacement rates, and duration of benefits. It is at best a partial measure, but it is a fairly comprehensive one for perhaps the most important of the programs that influence the social wage. Germany is in the middle of the pack on this measure. Moreover, there is less indication of a relationship across

the countries between this policy measure and employment growth in the three service sectors. Thus, although the social wage has been the focus of recent Germany policy reforms, the comparative evidence suggests that it may not have been of primary importance.

Heavy Payroll and Consumption Tax Burden?

Taxes may reduce employment for a variety of reasons. On the demand side, taxes on income and corporate profits may diminish job creation by reducing incentives to save, invest, expand output or start new businesses. Taxes on payroll paid by employers increase non-wage labor costs. Taxes on consumption are likely to raise the price of goods and services, potentially reducing consumer demand and therefore lowering employer revenues. Taxes on income and taxes on payroll paid by employees may lead to employee (or union) demands for higher wages to compensate for the tax payments, thereby increasing labor costs for employers. On the supply side, income taxes and employee-contributed payroll taxes lessen the financial gain from employment, reducing the incentive to work. A number of recent studies have found empirical support for the notion that high taxes are bad for employment (OECD 1994; Nickell 1997; Scharpf 1997, 2000; Manow/Seils 2000; Esping-Andersen 2000b; Daveri/Tabellini 2002; Kenworthy 2004, chap. 5; Kemmerling 2005).

Some analysts suggest that adverse employment effects are generated by particular types of taxes rather than by the overall level of taxation (Scharpf 1997, 2000; Kemmerling 2005). In this view, payroll and consumption taxes are especially detrimental to employment in low-productivity services. Fritz Scharpf (1997) has put the argument as follows:

> The negative impact on service employment is particularly acute in those countries which, like Germany and France, rely to a large extent on payroll taxes for the financing of the welfare state. In Germany, for instance, 74% of total social expenditures were financed through workers' and employers' contributions to social insurance systems in 1991, and in France that was true of 82%. In Germany, these contributions presently amount to about 42% of the total wage paid by the employer … If the net wage of the worker cannot fall below a guaranteed minimum [the level of unemployment benefits and social assistance], the consequence is that any social insurance contributions, payroll taxes, and wage taxes that are levied on jobs at the lower end of the pay scale cannot be absorbed by the employee but must be added to the total labor cost borne by the employer. Assuming that additional overhead costs are proportional to total labor cost, the implication is that the minimum productivity that a job must reach in order to be viable in the market is raised by more than 50% above the level of productivity required to pay the worker's net wage. As a consequence, a wide range of perfectly decent jobs, which in the absence of payroll taxes would be commercially viable, are eliminated from the private labor market.

This argument is echoed in a recent paper by Streeck and Christine Trampusch (2005).

The sixth (bottom right) chart in Figure 3 shows service employment growth by the sum of payroll and consumption taxes as a share of GDP. Apart from the Netherlands and Norway, we see a clear and fairly strong association between the two variables. Consistent with the argument of Scharpf and others, countries with high payroll and/or consumption taxes, including Germany, have tended to achieve less employment growth in the three service sectors.

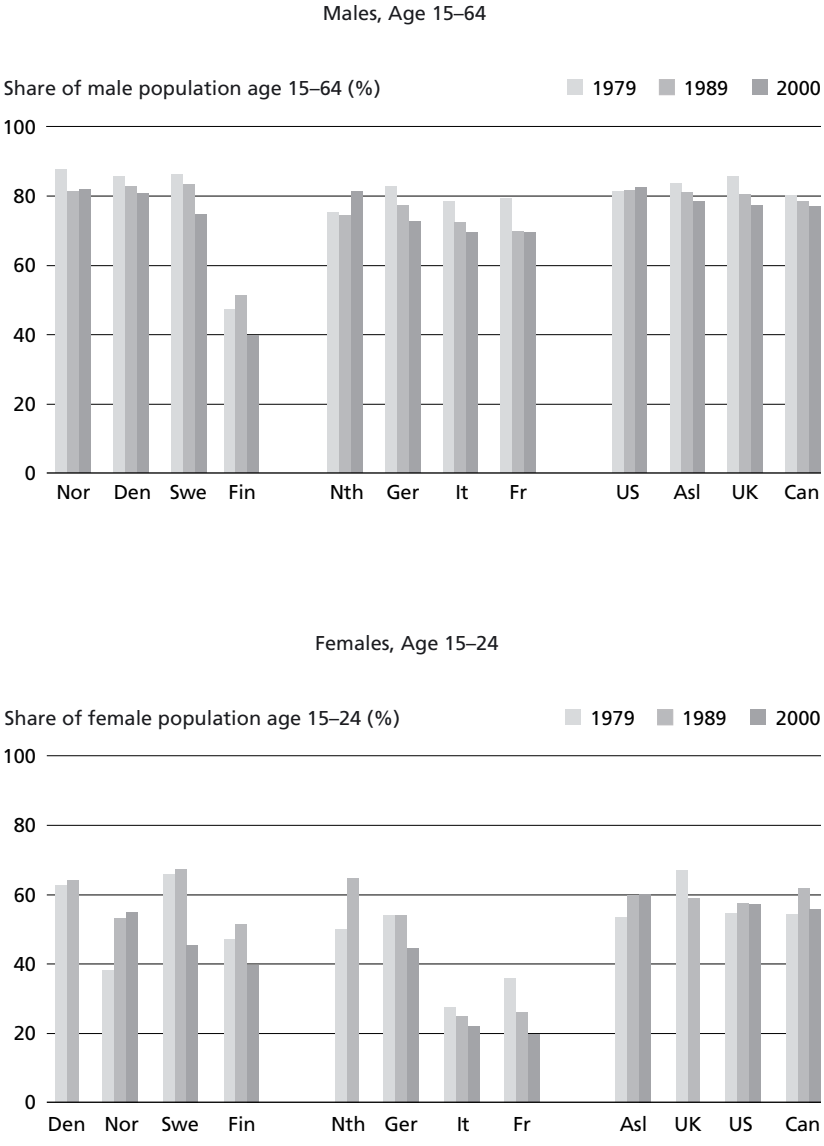
Lack of Women-Friendly Policies?

Across affluent countries the chief source of variation in employment rates is variation in employment rates for *women*. This suggests that policies and institutions that specifically affect women's employment may be a key cause of differing overall employment performance.

Compared to many other affluent countries, policies and institutions in Germany are not particularly conducive to female employment (Ondrich et al. 1999; Gottschall/Bird 2003; Spiess/Wagner 2003; Kenworthy 2007). Childcare for children under three is undersupplied. Public preschool is available for children age three to six, and approximately 80 percent of such children attend. But this schooling is half-day, which poses a problem for parents in full-time jobs. Half-day schooling for six to nine-year-olds forces many couples with even school-age children to keep one parent home during the heart of the working day. There is government-subsidized maternity/care leave, but it is too long; it encourages mothers to take a three-year break from employment, which increases the number who never return or who return only part-time. Moreover, eligibility for leave is not conditional on prior employment, so there is no incentive for women who wish to make use of the leave to enter the labor market beforehand. The tax system imposes a comparatively stiff penalty on households with two earners. The German pension system further reinforces the male breadwinner model: if a husband qualifies for a pension, the wife automatically does too. In addition, survey data suggest that German women are less favorably disposed toward employment than their counterparts in most other affluent nations.

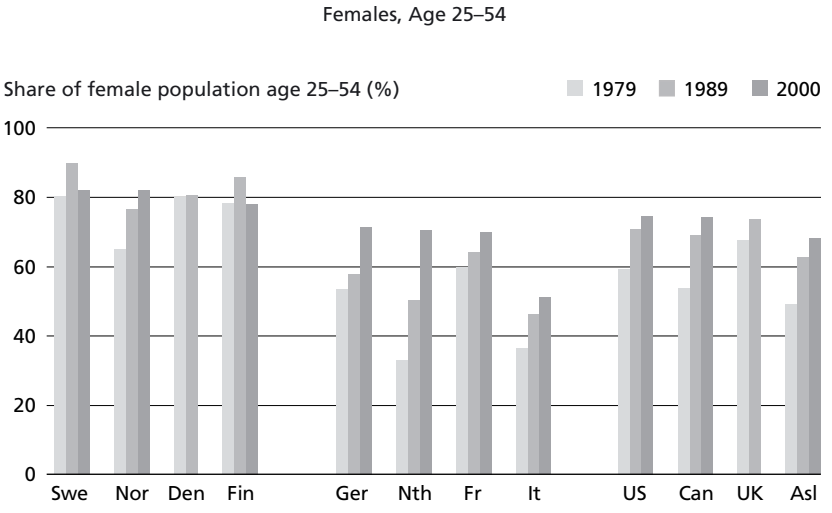
Given this array of obstacles to women's employment, the rate of employment among prime working-age women is higher than might be expected. As the third (lower left) chart in Figure 4 indicates, employment among German women age 25–54 is nearly as high as in the Netherlands and in the Anglo countries. However, this is somewhat artificial – inflated by unification with the east. Employment rates among women in the former East Germany tended to be much higher than in the west. The employment rate for women age 25–54

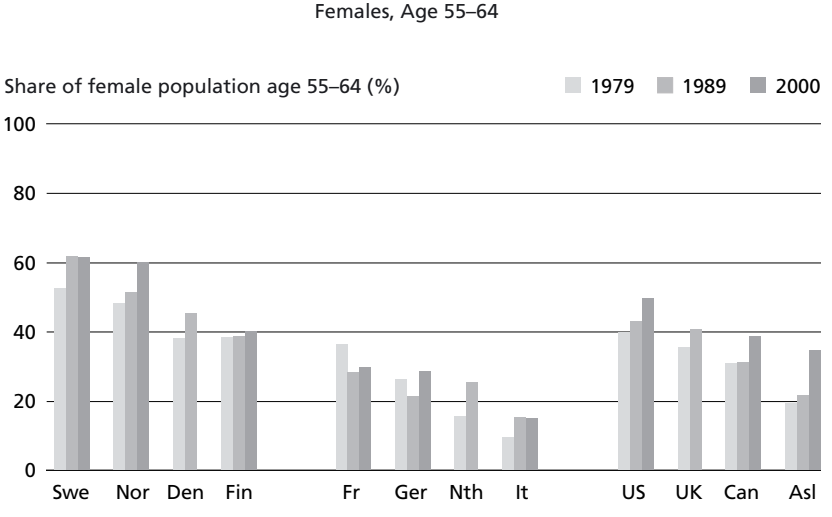
Figure 4 Employment Rates by Sex and Age, 1979, 1989 and 2000



Note: Age-group-specific employment data are not available for Denmark, the Netherlands, and the United Kingdom prior to the mid-1980s. For variable definitions and data sources, see the appendix.

Figure 4 continued





jumped by seven percentage points between 1990 and 1991, when unification occurred.

Then again, after a temporary dip in the early 1990s, the employment rate for prime working-age women in unified Germany has increased steadily. This is not a product of women-friendly policies. Instead, it seems to be the result of a combination of other factors: improvements in women's educational attainment, increases in pay, changes in attitudes toward work among German women, and higher unemployment among men.

As the fourth chart in Figure 4 indicates, German women's employment is lowest among those age 55–64. However, the rate for German men in this age group is also comparatively low (not shown). This suggests problems in the labor market that are not necessarily gender-specific. The same thing is suggested by the data in the first (top left) chart in Figure 4, which is for male employment rates (age 15–64). Although the differences across countries are far less pronounced than those for women, Germany does lag noticeably behind the Anglo countries and most of the Nordic countries.

Which Explanation Is Correct?

Ordinarily we look to comparative analysis for help in sorting through competing explanations of a phenomenon such as employment performance. Unfortunately, cross-country comparison is of only limited utility here: there is a relatively small number of countries, the list of potential causes is long, and a number of the countries share more than a few of the relevant institutions and policies. Furthermore, several of the countries are exceptional in ways that cast suspicion on their usefulness for making comparative judgments. I have already noted this with respect to Germany (unification), the Netherlands (an assortment of factors), and Norway (oil). Sweden and Finland could certainly be added to this list, as the employment records of these two countries during this period is dominated by the deep economic crises of the early 1990s, which arguably were products of exogenous factors – a series of policy mistakes for Sweden and the collapse of the Soviet market for Finland.

I therefore hesitate to render a judgment about which of the factors discussed in this section have been most important, either across the countries or for the German case in particular. The most likely culprits would appear to be wage changes, employment protection regulations, and payroll and consumption taxes. But it is difficult to be confident about such a conclusion.

3 What To Do?

One proposed solution to Germany's employment problem is to radically alter the entire institutional and policy configuration – union and works council influence, codetermination, employment protection, the welfare state, and the tax system (Siebert 2004; *The Economist* 2006). But given the continued healthy performance of manufacturing firms, this seems unduly radical. A more sensible approach, at least for the medium term, might be to focus on introducing changes to the institutional and policy structure that would have little impact on arrangements in manufacturing.

This suggests that perhaps the wage determination system should be left more or less intact. In a sector such as manufacturing, where there is considerable potential for productivity increases, high and rising wages can function as a "beneficial constraint" on employers, forcing them to constantly search for new and better techniques and strategies (Streeck 1997a). Moreover, because a number of low-end service-sector jobs are outside the collective bargaining system, their wages are already at about the same point relative to the median as in the United States and a few other European economies (Freeman/Schettkat 2000; Glyn et al. 2005).

What should be changed, then? There are several potential candidates. One is to reduce the social wage. The series of reforms introduced by the Schroeder government, culminating in the Hartz IV reforms, which took effect in 2005, have done so for unemployment benefits.

A second is to reduce employment protection regulations, making it easier for employers to dismiss workers. This, it is argued, will render employers less hesitant to hire when economic conditions are good. The comparative pattern suggests some support for the view that limited employment protection is conducive to rapid employment growth in services. Denmark in particular is sometimes pointed to as an example of a country that has benefited from limited employment protection combined with otherwise labor-friendly institutions and policies (Campbell/Pedersen 2005). I suspect that moving in this direction would be beneficial for service-sector employment in Germany, but it would represent a major curtailment of the rights and powers of works councils, which are a key component of the still relatively successful institutional configuration in German manufacturing.

I agree with Scharpf (1997, 2000), Streeck and Trampusch (2005) and others that the most employment-friendly alteration of the German institutional and policy structure probably would be a revision of the tax system to shift more of the burden from payroll taxes to general taxation. The comparative evidence suggests some likely payoff, and this change seems likely to least disturb existing

institutional arrangements. That is not, of course, to say that it is an easy thing to do politically (Streeck/Hassel 2004).

Germany has an egalitarian culture (Streeck 1997b, 2001; Siebert 2004). Most of the potential reforms I have discussed are aimed at promoting employment in low-productivity, low-pay service jobs. Is that a good thing from an egalitarian point of view? That depends on which level of inequality is prioritized. More Germans would be working in jobs at the low end of the pay scale, which presumably would increase earnings inequality among employed individuals. (Then again, this may have happened already, even though the official figures for earnings inequality do not show it. Because of high payroll taxes and perhaps other factors, a range of "off the books" jobs in consumer services have developed in recent years, usually at low pay levels and without unemployment insurance or pension entitlement [Streeck 2001]).

What effect would an expansion of low-wage jobs have on earnings inequality among households? On the one hand, with more individuals earning low wages, we would expect a widening of household earnings inequality. On the other hand, to the extent that some (many?) of those who move into such jobs come from zero- or single-earner households at the low end of the distribution, the new earnings, even though relatively low, should help to pull up the earnings of the household. This would have the effect of reducing earnings inequality across households.

The inequality that egalitarians should care most about, in my view, is inequality of disposable (posttax-posttransfer) income across households. Here, I think, there is good reason for optimism. If policy reforms succeed in generating a growing number of low-end service jobs (or bringing them out of the black market into the formal sector), there will be many individuals and households with low earnings. But this can be remedied with an employment-conditional earnings subsidy – something along the lines of the Earned Income Tax Credit in the United States or the Working Tax Credit in the United Kingdom. These programs provide a tax refund to households with low earnings. If (as is often the case) the refund is greater than the amount the household owes in income taxes, the household receives the difference as a cash benefit. In order to encourage labor force participation, the amount of the tax credit increases with earnings up to a point, and then begins to decrease. The credit in the United States has existed since the mid-1970s, and most studies have concluded that it heightens labor force participation, effectively targets transfers to households most in need (more so than a subsidy to low-earning individuals, since some such individuals may be in higher-earning households), creates minimal stigma, and has low administrative costs (Hoffman/Seidman 2003; Hotz/Scholz 2004). If shifting the tax burden away from payroll taxes, reducing employment protec-

tion or some other policy reforms succeed in stimulating a large number of relatively low-paying jobs, something along the lines of an employment-conditional earnings subsidy can ensure that Germany not only achieves high employment but also maintains low inequality.

Appendix: Variable Definitions and Data Sources

Earnings inequality. Ratio of pre-tax earnings of a person at the fiftieth percentile of the earnings distribution among the full-time employed to a person at the tenth percentile. Annual earnings for Canada, Finland, France (post-tax), the Netherlands and Sweden. Monthly earnings for Germany and Italy. Weekly earnings for Australia, the United Kingdom and the United States. Hourly earnings for Denmark and Norway. Source: Author's calculations from data in OECD (2005a).

Employment. Employed persons as a share of the population age 15–64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: manufacturing. Employment in manufacturing (ISIC 3) as a share of the population age 15 to 64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: finance, insurance, real estate, and business services. Employment in finance, insurance, real estate and business services (ISIC 8) as a share of the population age 15–64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: wholesale and retail trade, restaurants, hotels. Employment in wholesale and retail trade, restaurants and hotels (ISIC 6) as a share of the population age 15–64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: community, social and personal services. Employment in community, social and personal services (ISIC 9) as a share of the population age 15 to 64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: men's. Employed men as a share of the male population age 15–64 (or other age groups). Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment: women's. Employed women as a share of the female population age 15–24, 25–54, and 55–64. Source: Author's calculations from data in OECD (2005b).

Employment protection. Index capturing the strictness of employment protection rules and regulations. Range is 0 to 2, with higher scores indicating greater strictness. Source: Baker et al. (2004) update of data in Nickell et al. (2003). Originally created by Olivier Blanchard.

Interest rates. Real long-term interest rates: long-term nominal interest rates minus the rate of inflation. Source: Author's calculations from data in OECD (2004b).

Social wage. Decommodification index for unemployment insurance, based on a scoring procedure similar to that in Esping-Andersen (1990) but substantially revised. Six aspects of unemployment insurance policy are used: net replacement rate for a single person, net replacement rate for a family of four, qualifying condition, waiting period, benefit duration, and coverage rate. The first five are standardized (using data for 18 countries). Values of less than –2 or greater than 2 are recoded as –2 and 2, respectively. The five standardized scores are then summed, and the resulting sum is multiplied by the coverage rate. Source: Scruggs (n.d.). For discussion see Scruggs and Allan (2005).

Tax revenues: payroll and consumption. Government revenues from social security contributions, payroll taxes, and taxes on goods and services as a share of GDP. Source: OECD (2004c: 74, 77, 79).

Wage changes. Change in real unit labor costs: year-to-year percentage change in employee compensation, adjusted for changes in productivity and for inflation. Source: Author's calculations from data in OECD (2004b).

References

Baker, Dean, et al., 2004: Data set for *Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation*. The Schwartz Center Working Paper 2004-4. New York: New School for Social Research, Schwartz Center for Economic Policy Analysis.

Ball, Lawrence, 1999: Aggregate Demand and Long-Run Unemployment. In: *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 189–251.

Becker, Uwe, 2001: A "Dutch Model": Employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint? A Critical Assessment of an Idyllic View. In: *New Political Economy* 6, 19–43.

Blau, Francine D./Lawrence M. Kahn, 2002: *At Home and Abroad: U.S. Labor Market Performance in International Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Campbell, John L./Ove K. Pedersen, 2005: *The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy*. Unpublished Manuscript. Dartmouth College and Copenhagen Business School.

Daveri, Francesco/Guido Tabellini, 2002: Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries. In: *Economic Policy* 30, 48–104.

Dornbusch, Rüdiger, 1986: Unemployment: Europe's Challenge of the '80s. In: *Challenge* 29(4), 11–18.

Ebbinghaus, Bernhard, 2000: Any Way Out of "Exit from Work"? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and*

Work in the Open Economy, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 511–553.

The Economist, 2006: A Survey of Germany, 11 February, 1–16.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

——, 2000a: Regulation and Context: Reconsidering the Correlates of Unemployment. In: Gøsta Esping-Andersen/Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 99–112.

——, 2000b: Who Is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence. In: Gøsta Esping-Andersen/Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 66–98.

Galbraith, James K./Pedro Conceição/Pedro Ferreira, 1999: Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure. In: *New Left Review* 237, 28–51.

Glyn, Andrew, et al., 2005: *Employment Differences in Services: The Role of Wages, Productivity, and Demand*. DEMPATEM Working Paper 12 (revised version). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). <www.uva-aias.net>

Gorter, Cees, 2000: The Dutch Miracle? In: Gøsta Esping-Andersen/Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 181–210.

Gottschall, Karin/Katherine Bird, 2003: Family Leave Policies and Labor Market Segregation in Germany: Reinvention or Reform of the Male Breadwinner Model? In: *Review of Policy Research* 20, 115–134.

Hartog, Joop, 1999: *The Netherlands: So What's So Special about the Dutch Model?* Employment and Training Paper 54. Geneva: International Labour Organization. <www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp54.htm>

Hemerijck, Anton/Martin Schludi, 2000: Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 125–228.

Hoffman, Saul D./Laurence S. Seidman, 2003: *Helping Working Families: The Earned Income Tax Credit*. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.

Hotz, V. Joseph/John Karl Scholz, 2004: The Earned Income Tax Credit. In: Robert Moffitt (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 141–197.

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

Jackman, Robert, 1987: The Politics of Economic Growth in the Industrial Democracies, 1974-1980: Leftist Strength or North Sea Oil? In: *Journal of Politics* 49, 242–256.

Kemmerling, Achim, 2005: Tax Mixes, Welfare States, and Employment: Tracking Diverging Vulnerabilities. In: *Journal of European Public Policy* 12, 1–22.

Kenworthy, Lane, 2004: *Egalitarian Capitalism*. New York: Russell Sage Foundation.

——, 2007: *Jobs with Equality*. New York: Russell Sage Foundation (forthcoming).

Kitschelt, Herbert/Wolfgang Streeck, 2004: From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (eds.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 1–34.

Manow, Philip/Eric Seils, 2000: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 264–307.

Martin, Andrew, 2004: The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model. In: Andrew Martin/George Ross (eds.), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 20–50.

Nickell, Stephen, 1997: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. In: *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 55–74.

Nickell, Stephen/Richard Layard, 1999: Labor Market Institutions and Economic Performance. In: Orley Ashenfelter/David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C. Amsterdam: Elsevier, 3029–3084.

Nickell, Stephen, et al., 2003: Data set for *The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s*. In: Philippe Aghion et al. (eds.), Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 394–431.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), 1994: *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.

——, 2004a: Employment Protection Regulation and Labour Market Performance. In: *OECD Employment Outlook*, 61–125.

——, 2004b: *OECD Statistical Compendium*. Edition 01#2004. Paris: OECD.

——, 2004c: *Revenue Statistics, 1965-2003*. Paris: OECD.

——, 2004d: Wage-Setting Institutions and Outcomes. In: *OECD Employment Outlook*, 127–181.

——, 2005a: *OECD Earnings Database*. Unpublished. Paris: OECD.

——, 2005b: *OECD Labour Force Statistics Database*. Paris: OECD. <www1.oecd.org/scripts/cde/members/lfsdataauthenticate.asp>

Ondrich, Jan et al., 1999: Full Time or Part Time? German Parental Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany. In: *Research in Labor Economics* 18, 41–74.

Peter, Waltraut, 2004: *The Earned Income Tax Credit: A Model for Germany?* Unpublished manuscript. Washington, DC: American Institute for Contemporary German Studies.

Scharpf, Fritz W., 1997: *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*. MPIfG Working Paper 97/7. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-7/wp97-7.html>

Scharpf, Fritz W., 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

Schettkat, Ronald, 2004: U.S. Sclerosis? In: *Challenge* 47(2), 39–52.

——, 2005: Is Labor Market Regulation at the Root of European Unemployment? The Case of Germany and the Netherlands. In: David R. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*. Oxford: Oxford University Press, 262–283.

Scruggs, Lyle, N.d.: *Revised Decommodification Scores*. Unpublished Manuscript. Storrs, CT: University of Connecticut, Department of Political Science.

Scruggs, Lyle/James Allan, 2005: *Welfare State Decommodification in Eighteen OECD Countries: A Replication and Revision*. Unpublished Manuscript. Storrs, CT: University of Connecticut, Department of Political Science.

Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 37–54.

Siebert, Horst, 2004: *The German Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Spiess, C. Katharina/Gert G. Wagner, 2003: Why Are Day Care Vouchers an Effective and Efficient Instrument to Combat Child Poverty in Germany? In: Peter Krause/Gerhard Bäcker/Walter Hanesch (eds.), *Combating Poverty in Europe: The German Welfare Regime in Practice*. Aldershot, UK: Ashgate, 305–316.

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

——, 1997b: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 2, 237–256.

——, 2001: High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime. In: *Industrial and Labor Relations Review* 54, 698–705.

Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2004: The Crumbling Pillars of German Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (eds.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101–124.

Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: *Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State*. MPIfG Working Paper 05/2. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-2/wp05-2.html>

Visser, Jelle, 2002: The First Part-Time Economy in the World: A Model To Be Followed? In: *Journal of European Social Policy* 12, 23–42.

Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1997: *"A Dutch Miracle": Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Leistungs- und Innovationsprobleme konservativer Sozialstaaten mit koordinierten Marktwirtschaften

Herbert Kitschelt

Drei dynamische Kräfte bewirken, dass soziale Verteilungsergebnisse des Wirtschaftsprozesses sich ändern, selbst wenn politisch-ökonomische Institutionen konstant bleiben und politische Mehrheiten am Status quo festzuhalten gedenken: Technologie, Demographie und die internationale Einbindung von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Zwar wird die Intensität, mit der solche Kräfte wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung, Einkommensungleichheit oder Staatsfinanzen beeinflussen, selbst durch bestehende Institutionen endogen beeinflusst. Zum Beispiel ist der demographische Druck auf soziale Sicherungssysteme dort am größten, wo soziale Sicherungs- und Ausbildungssysteme die Kosten des Großziehens von Kindern vergleichsweise hoch und die Risiken der Kinderlosigkeit niedrig erscheinen lassen. Trotzdem beeinträchtigen solche Kräfte überall die Fähigkeit politischer Systeme, erwünschte politökonomische Resultate zu erzielen.

Auf kurze Sicht unterscheiden sich wohlhabende OECD-Demokratien durch institutionelle *varieties of capitalism* und *worlds of welfare state*. Jede der Hauptvarianten spezialisiert sich dabei auf die Meisterung von jeweils zwei von drei Hörnern eines »Trilemmas« demokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik, jedoch um den Preis, ein drittes sich säkular verschärfendes Restproblem zu hinterlassen (Iversen/Wren 1999). So mögen liberale Marktwirtschaften zwar Vollbeschäftigung und fiskalisches Gleichgewicht erwirken. Können sie aber auf Dauer den damit verbundenen Preis sozialer Ungleichheit und Armut bei einem substanziellen Anteil der Bevölkerung entrichten? Und wie stellen sich sozialdemokratische national koordinierte Marktwirtschaften dem Problem fiskalischen Ungleichgewichts, wenn sie Vollbeschäftigung und annähernde Einkommensgleichheit durch Aufblähen des öffentlichen Dienstleistungssektors gelöst zu haben glauben? Sektoral oder über Firmengruppen und Regionen koordinierte Marktwirtschaften mit christdemokratisch-konservativen Sozialstaaten schließlich haben sich darauf verlegt, durch progressive Ausgrenzung von Gesellschaftsmitgliedern aus Arbeitsmärkten ein fiskalisches Gleichgewicht und mäßige Ungleichheit bei Beschäftigten in unteren und mittleren Lohngruppen auf Kosten der Vollbeschäftigung zu verfolgen.

Auf lange Sicht mögen die Trilemmas postindustrieller Demokratien die Einsicht unter den Akteuren erzwingen, ihre Institutionen und sozialen Verteilungsformeln auf neue exogene Herausforderungen von Technologie, Demographie und Marktoffenheit einzustellen, wenn auch keineswegs in identischer Weise. Bestehende politisch-ökonomische Institutionen sind immer nur über relativ kurze Zeiträume hinweg zugleich politisch akzeptabel und wirtschaftlich vorteilhaft. Diese bemessen sich in wenigen Dekaden. Alle Zustandsbeschreibungen von Varianten des Kapitalismus stellen Momentaufnahmen dar, die den dynamischen Wandlungsprozess wegdenken. Es ist eine wesentliche Einsicht der politischen Ökonomie und Wirtschaftssoziologie Wolfgang Streecks, dass sich Varietäten der politischen Organisation des Wirtschaftsprozesses aus verschiedensten politischen und kognitiven kulturellen historischen Quellen speisen und sich ständig dynamisch wandeln. Dabei wandeln sich die Institutionen selbst nach Maßgabe politischer Verteilungskämpfe, nicht allein gemäß einer Logik ökonomischer Effizienz und Transaktionskosten.

Die Anstrengungen, die Zielkonflikte des Trilemmas kurzfristiger Sozial- und Wirtschaftspolitik aufzulösen, verteilen sich vor allem auf zwei Innovationspfade. Der eine Lösungsweg setzt auf energische Investitionen in Humankapital, um das Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften absolut und relativ zu erweitern. Eine attraktive Bildungsinfrastruktur stellt sich der technologischen, außenwirtschaftlichen und demographischen Herausforderung, da sie zum Entstehen einer Generation hoch qualifizierter Fachleute beiträgt, aufgrund deren Arbeitsproduktivität und -disziplin auch offene Hochlohnwirtschaften international konkurrenzfähig bleiben können. Der andere Lösungsweg kümmert sich mehr um den Erhalt von Lebenschancen unter denjenigen, die sich wegen fehlender Qualifikationen nicht an der allgemeinen Professionalisierungsstrategie beteiligen können. Hierbei geht es vornehmlich um die Schaffung eines mehr oder weniger subventionierten Niedriglohnsektors vor allem im Bereich der sozialen und persönlichen Dienstleistungen, der Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten in bezahlten Tätigkeiten erhält, die andernfalls durch informelle Eigenarbeit im Haushalt, technologische Rationalisierung oder Auslagerung in Niedriglohnländer wegfallen würden. Dieser Lösungsweg verringert somit die Konkurrenz von heimischen und ausländischen Beschäftigten in einfachen Tätigkeiten sowie den demographischen Druck, indem eine effektiv längere Lebensarbeitszeit von Geringverdienern die fiskalischen Probleme von Arbeitslosen- und Rentenversicherungen begrenzt.

Wie sich diese beiden generellen Lösungswege in institutionelle Regelsysteme und politökonomische Steuerungsinstrumente übersetzen lassen, variiert allerdings in pfadabhängiger Weise zwischen den bekannten Modellen von Kapitalismus und Sozialstaat. Dies zeigt sich deutlich an den Reformen, die in liberalen

Marktwirtschaften seit den achtziger Jahren und in sozialdemokratisch koordinierten Marktwirtschaften vor allem seit den neunziger Jahren vorangetrieben wurden.

Während sich liberale Marktwirtschaften und sozialdemokratisch national koordinierter Kapitalismus seit den siebziger und achtziger Jahren um die Ausdehnung der Arbeitsmarktchancen sowohl von Hochqualifizierten als auch von Geringqualifizierten energisch bemühten, wenn auch mit unterschiedlichen Verteilungsergebnissen, kann Vergleichbares für konservative kontinentale, sektoral koordinierte Kapitalismen wie insbesondere Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich nur in geringerem Maße behauptet werden. Es ist gut möglich, ohne dies hier ökonometrisch nachweisen zu können, dass die Wachstumsschwäche solcher Länder seit den neunziger Jahren ursächlich auch mit ihrer Unfähigkeit zusammenhängt, eine zweischienige Strategie der Ausweitung von Arbeitsmärkten für Hochqualifizierte und für Geringqualifizierte zu fahren.

In diesem Aufsatz werde ich zunächst die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Performanzprobleme christdemokratisch-konservativer koordinierter Marktwirtschaften und Sozialstaaten herausarbeiten. Mein Untersuchungsergebnis widerspricht dabei der landläufigen marktliberalen Vorstellung, dass zuviel Umverteilung solche Probleme erzeugt hat. Vielmehr ist es genau umgekehrt die mangelnde Leistungsfähigkeit konservativer Sozialstaaten, die »Rekommodifizierung« von Arbeitskräften durch Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik voranzutreiben, die den wirtschaftlichen Wandel behindert. Es gilt deshalb, die politischen Mechanismen zu erläutern, die dieses Resultat befördern, ebenso wie über die Bedingungen zu spekulieren, unter denen politische Kräfte diese Reformwiderstände zu Fall bringen könnten. Christdemokratisch-konservative Sozialstaaten haben dabei die Wahl, sich bei Reformen eher vom marktliberalen oder vom sozialdemokratischen Reformmodell inspirieren zu lassen. Im ungünstigsten Fall mögen sie allerdings am Ende zwar einen Niedriglohnsektor nach liberalkapitalistischer Maßgabe zulassen, ohne aber durch redistributive Sozialpolitik die Ausdehnung von Armut zu verhindern und durch energische Förderung der Hochqualifikation die Dynamik technologischen Wandels wirtschaftlich zu nutzen.

1 Wirtschaftsentwicklung, Einkommensverteilung und Humaninvestitionen in westlichen Sozialstaaten

Bei der vergleichenden Beschreibung wirtschafts- und sozialpolitischer Profile unterscheide ich hier mit dem seit langem dominanten komparativen Ansatz von Wilenski (1975, 1981), Esping-Andersen (1990) und Huber/Stephens (2001) drei verschiedene Hauptgruppen von Ländern, differenziere dann aber die heterogenste »christdemokratisch-konservative« Gruppe in drei Untertypen. Es ist nun zu prüfen, ob und wie sich die Varianten der christdemokratisch-konservativen Gruppe von anderen Hochlohnländern in der OECD unterscheiden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick zur akuten oder wahrgenommenen wirtschaftlichen Performanz der reichen OECD-Länder mit seit dem Zweiten Weltkrieg etablierten Demokratien.[1] Das Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum in der christdemokratisch-konservativen (CDK) Kerngruppe 3 seit Beginn der neunziger Jahre signalisiert leichte, aber dauerhafte und seit dem Jahr 2000 wachsende Nachteile gegenüber der skandinavischen sozialdemokratischen (SD) Kerngruppe 1 als auch gegenüber der liberalmarktwirtschaftlichen (LIB) Kerngruppe 4. Dagegen fiel die gemischte christdemokratisch-sozialdemokratische (CD-SD) Gruppe 2 von relativ guter Performanz in der ersten Periode in der zweiten deutlich zurück. Zugleich verbesserte sich im Zeitablauf das Wachstum in den christdemokratisch-liberalen oder konservativ-marktliberalen Mischtypen der Schweiz und Japans, das auf einem sehr niedrigem Niveau lag.

Die wirtschaftlichen Performanzunterschiede zwischen Ländern und Ländergruppen reflektieren sich auch in den subjektiven Bewertungen der Anpassungs- und Wachstumsfähigkeit nationaler Ökonomien durch Manager und Wirtschaftsberater, die jährlich unter anderem vom *Weltwirtschaftsforum* und von der *Weltbank* erhoben werden (Spalten 3–5). Sowohl die skandinavische Sozialdemokratie als auch die angelsächsischen marktliberalen Länder liegen fast gleich auf an der Spitze, gefolgt von den verschiedenen Mischtypen. Die christdemokratisch-konservativen Kernländer liegen dagegen relativ weit zurück.

Die Performanzprobleme christdemokratisch-konservativer Länder gewinnen deutlichere Konturen in der von Lane Kenworthy in diesem Band vorgelegten Arbeitsmarktanalyse. CDK-Kernländer weisen sowohl im Vergleich zu sozialdemokratischen als auch zu marktliberalen Ländern verhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeitsraten bei vergleichsweise geringer Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter auf. Kenworthys genauere Analyse der Be-

1 Ich habe hier die kleinsten Länder ausgeklammert, das heißt Luxemburg, Irland, Island und Neuseeland, sowie die westeuropäischen demokratischen Nachzügler (Griechenland, Portugal, Spanien) und die seit Fall des Kommunismus hinzugekommenen neuen OECD-Mitglieder (Korea, Polen, die Slovakei, Tschechien, die Türkei und Ungarn).

Tabelle 1 Wirtschaftswachstum und wahrgenommene Konkurrenzfähigkeit von OECD-Staaten

	Wirtschaftswachstum pro Kopf		Rangschätzung nationaler Wirtschaften in der Wahrnehmung von Wirtschaftsführern		
	1990–99	2000–05	World Economic Forum: Growth Competitiveness 2005		»Business friendly regulation« 2005. World Bank, Doing Business in 2006
			Rang	Punktzahl	Rang
Dänemark	1.8	1.5	4	5.65	8
Finnland	1.6	2.6	1	5.94	13
Norwegen	2.8	1.7	9	5.40	5
Schweden	1.1	2.4	3	5.65	14
SD-Gruppe 1*	**1.7**	**2.1**		**5.66**	**(10)**
Belgien	1.7	1.6	31	4.63	18
Niederlande	2.3	0.6	11	5.21	24
CD-SD-Gruppe 2*	**2.0**	**1.0**		**4.99**	**(21)**
Deutschland	1.5	1.0	15	5.10	19
Frankreich	1.1	1.5	30	4.78	>30
Italien	1.4	1.3	47	4.21	>30
Österreich	1.9	1.7	21	4.95	>30
CDK-Gruppe 3*	**1.4**	**1.3**		**4.75**	**(>30)**
CD-LIB Schweiz	**0.2**	**0.8**	**8**	**5.46**	**17**
KONS-LIB Japan	**1.4**	**1.8**	**12**	**5.18**	**10**
Australien	2.2	2.2	10	5.21	6
Kanada	1.3	2.1	14	5.10	4
Großbritannien	1.7	2.3	13	5.11	9
USA	2.0	1.9	3	5.81	3
LIB-Gruppe 4*	**1.9**	**2.0**		**5.62**	**(6)**

* Mit Bevölkerungsgröße gewichteter Durchschnitt.
Quellen: Spalte 1: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.1., Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002. Spalte 2: OECD Factbook 2005 <http://titania.sourceoecd.org>, berechnet nach Tabellen zu »macroeconomic trends – economic growth – evolution of GDP« und »population and migration – demographic trends – evolution of the population« bis 2003, danach Fortschreibung der Populationstrends 2000–03 für 2004 und 2005; Spalten 3 und 4: World Economic Forum 2005 <www.weforum.org>; Spalte 5: World Bank, Doing Business. Benchmarking Business Regulations. (Januar 2005 Daten) <www.doingbusiness.org>.

schäftigung in den besonders expansionsträchtigen Dienstleistungsbereichen zeigt, dass die Beschäftigungsnachteile der CDK-Länder nicht aus besonders starker Lohnnivellierung, generöser Arbeitslosenversicherung oder geringer Zuwächse der Arbeitsproduktivität resultieren, sondern aus der diesen Ländern eigenen Struktur von umfassendem Beschäftigungsschutz und hohen Lohnnebenkosten für Sozialversicherungen.[2]

2 Siehe Kenworthy in diesem Band, Abbildung 3.

Eine landläufige These verbindet schlechte Wirtschaftsergebnisse und hohe Arbeitslosigkeit kausal mit hoher sozialpolitischer Umverteilung und mangelnden Leistungsanreizen unter Geringqualifizierten, Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Ein Blick auf die ersten beiden Spalten in Tabelle 2 lässt Zweifel an dieser These aufkommen. Unter Haushalten mit mindestens einem Mitglied im arbeitsfähigen Alter weisen Steuern und sozialpolitische Transferleistungen in CDK-Ländern die im Durchschnitt geringste Umverteilungswirkung auf. Dabei liegen sie noch vor der liberalen Gruppe, während in der sozialdemokratisch

Tabelle 2 Sozialstaat: Umverteilung und Nettosozialausgaben

	Umverteilung durch Steuern und Transferleistungen, Haushalte mit Vorstand im arbeitsfähigen Alter (multiple Jahre)		Nettosozialausgaben der öffentlichen Hand und privater Haushalte 2001 (Prozent BSP)		
	Reduktion des vorsteuerlichen GINI (%)	GINI auf verfügbare Haushaltseinkommen	öffentliche und gesetzlich vorgeschriebene private Nettosozialausgaben	private freiwillige Nettosozialausgaben	gesamte öffentliche und private Nettosozialausgaben
Dänemark	33,6	21,5	21,9	0,6	22,5
Finnland	35,2	20,0	19,3	0,7	20,0
Norwegen	27,5	21,5	20,4	0,5	20,9
Schweden	37,9	20,0	24,0	2,2	26,2
SD-Gruppe 1*	**34,3**	**20,7**	**21,8**	**1,2**	**23,0**
Belgien	35,6	21,6	22,6	0,6	23,2
Niederlande	30,6	26,0	18,4	4,1	22,1
CD-SD-Gruppe 2*	**32,5**	**24,3**	**20,0**	**2,8**	**22,5**
Deutschland	18,7	26,2	26,2	1,9	27,6
Frankreich	25,4	29,4	25,2	1,8	27,0
Italien	12,1	31,3	21,9	0,1	21,9
Österreich	k.A.	k.A.	21,1	0,7	21,8
CDK-Gruppe 3*	**18,8**	**28,7**	**24,5**	1,3	**25,6**
CD-LIB Schweiz	**8,8**	**30,5**	k.A.	k.A.	k.A.
KONS-LIB Japan	k.A.	k.A.	**17,8**	**2,5**	**20,2**
Australien	24,0	28,5	17,8	3,5	21,1
Kanada	21,3	28,2	17,1	3,5	20,3
Großbritannien	22,7	29,3	20,2	3,2	23,3
USA	17,6	32,8	16,2	8,1	23,1
LIB-Gruppe 4*	**19,0**	**31,7**	**19,4**	**6,8**	**22,8**

* Mit Bevölkerungsgröße gewichteter Durchschnitt.
Quellen: Spalte 1 und 2: Bradley et al. (2003), S. 210, Tabelle 2. Spalte 3 bis 5: Adema/Ladaique (2005), Table Annex 3.

dominierten SD-Gruppe und der CD-SD-Mischgruppe die relative Umverteilungswirkung und die Gleichheit verfügbarer Haushaltseinkommen am deutlichsten ausfällt.[3]

Wer Wolfgang Streecks jüngere Arbeiten kennt, wird dann auch nicht davon überrascht sein, dass CDK-Länder trotz geringer Umverteilungswirkung ihres Finanzsektors weit höhere staatliche Nettosozialausgaben aufweisen als die ähnlich gering umverteilenden liberalen Länder, jedoch auch als die viel egalitärere skandinavische SD-Gruppe (Spalte 3). Wenn man bei der Berechnung von Nettosozialausgaben also die auf Sozialtransfers zu entrichtende Einkommenssteuer sowie Verbrauchssteuern abgezogen hat, dann aber freiwillige private Nettosozialausgaben hinzurechnet, zeigt sich, dass die CDK-Länder erheblich mehr für soziale Sicherung ausgeben als sowohl liberale, »gemischte« und sozialdemokratische Länder (Spalten 4 und 5).

Wem kommen die hohen Sozialausgaben in CDK-Ländern zugute, wenn diese so wenig zugunsten der am wenigsten Bemittelten, zumindest in der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, umverteilen? Tabelle 3 gibt Aufschluss über dieses Puzzle. CDK-Länder weisen eine Kinderarmut aus, die näher am Niveau der marktliberalen als der sozialdemokratischen Länder liegt (Spalte 1), während hier Armut unter Ruheständlern kaum größer ist als in den skandinavischen Ländern (Spalte 2). Der Grund ist, dass ein außerordentlich hoher Anteil der Sozialausgaben in der öffentlichen Rentenversicherung anfällt (Spalte 5),[4] während dies in den anderen Ländergruppen erheblich geringer ist. Umgekehrt geben CDK-Länder vergleichsweise wenig für »regenerative«, rekommodifizierende Sozialpolitiken aus, die Menschen in ihrer Kindheit und im arbeitsfähigen Alter erst einmal in die Lage versetzen, sich am Arbeitsmarkt mit Aussicht auf Erfolg zu beteiligen, etwa durch Unterstützung von Familien, Wohnraum, aktiver Arbeitsmarktpolitik und medizinischer Rehabilitation (letzte Spalte). Außerdem ist die öffentliche Rentenversicherung in den CDK-Ländern zwar außerordentlich üppig, aber kaum redistributiv. Ruheständler, die das doppelte des durchschnittlichen Arbeitseinkommens bezogen hatten, erhalten fast einen genauso hohen Prozentsatz durch die öffentliche Rentenversorgung wie Niedrigverdiener am Arbeitsmarkt, die mit der Hälfte des durchschnittlichen Arbeitseinkommens gelebt hatten. Dagegen hat die öffentliche Rente sowohl in sozialdemokratischen als auch in marktliberaleren Ländern eine viel stärker redistributive Wirkung (Spalten 3 und 4).

3 Zur Analyse von Umverteilungsprozessen siehe vor allem Bradley et al. (2003) und Pontusson (2005).

4 Bei genauerer Inspizierung wird zudem klar, dass dieser Unterschied sich nicht durch die höhere Proportion von Rentnern an der Gesamtbevölkerung beziehungsweise durch höhere Beiträge zur Rentenversicherung in CDK-Ländern erklären lässt.

Tabelle 3 Einkommenssituation besonders verletzlicher Gruppen

	Armut unter Kindern und Senioren (1994–5; % Haushalte mit < 50% des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens)		Substitution des Nettoarbeitseinkommens durch die öffentliche Pflichtrente (prozentual zum Arbeitseinkommen, in Klammern: Differenz vom prozentualen Rentenbezug für durchschnittliche Arbeitseinkommen)		Ausgaben für die öffentliche Rente als Prozentsatz des BIP (2001)	Ausgaben für »regenerative« oder »rekommodifizierende« Sozialpolitik (% BIP, 2001; Familien, Wohnraum, aktive Arbeitsmarktpolitik, Invalidität/Rehabilitation)
	Kinder 1994–1995	Ruheständler 1994–1995	1. für einen Ruheständler mit *doppeltem* durchschnittlichem Arbeitseinkommen	2. für einen Ruheständler *mit halbem* durchschnittlichen Arbeitseinkommen		
Dänemark	5,0	11,1	35,5 (–18.6)	95,6 (+41.5)	8,3	9,9
Finnland	2,0	5,6	n.d.**	87,3 (+15.8)	7,9	8,1
Norwegen	3,9	14,5	50,1 (–15.0)	85,6 (+20.4)	6,8	9,0
Schweden	2,6	2,7	74,3 (+6.1)	90,3 (+22.0)	9,2	10,1
SD-Gruppe 1*	**3,4**	**8,5**	**64,8 (–6.0)**	**90,0 (+25.2)**	**8,3**	**9,4**
Belgien	8,1	17,2	42,7 (–20.4)	82,7 (+19.6)	8,7	6,9
Niederlande	7,9	5,3	83,8 (–0.3)	82,5 (–1.6)	6,4	7,3
CD-SD-Gruppe 2*	**8,0**	**11,3**	**68,0 (–8.0)**	**82,6 (+9.0)**	**7,3**	**7,2**
Deutschland	9,5	9,7	67,0 (–4.8)	61,7 (–10.1)	11,7	5,5
Frankreich	7,9	9,8	59,2 (–9.6)	98,0 (+29.2)	10,6	7,1
Italien	19,0	14,3	89,1 (+0.3)	89.3 (+0.5)	11,3	3,6
Österreich	15,0	10,3	79,3 (–13.9)	91,2 (–2.0)	10,7	6,0
CDK-Gruppe 3*	**12,9**	**11,0**	**71,5 (–5.1)**	**81,0 (+4.4)**	**11,1**	**5,4**
CD-LIB Schweiz	10,0	8,4	67,3	76.4 (+9.1)	11,8	5,2
KONS-LIB Japan	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,6
Australien	15,8	29,4	36,5 (–15.9)	79,0 (+26.6)	4,7	5,6
Kanada	15,4	4,9	30,6 (–26.5)	89,6 (+32.4)	4,8	2,6
Großbritannien	13,9	15,1	29,8 (–17.8)	83,4 (+32.4)	8,1	6,5
USA	24,5	20,6	39,0 (–12.0)	61,4 (+11.4)	5,3	1,7
LIB-Gruppe 4*	**17,4**	**17,5**	**36,9 (–14.2)**	**77,1 (+25.1)**	**5,6**	**2,7**

* Mit Bevölkerungsgröße gewichteter Durchschnitt.
**Die OECD-Tabelle gibt für Finnland den unwahrscheinlichen Betrag an, dass ein Rentner mit doppeltem durchschnittlichen Arbeitseinkommen deutlich mehr Rente erhält als er an Arbeitseinkommen einnahm (123.1). Dies muss auf einem Druckfehler basieren. Daher wurde dieser Wert nicht berücksichtigt.
Quellen: Spalte 1 und 2: Luxemburg Income Study, Relative Poverty Rates, <www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm>; Spalte 3 bis 5: OECD, Pensions at a Glance, <www.oecd.org/>; Spalte 6: OECD, Social Expenditure Data Base (2004).

Tabelle 4 Investitionen im tertiären Bildungssektor

	Ausgaben für Tertiärbildung 2001 (% am BIP)		Ausgaben für einen Studienplatz in der Tertiärausbildung, inklusive lehrorientierter Forschungsausgaben 2001		
	insgesamt	nur privat	in $ zur Kaufkraftparität	% des nationalen BIP pro Kopf	Relation des Prozentsatzes von Bildungsausgaben zu Studenten im Tertiärbereich
Dänemark	1,8	<0,1	14,3	49	1.73 (26/15)
Finnland	1,7	<0,1	11,0	42	1.76 (30/17)
Norwegen	1,3	<0,1	13,2	36	1.40 (21/15)
Schweden	1,7	0,2	15,2	56	2.17 (26/12)
SD-Gruppe 1*	**1,6**	**0,1**	**13,7**	**48**	**1.83**
Belgien	1,4	0,2	11,6	43	1.69 (22/13)
Niederlande	1,3	0,3	13,0	45	2.0 (26/13)
CD-SD-Gruppe 2*	**1,3**	**0,3**	**12,5**	**44**	**1.88**
Deutschland	1,0	0,1	10,5	41	1.67 (20/12)
Frankreich	1,1	0,1	8,8	33	1.29 (18/14)
Italien	0,9	0,2	8,3	33	1.12 (19/17)
Österreich	1,2	<0,1	11,3	40	1.40 (21/15)
CDK-Gruppe 3*	**1,0**	**0,1**	**9,4**	**36**	**1.40**
CD-LIB Schweiz	**1,2**	**<0,1**	**29,3**	**67**	**2.10 (21/10)**
KONS-LIB Japan	**1,1**	**0,6**	**11,1**	**42**	**1.53 (23/15)**
Australien	1,5	0,7	12,7	48	1.73 (26/15)
Kanada	2,5	1,0	n.d.	n.d.	n.d.
Großbritannien	1,1	0,3	10,8	40	1.82 (20/11)
USA	2,7	1,8	22,2	63	2.06 (37/18)
LIB-Gruppe 4*	**2,4**	**1,5**	**19,8**	**58**	**2,00**

* Mit Bevölkerungsgröße gewichteter Durchschnitt.
Quellen: Spalten 1 und 2: OECD (2004), Education at a Glance, Tabelle B2.1a; Spalte 3: ibid., Tabelle B1.1; Spalte 4: ibid., Tabelle B1.2; Spalte 5: ibid., Tabelle B1.4.

Umverteilung ist nicht die Stärke von CDK-Ländern, und wenn sie überhaupt stattfindet, dann vornehmlich zugunsten der verrenteten Altersgruppen, nicht jedoch von finanziell minderbemittelten Kindern und Familien mit Personen im arbeitsfähigen Alter. Dies kommt auch zum Vorschein, wenn man Ausgaben für Tertiärbildung betrachtet (Tabelle 4). Wiewohl es Unterschiede in Effizienz und distributiver Wirkung bei Primär- und Sekundärbildungsstufen zwischen fortgeschrittenen Ländern der OECD gibt, sind die fiskalisch quantitativen Divergenzen bei der universitären Bildung am größten. Zudem ist zu vermuten, dass in hoch entwickelten Ländern es genau die Komponenten des Forschungs- und Tertiärbildungsbereiches innerhalb der gesamten Wissensökonomie sind, welche die größte Wirkung auf unterschiedliche Wachstums- und Verteilungspfade ausüben. Die CDK-Länder geben insgesamt am wenigsten für die höhere Bildung

Tabelle 5 Indikatoren technologischer Innovationsfähigkeit

	Grundlagen der Innovation		Patente und ihre Nutzung		Investitionen durch Venture Capital (als % des BIP 1998–2001)	Beitrag der Hochtechnologie zur Handelsbilanz (2001)	Innovation im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)		
	Wissensinvestitionen als % des BIP (2000)	Wissenschaftliche Publikationen (pro Million Einwohner 1999)	Zahl der triadischen Patentfamilien (pro Million Einwohner, 2000)	Handelsbilanz bei Patentlizenzen (als % des BIP 2001)			Patentspezialisierung im IKT-Bereich**	IKT F&E als Anteil des BIP (%) 1990–2000	Anteil der hochqualifizierten IKT-Beschätigten am Arbeitsmarkt (%)
Dänemark	5.0	800	47	+.35	.09	+0.8	0.75	0.17	2.6
Finnland	6.2	800	94	+.04	.16	–1.2	1.80	1.25	2.3
Norwegen	3.8	580	24	–.14	.12	–4.3	0.72	0.16	n.d.
Schweden	7.2	950	91	+.12	.21	–0.2	1.08	0.83	3.8
SD-Gruppe 1*	**5.9**	**814**	**69**	**.11**	**.16**	**–1.0**	**1.09**	**.65**	**3.1**
Belgien	4.3	510	36	+.51	.17	–1.6	0.70	0.27	2.0
Niederlande	4.8	660	54	+.05	.24	–2.5	1.15	0.36	3.5
CD-SD-Gruppe 2*	**4.6**	**602**	**46**	**.23**	**.21**	**–2.1**	**.98**	**.33**	**2.9**
Deutschland	4.8	470	70	–.36	.13	–2.7	0.74	0.33	1.9
Frankreich	4.6	460	35	+.04	.12	+0.8	0.85	0.32	2.1
Italien	2.3	320	13	–.07	.08	–3.7	0.30	0.15	1.3
Österreich	3.8	420	34	.00	.06	–1.6	0.60	n.d.	1.9
CDK-Gruppe 3*	**4.0**	**423**	**40**	**–.15**	**.11**	**–1.9**	**.64**	**.27**	**1.8**
CD-LIB Schweiz	5.2	1.000	105	+.83	.09	+5.3	0.52	n.d.	n.d.
KONS-LIB Japan	4.7	380	94	+.12	.02	+0.2	1.20	0.76	n.d.
Australien	4.0	650	16	–.03	.09	–6.6	1.12	0.13	n.d.
Kanada	5.4	630	16	+.18	.25	–3.9	1.07	0.39	n.d.
Großbritannien	4.3	700	30	+.66	.20	+3.6	1.02	0.18	2.6
USA	6.8	590	51	+.22	.49	+5.4	1.10	0.58	2.6
LIB-Gruppe 4*	**6.2**	**612**	**45**	**.27**	**.41**	**+3.6**	**1.09**	**.48**	**2.6**

* Mit Bevölkerungsgröße gewichteter Durchschnitt.
** Quotient zwischen dem Prozentsatz eines Landes bei allen IKT-Patenten und dem Prozentsatz eines Landes bei allen Patenten. Quotienten größer als 1.0 indizieren eine Konzentration des Landes auf Forschungsanstrengungen im IKT-Bereich.
Quellen: Spalte 1: OECD Factbook 2005; Spalte 2: OECD (2003: 73); Spalte 3: OECD Factbook 2005 (siehe Spalte 1); Spalte 4: OECD (2003: 186); Spalte 5: OECD (2003: 47); Spalte 6: OECD (2003: 195) und zur Entwicklung der Metrik: Box auf S. 150; Spalte 7: OECD (2003: 27); Spalte 8: OECD (2003: 27); Spalte 9: OECD (2003: 77).

Tabelle 6 Wirtschaftliche und sozialpolitische Leistungsprofile im Vergleich

	Marktliberaler Kapitalismus	Konservativer christdemokratischer Kapitalismus	Sozialdemokratischer Kapitalismus
Performanz			
1.1. Effizienz: Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum	leichter Vorteil	leichter Nachteil	leichter Vorteil
1.2. Effizienz: Beschäftigungsniveau	Vorteil	Nachteil	Vorteil
2.1. Redistribution: Haushalte mit erwerbsfähigen Mitgliedern	geringfügig	geringfügig	intensiv
2.2. Redistribution: Haushalte mit Ruheständlern	intensiv	geringfügig	intensiv
2.3. Redistribution zwischen Haushalten mit Erwerbsfähigen und Ruheständlern	geringfügig	intensiv	moderat
Policy			
Kommodifizierende, regenerative Sozialpolitik	geringfügig	geringfügig/ moderat	intensiv
Dekommodifizierende, konsumtive Sozialpolitik	geringfügig	intensiv	moderat
Investitionen in Wissensproduktion/Humankapital	intensiv	geringfügig	intensiv
Innovationsanstrengungen	intensiv	moderat	intensiv

aus (Spalte 1), unabhängig davon, ob dies in kaufkraftbereinigter Ausgabe pro Studienplatz, Prozent des nationalen Pro-Kopf-Bruttoinlandsproduktes oder in relativen Aufwendungen pro Studienplatz in der Tertiärbildung im Vergleich zur Primär- und Sekundärbildung gemessen wird (Spalten 3–5). Im Vergleich zu den CDK-Ländern mobilisieren die SD- und die SD-CD-Ländergruppen mehr öffentliche Mittel für die höhere Bildung, während die liberalen Länder mit Ausnahme Großbritanniens mehr durch private Bildungsausgaben aufwenden (Spalte 2). Dabei muss berücksichtigt werden, dass solche privaten Ausgaben eine zum Teil progressive Umverteilungswirkung entfalten, da sie zum einen Stipendien für Studenten aus weniger bemittelten Familien subventionieren und zum anderen mehr Studienplätze im öffentlichen Universitätssystem für weniger Begüterte freimachen, insofern ein überproportionaler Anteil von wohlhabenden Studenten sich in privaten Colleges sammelt.

Die Unterschiede in den Innovationsanstrengungen der wohlhabenden OECD-Nationen werden auch durch quantitative Indikatoren zu Inputs und Outputs des Innovationssystems bestätigt (Tabelle 5). CDK-Länder lassen sich im Durchschnitt Wissensinvestitionen weniger kosten (Spalte 1), wobei jedoch Frankreich und Deutschland immerhin im internationalen Mittelfeld liegen. Mit Ausnahme Deutschlands haben CDK-Länder auch deutlich weniger wissenschaftliche Publikationen und Patente pro Million Einwohner (Spalte 2) als die Mehrzahl der Mitglieder der SD- und CD-SD-Gruppen sowie die USA (Spalte 3). Was allerdings am bedeutendsten sein mag, ist der unterschiedliche Erfolg der Gruppen bei der wirtschaftlichen Umsetzung wissenschaftlicher Forschung. CDK-Länder haben im Durchschnitt die schlechteste Handelsbilanz bei Patentlizenzen (Spalte 4) und bei Hochtechnologien (Spalte 6) sowie die geringsten Venture-Capital-Investititionen (Spalte 5). Diese Defizite sind im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien als eines Zentralmomentes im Technologieschub am Ende des 20. Jahrhunderts besonders scharf konturiert (Spalten 7–9).

Insgesamt ergibt sich damit ein einigermaßen entmutigendes Bild für die CDK-Länder mit christdemokratisch-konservativer Dominanz (Tabelle 6). Zwar geben diese Länder viel für die soziale Sicherung aus, aber diese Ausgaben werden wenig für redistributive Maßnahmen genutzt, zumal für die ärmsten Haushalte mit berufstätigen Familienmitgliedern, oder die redistributive Wirkung geht vornehmlich zugunsten von Ruheständlern. CDK-Länder machen dagegen vergleichsweise schwache Anstrengungen bei der rekommodifizierenden, den Arbeitsmarkteintritt unterstützenden Sozialpolitik sowie bei Investitionen in Wissensproduktion, Humankapital und technologischer Innovation. Wie konnte es zu diesem insgesamt unattraktiven Paket von politischen Handlungsstrategien und ihren wirtschaftlichen Konsequenzen kommen? Und welche Chancen bestehen, dass Länder der CDK-Gruppe aus ihren Performanznachteilen lernen und sich auf neue Politiken und soziale Verteilungsformeln einlassen?

2 Politische Koalitionen, Sozialreform, Wirtschaftswachstum

Macht- und klassenpolitische Erklärungen der Entwicklung von Sozialstaaten, wie sie vornehmlich im Gefolge der Arbeiten von Korpi (1983) und Esping-Andersen (1990) entstanden, sind in den letzten Jahren aus zwei Perspektiven angegriffen worden. Auf der einen Seite haben Analysen zu zeigen versucht, dass die sozialpolitischen Verteilungskonflikte eher Sektoren und Marktteilnehmer mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung miteinander konfrontierten als ganze

soziale Klassen. Dies ermöglichte klassenübergreifende Gruppenkompromisse, die oft von gewieften Politikern im Interesse der Bindung von komplexen Wählerkoalitionen an die eigene Partei in Policies umgesetzt wurden (Swenson 1989, 2003; Baldwin 1990; Mares 2004). Auf der anderen Seite finden wir Theorien, die die Annahme aufgeben, dass Sozial- und Wirtschaftspolitik ein distributives Nullsummenspiel darstellt. Auf der Ebene einzelner Sektoren oder ganzer Klassen können Kapital und Arbeit in pareto-überlegener Weise miteinander kooperieren, so dass alle Beteiligten sich am Ende besser stehen als vor ihrer Koordination. Dies ist die zentrale Stoßrichtung der jüngsten Versionen in der *Varieties-of-Capitalism*-Literatur, dokumentiert in den in Hall und Soskice (2001) versammelten Arbeiten sowie in der neuen Studie von Iversen (2005) zur Entwicklung des Sozialstaates. Diese Theorievariante erwartet die Entwicklung umfassender und redistributiver Sozialstaaten vor allem in den Ländern, in denen die führenden Wirtschaftssektoren auf hoch spezialisierte Arbeitskräfte *(asset specificity)* aufbauen. Qualifikationsspezialisierung ist jedoch eine risikoreiche Investitionsstrategie für Humankapital, da sie die Chance senkt, bei Verlust des ursprünglichen Arbeitsplatzes erneut eine höher bezahlte Beschäftigung zu finden, mit der sich die ursprünglichen Ausbildungsinvestitionen amortisieren lassen. Die Kapitalseite selbst wird deshalb daran interessiert sein, durch ein umfassendes System des Arbeitsplatzschutzes und der sozialen Sicherung Beschäftigte zu hoch spezialisierten Ausbildungsinvestitionen zu ermuntern.

Erklärungen von Sozialstaatsinnovation durch sektorale Konflikte und klassenübergreifende Koalitionen sind vor allem für Sozialpolitiken plausibel, die »produktionsnah«, das heißt, direkt komplementär zu Kapitalinvestitionen sind. Dies betrifft hauptsächlich die Arbeitslosenversicherung, den Arbeitsschutz und die berufliche Bildung. Wenig Erklärungskraft haben diese Ansätze jedoch für die Bereiche des Sozialstaates, welche das größte Ausgabenvolumen und die potenziell höchste Umverteilungswirkung entfalten, nämlich die Renten- und Krankenversicherungen sowie die allgemeine Schul- und Hochschulbildung. Für diese Gravitationszentren des Sozialstaates bevorzuge ich distributive Erklärungen für unterschiedliche sozialpolitische Innovationspfade und wirtschaftliche Performanzprofile der einzelnen Ländergruppen. Diese bauen zwar nicht direkt auf soziale Marktklassen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Kontrolle von Produktionsfaktoren und anderen knappen Gütern auf (Bildung, Kulturqualifikationen), aber indirekt auf die marktklassenmäßig strukturierten Wählerkoalitionen, die sich um Parteien innerhalb von Konkurrenzsystemen mit unterschiedlichen Konfigurationen kristallisieren. Das zentrale Konstruktionsprinzip meiner Theorie hat mit dem Ausmaß zu tun, in welchem Parteiensysteme im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts zumindest bis zum Ende der wirtschaftlichen Expansionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg »Klasseninteressen« im

klassischen Sinne von Produktionsfaktoren im verarbeitenden Gewerbe (Industriearbeiterschaft versus Unternehmer/Management und Selbständige) repräsentiert haben oder immer schon maßgeblich auf klassenübergreifende und Klassen »zerschneidende« *(cross-cutting)* Koalitionen aufbauten.

Politiker, die ihre Wähler aus einem diversifizierten Spektrum von Marktklassen rekrutieren, verfallen oft auf kulturelle Identifikationsmuster sozialer Aggregate, die mit Nation, Religion, Region oder Ethnizität zu tun haben. Parteien, die aufgrund klassenübergreifender Wählerkoalitionen elektoralen Erfolg verbuchen, umfassen einerseits nationale und nationalkonservative Parteien wie die französischen Gaullisten oder die sich irreführender Weise als »Liberaldemokraten« bezeichnende dauerhafte japanische Regierungspartei und andererseits die kontinentaleuropäischen christdemokratischen Parteien in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Klassenmäßig strukturierte distributive Konflikte zur Sozial- und Wirtschaftspolitik sind solchen Parteien gefährlich, da sie ihre internen Wählerkoalitionen auseinander zu dividieren drohen. Freilich können sich Politiker klassenübergreifender Parteien in einem demokratischen Regime mit periodischen Wahlen und ohne autoritative Agendakontrolle durch die Exekutive nicht der Stellungnahme zu wirtschaftlich-distributiven Themen entziehen, die den meisten Wählern sehr wichtig sind. Vielmehr versuchen sie diese durch Kompromissformeln zu entschärfen. »Soziale Marktwirtschaft«, »Sozialstaat« oder »état providence« sind typische Formeln, mit denen europäische Christdemokraten und Nationalkonservative diesen Kompromiss konzeptionell auszufüllen suchten. Danach versprechen sie ihren Parteigängern zwar keine weitgehende Einkommensumverteilung von oben nach unten, aber eine flächendeckende Sozialpolitik, welche alle Gesellschaftsmitglieder auf ihre jeweiligen Einkommens- und Lebensverhältnisse zugeschnitten vor den Risiken einer finanziellen Katastrophe in der Marktvergesellschaftung schützen soll.

Mit anderen Worten, klassenübergreifende Parteien haben die Rolle der *Risikoprotektion* der Rolle der *sozialen Umverteilung* zugunsten des Faktors Lohnarbeit in der Sozialpolitik vorgeordnet, um damit für diverse Gruppen von Marktteilnehmern wählbar zu werden. In dem Maße, in welchem klassenübergreifende Parteien aus Gründen, die ich hier nicht weiterverfolgen kann, in einer Demokratie politisch hegemonial wurden, haben sie eher protektive als redistributive Sozialpolitiken verfolgt. Bis in die jüngste Gegenwart haben solche Parteien auch darauf gesetzt, Gesellschaftsmitglieder eher aus dem risikoreichen Marktgeschehen auszugrenzen, als sie durch formelle Beschäftigungsverhältnisse darin einzubinden. Diese Tendenz zeigte sich sowohl in der Neigung solcher Parteien, Frauentätigkeit auf die informelle Arbeitssphäre der Familie zu beschränken, als auch in ihrer Taktik, strukturell induzierte Arbeitslosigkeit durch Frühver-

rentung über Invaliden- und Altersversicherung bei besonders schwer auf neue Arbeitsplätze vermittelbaren Berufs- und Altersgruppen zu lindern.

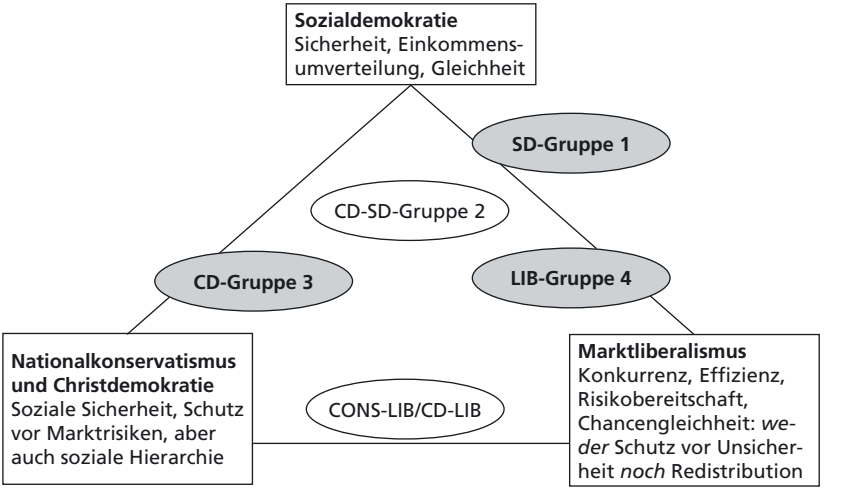
Im Unterschied zu nationalkonservativen und christdemokratischen Politikern, die auf *Exklusion* vom Markt setzen, unterstützen sowohl Sozialdemokraten als auch Marktliberale die *generalisierte Inklusion* von Gesellschaftsteilnehmern ins formelle Wirtschaftsgeschehen, wenn auch mit diametral entgegengesetzten Verteilungsvisionen. Während Sozialdemokraten Inklusion mit Protektion und Redistribution zu verbinden gedenken, stellen Marktliberale auf Inklusion ohne Redistribution und Protektion ab.

Im Spannungsfeld von Inklusion, Protektion und Redistribution ergibt sich der von Regierungen realisierte sozialpolitische Innovationspfad nicht einfach aus der Parteifahne der jeweiligen Regierungspartei(en), sondern aus der auf Dauer vorherrschenden programmatischen Konfiguration von Wahlalternativen zwischen Regierung und Opposition innerhalb eines Parteiensystems. Politiker sind nicht so naiv, einem einfachen Modell von Repräsentation und Responsivität zu folgen, bei welchem sie vornehmlich Politiken realisieren, die ihre eigenen Kernwähler begünstigen. Vielmehr beobachten Politiker die programmatischen Appelle ihrer Konkurrenten und versuchen so, sich mit ihren Politikkonzepten relativ zur Präferenzdistribution in der Bevölkerung und zu den Standpunkten ihrer Konkurrenten zu positionieren, die ihnen kritische marginale Wähleranteile durch attraktive programmatische Alternativen zumal im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich abnehmen könnten.

Die programmatische Mobilität der Parteien, sich auf hart umkämpfte strategische Wählergruppen einzustellen, ist jedoch in verschiedener Weise begrenzt. Da Wähler und auch Politiker oft nur eine sehr beschränkte Kapazität haben, Informationen über Parteipositionen kundzutun und kognitiv zu verarbeiten, läuft der politische Prozess zu einem erheblichen Maße über *kumulative Parteireputationen*, die Wähler über das Spektrum der konkurrierenden Parteien bilden und auf deren Basis sie ihre Wahlentscheidungen treffen. Eine Partei hat deshalb den Anreiz, sowohl in ihren programmatischen Appellen als auch in ihrem Regierungsverhalten durch ein gehöriges Maß an Konsistenz im Zeitablauf und durch Responsivität gegenüber Wünschen ihrer marginalen Wählergruppen ihr programmatisches Profil und ihre Reputation zu hegen. Die wechselseitige Anpassung von Parteistrategien und Wählerkoalitionen vollzieht sich deshalb oft inkrementell in ansonsten weitgehend stabilen Parteiensystemen.[5] Auch Vielparteiensysteme mit multidimensionalen programmatischen Konflikträumen

5 Eine Simulation solcher Verhaltensmuster findet sich in Laver (2005).

Abbildung 1 Konfigurationen der politischen Konkurrenz in demokratischen Parteisystemen



realisieren deshalb nicht das strategische Chaos, welches ihnen formale Modelle in der Spieltheorie zuschreiben (vgl. Shepsle 1991; Ordeshook 1997).[6]

Im Lichte dieser allgemeinen Überlegungen lassen sich nun die historisch unterschiedlichen Parteikonfigurationen der verschiedenen Spielarten des Kapitalismus spezifizieren und auf ihre politisch-ökonomischen Konsequenzen befragen (Abbildung 1). In einer *sozialdemokratischen Ländergruppe 1* stehen sich eine mächtige, allein oder zusammen mit kleineren und radikaleren Parteien der alten und neuen Linken 45 bis 55 Prozent der Wählerstimmen kontrollierende Sozialdemokratie und ein in sich gespaltenes Feld eher liberaler oder konservativer Parteien gegenüber. Das Parteiensystem war im »goldenen Zeitalter« wirtschaftlicher Expansion nach dem Zweiten Weltkrieg klassenmäßig scharf konturiert. Mit dem Niedergang der Arbeiterklasse im verarbeitenden Gewerbe sowie der politisch mit der Sozialdemokratie alliierten Kleinbauern und ihrer Parteien konnte die Sozialdemokratie ihre Dominanz jedoch durch den Aufbau umfassend protektiver und redistributiver Sozialstaaten aufrechterhalten. Diese schufen durch öffentliche Beschäftigung in rasch expandierenden sozialen Dienstleistungs- und Bildungsbereichen zwischen den sechziger und den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine neue Machtbasis sozialdemokratischer und neuer linker Parteien, zumal unter Frauen, die ebenso wie die Sprösslinge aus

6 Zu Gründen, weshalb Parteiensysteme stabil sein können und programmatische Parteipositionen divergieren, siehe Adams et al. (2005).

gering verdienenden Haushalten erstmals Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Tertiärbildung und damit verbundener Dienstleistungsberufe erfuhren.

In der nachfolgenden Phase der relativen Wachstumsschwäche und der fiskalischen Grenzen des Sozialstaates seit Beginn der achtziger Jahre erstarkte jedoch das marktliberale politische Lager, das nicht nur traditionelle Unternehmer und Management anspricht, sondern auch einen zunehmenden Anteil von Lohn- und Gehaltsempfängern in der Privatwirtschaft und insbesondere der exportorientierten Unternehmen. In dieser Situation suchten sozialdemokratische Regierungen durch deutliche marktliberalisierende Konzessionen in den Organisationsprinzipien von Altersversicherung, Gesundheit und Bildung die erstarkenden marktliberalen Kräfte daran zu hindern, den Medianwähler zu gewinnen, selbst wenn der Sozialdemokratie Stimmen an radikalere linke Parteien verloren gingen. Konstruktionsprinzip sozialpolitischer Reformen wurde es, Kosten einzudämmen und zugleich Anreizsysteme zu verstärken, welche auch Geringqualifizierten den Eintritt in den Arbeitsmarkt attraktiver machten als die Inanspruchnahme von Transferleistungen, *ohne jedoch die Nettoumverteilungswirkung des Wirtschaftssystems zulasten der am geringsten Bemittelten zu senken.*[7] In skandinavischen sozialdemokratischen Ländern umfassten diese Reformen unter anderem:

- eine Senkung marginaler Einkommenssteuersätze, um Schwarzarbeit zu vermindern und Anreize zur Qualifikationssteigerung durch Lohndifferenzierung zu erhöhen, bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis;
- eine Abschaffung der national zentralisierten und sektorübergreifenden Lohnabschlüsse, um intersektorale Lohndifferenzierung und vor allem eine Absenkung des Lohnniveaus im öffentlichen Sektor zu ermöglichen;
- eine Senkung der lohnbasierten Sozialabgaben, um insbesondere Nettolöhne in niedrigen Lohngruppen zu stabilisieren;
- eine massive Erhöhung der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer!), um Sozialleistungen speziell der »regenerativ-rekommodifizierenden« Art (Familie, Arbeitsmarkt) und für Bildung aus Steuergeldern zu bezahlen;
- eine Abschaffung von Steuerabschreibungen, die hauptsächlich der Mittelschicht zugute kamen (etwa beim Kauf von Immobilien);
- negative Anreize für die Wahrnehmung von Arbeitslosengeld und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Einführung von Karenztagen);
- Zurückfahren der Frühverrentung, Erhöhung des Pensionsalters (das heißt *de facto* Rentenkürzung) und Teilumstellung der Rentenversicherung vom Umlagesystem auf individuelle Spar- und Investitionsanlagen.

7 Für eine Veranschaulichung solcher Reformen siehe etwa Iversen (2005: 267–268) zum dänischen Fall und Huber/Stephens (2001: 241–265) allgemeiner für Skandinavien.

Aufgrund der Parteikonfiguration in skandinavischen Ländern konnte sich die Sozialdemokratie mit diesen Politikmaßnahmen sowohl gegen eine sozialistische Linke, die sich vornehmlich aus Gewerkschaften des öffentlichen Sektors oder der binnenmarktorientierten privaten Wirtschaftszweige rekrutierte, als auch gegen die marktliberale Rechte mit ziemlich energischen Sozialstaatsreformen durchsetzen. Während die Sozialdemokratie sich ersteren als kleineres politisches Übel präsentierte, machten es sozialdemokratische Reformen einem intern fragmentierten, parteipolitisch marktliberalen Lager schwer, eine geschlossene Alternative vorzuschlagen oder gar zu realisieren, selbst wenn eine Regierungskoalition ohne Beteiligung der Sozialdemokratie möglich war (vgl. Green-Pedersen 2002; Kitschelt 2001; Schludi 2005).

Ganz anders sieht die strategische Lage in der *marktliberalen Ländergruppe 4* aus. Allerdings teilt diese Gruppe im Ergebnis mit der sozialdemokratischen, dass vergleichsweise weniger parteipolitische Hindernisse einer energischen liberalisierenden Reform der politischen Ökonomie entgegenwirken. In marktliberalen Ländern steht eine zumeist geschlossene wirtschaftspolitische Rechte einer moderaten sozialdemokratisch-zentristischen Linken gegenüber. Wo linke beziehungsweise rechte Parteien sich zu weit vom wirtschaftspolitischen Medianwähler entfernten, bildeten sich trotz Mehrheitswahlrechts und Einerwahlkreisen häufig elektoral erfolgreiche zentristische Parteien.

Während der Nachkriegsphase wirtschaftlicher Expansion war es in marktliberalen Ländern auch in Episoden sozialdemokratisch-zentristischer Regierung nur möglich, einen residualen Sozialstaat mit einzelnen universalistischen und redistributiven Programmen zu bereichern (etwa dem Ausbau der *social security* in den USA oder den öffentlichen Gesundheitssystemen in Großbritannien und Kanada). In der seit den siebziger Jahren nachfolgenden Phase geringen Wachstums vollzogen konservative Regierungen überall dort einen Abbau von Leistungen und Schutz von Lohnabhängigen, wo Sozialpolitik kein universalistisches Sicherungssystem darstellte, sondern Redistribution zugunsten spezifischer, besonders schwacher sozialer Gruppen betrieb und deshalb nur begrenzte Unterstützung bei den Wählern mobilisieren konnte (vgl. Pierson 1994). Solche Reformen wurden oft nicht durch wirtschaftliche Krisensituationen, sondern durch die programmatisch-ideologischen Präferenzen von Regierungsparteien initiiert, die sozialpolitische Kürzungen mit Steuersenkungen für begüterte Haushalte und Unternehmen verbanden (Huber/Stephens 2001: Kapitel 7, insbesondere 306–307). In marktliberalen Ländern vergrößerte sich in dieser Situation der Niedriglohnsektor spontan und ohne sozialpolitisch redistributive Kompensationsleistungen. Angesichts zunehmender Bildungsprämien bei Einkommen, jedoch stagnierender öffentlicher Bildungsinvestitionen, wuchsen vor allem die privaten Bildungsinvestitionen. Allerdings haben sich sowohl sozialdemokra-

tisch-zentristische als auch marktliberale Parteien zunehmend durch eine Stärkung der Bildungs- und Technologiebasis ihrer Länder um den wirtschaftspolitischen Medianwähler bemüht.

Sowohl in sozialdemokratischen als auch marktliberalen Ländern haben parteipolitische Konkurrenzkonfigurationen und die damit verbundenen sozialen Gruppenkoalitionen es Regierungsparteien ermöglicht, oft tiefgreifende Strukturreformen der Sozialpolitik in einer Phase langsamen Wirtschaftswachstums durchzusetzen, wenn auch mit jeweils kontrastierenden distributiven Konsequenzen. Ganz anders sieht die Lage in Ländern der *nationalkonservativen und christdemokratischen Gruppe 3* aus. In solchen Ländern konnten sich nie mächtige säkulare und marktliberale Pole in der Parteienkonkurrenz etablieren. Stattdessen kristallisierte sich die Hauptachse wirtschafts- und sozialpolitischer Konkurrenz um Sozialdemokraten und christdemokratische oder nationalkonservative Parteien. Beide Seiten hegten jedoch nie ungeteilte Sympathie für marktliberale Lösungen. Christdemokraten oder Nationalkonservative trugen maßgeblich zum Aufbau der jeweiligen Sozialstaaten bei, und Sozialdemokraten suchten diesen dann bestenfalls durch inkrementelle Modifikationen ihren eigenen Stempel aufzudrücken. Im Wesentlichen handelt es sich bei solchen Parteiensystemen um eine Konkurrenz zwischen zwei großen sozialdemokratischen Parteien, die gleichermaßen umfassende Protektion der Bevölkerung vor den Risiken der Marktgesellschaft predigen, aber unterschiedliche redistributive Akzente bei der Ausgestaltung von Sicherungssystemen setzen.

In der Nachkriegsexpansionsphase lief der Ausbau christdemokratisch-konservativer Sozialstaaten auf beruflich oder korporativ organisierte Versicherungssysteme mit intergenerationeller Umverteilung zugunsten der Älteren, aber nicht auf eine Umverteilung zwischen gesellschaftlichen Einkommensgruppen hinaus. Das Altersprofil der Parteigänger christdemokratischer oder nationalkonservativer Parteien, ebenso wie die Klassendiversifizierung ihrer Wählerschaft – etwa kleine Selbständige, wie Landwirte, sowie Angestellte – legte es Wahlstimmen maximierenden Politikern solcher Parteien nahe, eine inklusive, aber wenig redistributive Sozialpolitik zu verfolgen, die oft sogar Besserverdienende durch besonders günstige Eintrittsbedingungen in die öffentlichen Versicherungssysteme materiell bevorzugte (vgl. Baldwin 1990). Solche Parteien unternahmen jedoch wenig Anstrengungen, durch Bildungsreform, soziale Dienstleistungen (etwa in der Vorschulerziehung) und geeignete Familienunterstützung für berufstätige Frauen die sozialen Mobilitätschancen wenig begüterter Gesellschaftsmitglieder zu fördern.

Seit den achtziger Jahren sahen sich die Regierungen in konservativen und christdemokratischen Sozialstaaten mit einer sich intensivierenden Finanzkrise konfrontiert. Weder Sozialdemokraten noch Christdemokraten oder national-

konservative Parteien wagten es jedoch, ihre langfristige sozialpolitische Reputation durch harsche Kürzungen oder strukturelle Reformen zu verspielen. Wahlkalküle waren dafür ausschlaggebend, dass ein Gefangenendilemma entstand. Selbst wenn eine tiefgreifende Reform der Sozialpolitik im langfristigen Kollektivinteresse der dominanten Parteien lag, konnte ohne Koordination keine von beiden als Regierungspartei solche Reformen initiieren, solange die andere Partei in der Opposition blieb und ihre sozialpolitische Reputation dazu nutzen konnte, gegen unpopuläre sozialpolitische Reformen der jeweiligen Regierungspartei zu mobilisieren.

Die sich daraus ergebende sozialpolitische Reformparalyse trug auch zur Verschleppung einer Reform des Bildungs- und Forschungswesens bei. Es war Politikern klar, dass zwischen Sozialdemokratie und Christdemokratie elektoral hart umkämpfte Gruppen der oberen Mittelschicht im privaten oder öffentlichen Sektor *weder* bereit waren, solche Ausgaben durch ein stärker redistributiv ausgerichtetes Steuersystem zu finanzieren, bei dem Besserverdienende die zusätzlich erforderlichen erheblichen Aufwendungen für eine Reform aller Bildungsstufen, aber insbesondere der Hochschulbildung (1 bis 1,5 Prozent des BIP, die ungefähre Größe der gesamten Verteidigungshaushalte solcher Länder) durch Steuern oder Studiengebühren für öffentliche Universitäten hätten tragen müssen, *noch* bereit waren, selbst privat initiativ zu werden und in eine qualitativ hohe Bildung ihrer Kinder zu investieren.

Der wirtschaftliche Nachteil christdemokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenüber den anderen Ländergruppen war in den neunziger Jahren nicht so groß, als dass er tiefgreifende Reformen der Sozialpolitik oder auch der Bildungspolitik hätte bewirken können (siehe Tabelle 1). Jedoch trugen wirtschaftliche Probleme mit zu den parteipolitischen Verwerfungen bei, die klientelistischen Parteistrukturen in Italien und Österreich Schwierigkeiten bereiteten. Diese wiederum führten zum Zerfall der italienischen Christdemokratie und zum temporären Niedergang der österreichischen Volkspartei (vgl. Kitschelt 2006). Parteipolitische Neugründungen in Italien oder der Wiederaufstieg der ÖVP mit einem nunmehr deutlicher neoliberalen Wirtschaftsprogramm führten dann zu einer Konfiguration der Parteienkonkurrenz, welche die Sozialpolitik in Fluss brachte. In Deutschland schuf die seit Ende der neunziger Jahre sich verschlechternde Wirtschaftsentwicklung politische Voraussetzungen dafür, zunächst durch eine sozialdemokratische Regierung und dann eine Große Koalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten Strukturreformen ins Auge zu fassen. Solchen Initiativen stehen jedoch große Hindernisse im Wege, die sich aus der kumulativen Entwicklung konservativer Sozialstaaten ergeben und im Schlussteil meiner Ausführungen thematisiert werden. In Frankreich schließlich ist aus dem Blickwinkel des Jahres 2005 noch keine Konfiguration in Sicht,

die einer fundamentalen Strukturreform den Weg ebnen würde. Weiterhin hohe Arbeitslosigkeit und ethnisch-religiös motivierte Unruhen in französischen Armutsvierteln könnten allerdings zusammen mit einer dauerhaften internen Spaltung und Paralyse der Sozialisten die dominante nationalkonservative Partei dazu ermutigen, früher fehlgeschlagene sozialpolitische Reformschritte erneut auf die Tagesordnung zu setzen und zu radikalisieren.

Die Entwicklung der verbleibenden parteipolitischen Mischkonfigurationen bestätigt das hier skizzierte Bild (vgl. Abbildung 1). In der CD-SD-Gruppe (Belgien, Niederlande) war es in der Expansionsphase des Sozialstaates vor allem die intensive Konkurrenz mit der Sozialdemokratie bei gleichzeitig starkem Rückgang christdemokratischer Wahlunterstützung in den sechziger und siebziger Jahren, die christdemokratisch geführte Regierungen dazu brachte, ihre Sozialpolitik eher an Modellen der SD-Gruppe zu orientieren. Die Wirtschaftskrise der achtziger Jahre und der elektorale Wiederaufstieg und Regierungseintritt von hier immer schon substanziellen liberalen Parteien wurden zu Katalysatoren der Strukturreformen in der Sozialpolitik, vor allem im Bereich der Rentenversicherung und Frühverrentung, aber auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Niederlande sind dafür nach dem Wassenaar-Abkommen von 1984 zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und liberal-christdemokratischer Regierung der Modellfall (vgl. Hemerijk/Visser 1997). Diese Politik wurde später aber auch von Regierungen unter Federführung der sozialdemokratischen Parteien fortgesetzt.

In Ländern, in denen Sozialisten und Sozialdemokraten aufgrund ihres bescheidenen Wähleranhangs niemals ernsthaft die Chance hatten, die politisch-ökonomische Konfiguration ihrer Länder zu prägen, entwickelte sich Sozialpolitik in der expansiven Nachkriegsphase eher entlang dem residualen Sozialstaatsmodell, allerdings ergänzt durch formell private, aber teilweise gesetzlich verpflichtende Versicherungssysteme und unabhängige Vereinbarungen zwischen Kapital und Arbeit (Stichwort: lebenslanges Beschäftigungsverhältnis in Japan). Mit geringerem Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitsplatzunsicherheit unternahmen solche Länder dann seit den siebziger Jahren unterschiedliche Reformen. In der Schweiz setzte sich zwar die seit den fünfziger Jahren bestehende Koalition von Liberalen, Christdemokraten, Sozialdemokraten und Schweizer Volkspartei (Mittelstand) fort, aber unter Bedingungen geringen Wirtschaftswachstums, ansteigender Arbeitslosigkeit und einer deutlichen politischen Schwächung der Liberalen wurde der Sozialstaat in christlich-konservativen Bahnen ausgebaut (Armingeon 2001). Dies bewirkte höhere sozialpolitische Ausgaben, aber mit kaum größerer Umverteilungswirkung (Tabelle 3). In Japan wurden die vergleichsweise bescheidenen staatlichen sozialpolitischen Sicherungssysteme in den neunziger Jahren unter Bedingungen wirtschaftlicher Stagnation durch eine

Aufblähung staatlicher Infrastruktur- und Baumaßnahmen ergänzt, die Geringqualifizierten Arbeit in strukturschwachen Gebieten mit Hilfe klientelistischer Parteinetze eröffnete. Diese Politik führte zu einem beispiellosen Anstieg der öffentlichen Haushaltsdefizite und Staatsschulden. Der Zerfall der sozialistischen Oppositionspartei seit den siebziger Jahren und der Aufstieg einer neuen und tendenziell marktliberalen Oppositionspartei hat allerdings das wirtschaftspolitische Reformtempo in Japan erhöht.

3 Sozialstaat, Kapitalismustyp und wirtschaftliche Globalisierung

Meine Erklärungsskizze für unterschiedliche Reformpfade und politisch-ökonomische Wirtschaftsergebnisse hat zentral auf parteipolitische Konfigurationen politischer Konkurrenz und gesellschaftliche Interessenkoalitionen gesetzt, die durch politische Parteien vertreten werden. Ich habe damit eine »distributive« Erklärung für politische Ressourcenallokation und institutionelle Reform favorisiert, die ähnliche technologische, demographische und weltwirtschaftliche Herausforderungen in allen Ländern meiner Vergleichsgruppe annimmt. In öffentlichen Debatten und sozialwissenschaftlichen Analysen stehen aber oft ganz andere Erklärungsansätze im Vordergrund, unter denen die Globalisierungsthese und der Varieties-of-Capitalism-Ansatz als Strukturkonzept von institutionalisierten *Produktionssystemen*, nicht Sozialstaaten, besonders prominent sind.

Die einfachste Interpretation der Globalisierungsthese läuft darauf hinaus, dass die Offenheit von Güter- und Kapitalmärkten alle Hochlohnländer an der technologischen Innovationsgrenze zu einer Konvergenz ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitiken zwingt, um konkurrenzfähig zu bleiben. Dabei findet ein *race to the bottom* statt, in welchem sich die Konkurrenten mit immer geringeren Löhnen und immer weniger sozialpolitischen Leistungen wechselseitig unterbieten.

In der politischen Ökonomie gibt es dazu allerdings eine Reihe von Gegenargumenten. Zum einen haben subtile ökonometrische Untersuchungen keine Anhaltspunkte dafür erbracht, dass sich Sozialstaaten aufgrund zunehmender Marktöffnung aufeinander zubewegen. Es sind genau nur die marktliberalen Länder, deren sozialpolitischer Abbau mit globaler Marktöffnung einhergeht (zum Beispiel Swank 2003). Der technologisch induzierte sektorale Strukturwandel ist dagegen ein viel wichtigerer Mechanismus, um die Expansion oder Kontraktion von Sozialstaaten zu erklären (vgl. Iversen/Cusak 2000). Auch die hier vorgelegte, eher illustrative Beweisführung legt nahe, dass Länder mit sehr offenen Wirtschaftsstrukturen ganz verschiedene Sozial-, Bildungs- und Wirt-

schaftspolitiken verfolgen können und dennoch wirtschaftlich konkurrenzfähig bleiben. Dies zeigt ein Vergleich der sozialdemokratischen Gruppe 1 mit der marktliberalen Gruppe 4 (Tabellen 1 und 2).

Warum ist Globalisierung nicht unbedingt ausschlaggebend für die Sozialpolitik und den wirtschaftlichen Erfolg kapitalistischer OECD-Länder an der offenen technologischen Innovationsgrenze? Aus der Vielzahl von Gründen seien nur drei herausgegriffen. Erstens beeinflusst die durch Einsatz von Technologie und sozialen Institutionen geprägte *Produktivität der Arbeitskraft* die internationale Konkurrenzfähigkeit von Gütern und Dienstleistungen, nicht die Rohkosten einer Arbeitsstunde. Dies verweist auf die besondere Bedeutung von Bildungs- und Innovationspolitik bei der Verfolgung wirtschaftlicher Produktivität in Hochlohnländern mit umfassenden sozialpolitischen Sicherungsprogrammen.

Zweitens spielt sich das wirtschaftliche Leben, insbesondere im Bereich der sozialen und persönlichen Dienstleistungen, heute und in absehbarer Zukunft kaum auf internationalen Konkurrenzmärkten ab. Angesichts des technologisch induzierten Rückgangs der Beschäftigung in der international exponierten Industrieproduktion und selbst unter der Annahme, dass unternehmens- und finanzorientierte Dienstleistungen insgesamt internationaler Konkurrenz ausgesetzt werden, ist es gut möglich, dass der Anteil von Arbeitskräften, die in Unternehmen mit internationaler Marktoperation angestellt sind, stagniert oder sogar zurückgehen wird.

Drittens machen es funktional äquivalente Produktionsfunktionen, die Kapital, Arbeit, Technologie und soziale Organisation in unterschiedlicher Weise »mischen«, möglich, zu identischen Stückkosten, aber mit verschiedenen Produktionsfunktionen zu produzieren. Umgekehrt mögen unterschiedliche Produktions- und Dienstleistungstypen je spezifische »Produktionsfunktionen« überlegen machen, die sich in verschiedene nationale institutionelle Kontexte einbetten lassen. Es ist ein Argument des Varieties-of-Capitalism-Ansatzes, dass Unternehmen Elemente komplexer Produktionsketten, wie Forschung, Massenfertigung und Marketing, in verschiedenen Ländern mit ganz unterschiedlichen Faktorkosten und politisch-ökonomischen Institutionen ansiedeln, um »komparative institutionelle Vorteile« für eine bestimmte Wirtschaftsaufgabe nutzen zu können (Hall/Soskice 2001).

Es stellt sich aber die Frage, ob diese fundamentale These angesichts der Wirtschaftsentwicklung des letzten Jahrzehnts modifiziert werden muss. Varietät funktional äquivalenter, effizienter Wirtschaftsprozesse muss nicht unbedingt auf Dauer die reifizierten Alternativen von »liberalen« oder »kooperativen« Marktwirtschaften prämieren. Vielleicht führen technologische und institutionelle Innovationen dazu, ganz andere Produktionsfunktionen und po-

litisch-ökonomische Arrangements überlegen erscheinen zu lassen. In diesem Sinne waren Wolfgang Streecks Arbeiten zur *diversified quality production* zwar eine wesentliche Inspiration der Literatur zur *variety of capitalism*. Aber im Gegensatz zu vielen Praktikern dieser Literatur ist Streeck aufgrund seiner andauernden Beobachtung der historischen Dynamik von Produktionssystemen zu dem Schluss gekommen, dass zumindest kooperative Marktwirtschaften in der von Soskice (1999) kodifizierten Form möglicherweise ihren komparativen Vorteil verloren haben. So mag das System der postsekundären beruflichen Bildung über Lehrlingsjahre angesichts technischer Fortschritte in den meisten professionellen Laufbahnen überholt erscheinen. Gleiches mag zutreffen auf die mit dem System verbundenen sektoral gesteuerten industriellen Beziehungen.

Was gegen das Fortbestehen der Charakterisierung diverser Kapitalismen über industrielle Beziehungen, Ausbildungssysteme und sozialpolitische Regelungen zum Arbeitsrecht und der Einkommenskompensation bei Arbeitsplatzverlust spricht, ist unter anderem die hier dokumentierte Bandbreite der wirtschaftlichen Performanz zwischen Ländern, die alle gemeinsam auf der Seite »koordinierter« Marktwirtschaften erscheinen. Auch die von Iversen (2005: 54–67) entwickelten verfeinerten Unterschiede beruflicher Bildungssysteme in kooperativen Marktwirtschaften helfen hier nur bedingt weiter. Systeme mit betrieblicher Bildung in Japan und Italien oder mit dualer Bildung in Betrieb und Schule, wie in Österreich, Deutschland und der Schweiz sowie in den »gemischten« französischen, dänischen, belgischen und niederländischen Systemen, zeigen eine wenig beeindruckende Tendenz zu besserer Performanz. Deutlich stärker schneiden nur die Länder ohne betriebliche Bildungssysteme ab (die liberalmarktwirtschaftliche Gruppe 1) sowie solche mit berufsbildenden Kollegien ohne betriebliche Arbeitsplätze (sozialdemokratische Gruppe ohne Dänemark). Was aber die beiden letzteren Gruppen viel deutlicher von den berufsbildenden Systemen absetzt, sind ihre Investitionen in die universitäre wissenschaftsbasierte Ausbildung, welche inzwischen mehr Studierende anzieht als die berufsbildenden Ausbildungsgänge der meisten Länder.

4 Optionen für christdemokratisch-konservative Sozialstaaten

Die Schere in der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung zwischen christdemokratisch-konservativen Ländern, auf der einen Seite, und sowohl sozialdemokratischen als auch marktliberalen Ländern, auf der anderen Seite, hat

sich seit der Jahrtausendwende deutlich geöffnet. Es scheint unabweisbar, dass christdemokratisch-konservative Länder wichtige Reformen der einen, der anderen oder beider erfolgreicheren Ländergruppen übernehmen oder sich an ganz neue Entwicklungsstrategien und Politikinnovationen versuchen müssen.

Vier Umstände, die jeweils allein oder in Verbindung miteinander auftreten mögen, führen in christdemokratisch-konservativen Sozialstaaten potenziell aus ihrer sozial- und bildungspolitischen Sackgasse heraus.

1. Eine *lang andauernde, mit hoher Arbeitslosigkeit verbundene Wirtschafts- oder politische Krise* lässt Regierungsparteien gleich welcher Parteifarbe keine Alternative zu liberalisierenden oder neosozialdemokratischen Reformen und verschiebt auch die Präferenzverteilung im Wahlvolk zugunsten sozialpolitischer Strukturreformen.
2. *Ein herber Stimmenverlust* einer oder beider etablierten sozialpolitischen Parteien an neue marktliberale Alternativen macht es möglich, auch energischere Reformprogramme der etablierten Parteien als »kleineres Übel« gegenüber dem Machtantritt einer radikal marktliberal orientierten Regierung politisch zu verkaufen.
3. Eine *Iteration* von Regierungen konventioneller Parteien, allerdings mit wechselnden parteipolitischen Zusammensetzungen, die jeweils trotz ihrer sozialpolitischen Reputation inkrementell restriktive Sozialreformen einführen, lässt solche Reputation im Laufe der Zeit zerrinnen. Dies könnte schließlich insbesondere Christdemokraten oder nationalkonservative Politiker dazu ermuntern, energischere Reformen ins Spiel zu bringen, da ihre Wähler politische Lippenbekenntnisse zum Sozialstaat ohnehin zunehmend als politische Lippenbekenntnisse abschreiben.
4. Schließlich mag eine *große Koalition* der am Sozialstaat orientierten Parteien, zumal vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Stagnation, beide Schlüsselparteien dazu bringen, gemeinsam die politischen Kosten von Reformen zu übernehmen und nicht zum politischen Trittbrettfahrer zu werden. Dies setzt jedoch erstens voraus, dass die Parteien hinreichend zentralisiert sind, um Abweichler, etwa in föderalen Einheiten eines Landes, zu disziplinieren und auf Kurs zu bringen, selbst wenn diese Untereinheiten bei Regionalwahlen frühzeitig schmerzhafte Verluste erleiden könnten; zweitens, dass keine der beiden Parteien voraussehen kann, welche von ihnen im Zeitablauf die größeren dauerhaften elektoralen Verluste bei Produktion des unpopulären Kollektivguts »sozialpolitische Reform« erleiden wird, und drittens, dass es für die Strategen beider Parteien ungewiss ist, ob sich eine Fortsetzung der Koalition über eine einzige Legislaturperiode hinaus lohnen wird. Sofern es sich um ein Spiel über eine einzige Runde hinweg handelt und die Akteure

eine asymmetrische Verteilung der Reformkosten unter den Koalitionspartnern erwarten, haben alle Beteiligten den Anreiz, als Trittbrettfahrer von Reformen zu fungieren und sich nicht an der Produktion sozialpolitischer Kollektivgüter zu beteiligen. Darüber hinaus macht es Föderalismus, etwa in Deutschland, schwierig, für nationale Parteiorganisationen eine unpopuläre Politik durchzusetzen, selbst wenn die regionalen Einheiten dabei Stimmen- und Regierungsmacht verlieren. Allerdings muss die Führung solcher Untereinheiten der Partei auch die Kosten mitberücksichtigen, die ihnen loyale Parteigänger aufbürden mögen, um sie für ihren Disziplinmangel zu bestrafen. Und schließlich mögen auch Regionalorganisationen von Parteien begreifen, dass die Kosten eines Widerstandes gegen Reformen und einer Beibehaltung des Status quo nicht gegen Null tendieren. Nichtstun mag am Ende teurer kommen als manch reformistischer blinder Aktionismus.

Schmerzhafte Reformen stoßen entweder auf der Linken oder auf der Rechten oder auf beiden Seiten auf Widerstand. Reformen in Richtung auf die sozialdemokratische Gruppe lassen sich vom christdemokratisch-konservativen Status quo aus noch schwieriger vorstellen als Reformen, die diese Ländergruppe sozialpolitisch auf das Profil marktliberaler residualer Sozialstaaten hinbewegen. Parteidisziplin auch in relativ dezentralisierten Parteien mag deshalb immer dann hoch sein, wenn wirtschaftliche Krisenbedingungen die Einsicht unter Politikern verbreiten, dass Passivität gegenüber den Problemen des Status quo mittel- und langfristig eine Partei bei Wahlen teurer zu stehen kommen mag als jeder schmerzhafte Reformismus.

Widerstand gegen eine neosozialdemokratische Reformstrategie, wie sie in skandinavischen Ländern realisiert worden ist, gibt es nicht nur auf der politischen Rechten, sondern auch auf der Linken. Schließlich läuft diese Strategie auf eine »Kommodifizierung« der Arbeitskraft hinaus: soziale Dienst- und Transferleistungen werden verstärkt an Bedingungen geknüpft, die Inanspruchnahme von Sozialleistungen wie Frühverrentung, Arbeitslosengeld wird durch negative Anreize erschwert (Wartetage bei Ablehnung eines Arbeitsverhältnisses mit geringerer Bezahlung oder Karenztage beim Krankengeld), das Rentenalter wird erhöht und das kostspielige Umlagesystem bei der Rentenversicherung wird zumindest teilweise zugunsten einer kapitalisierten Individualrente aufgegeben, bei der sich Auszahlungen nach Höhe der Einzahlungen und der Anlagestrategie des Versicherten bemessen. Für die traditionelle Linke ebenso indiskutabel ist die partielle Flexibilisierung des Arbeitsvertragsrechts bei Einstellungen und Entlassungen. Hinzu kommt eine Ablehnung des Instrumentariums der *new public administration*, welches etwa Konkurrenz unter öffentlichen Dienstleistern sowie mit privaten Leistungsanbietern vorsieht.

Neosozialdemokratische Fiskalpolitik dagegen provoziert Unmut sowohl auf der Linken als auch auf der Rechten. Diese richten sich gleichermaßen gegen eine massive Anhebung von Verbrauchssteuern, um einen zumindest teilweisen Übergang von einer beitrags- auf eine steuerfinanzierte Sozialversicherung zu ermöglichen, wie gegen die Finanzierung öffentlicher »Premium«-Leistungen über Gebühren, selbst wenn diese zumeist von finanziell besser gestellten Haushalten nachgefragt werden (öffentliche höhere Bildung, öffentliches Kulturangebot). Insbesondere eine neue Finanzierungsgrundlage für das öffentliche Universitätssystem bleibt umstritten. Obwohl die Einführung von Studiengebühren auch und gerade von der politischen Linken abgelehnt wird, könnte sie als progressive Konsumsteuer genau diejenigen belasten, die bislang vom öffentlichen Bildungssystem trotz hoher Einkommen besonders begünstigt wurden.

Das größte Hindernis beim Übergang vom christdemokratischen zum neosozialdemokratischen effizienz- und egalitätsorientierten Sozialstaat mag jedoch darin bestehen, dass die Kosten einer stärkeren redistributiven Zielgenauigkeit sozialpolitischer Programme überwiegend vom obersten Einkommensfünftel zu tragen wären, welches bekanntlich über die größten Fähigkeiten verfügt, kollektiv gegen Bedrohungen des eigenen Einkommens- und Vermögensniveaus zu mobilisieren. Wie im Einzelnen erläutert, erreichen CDK-Länder eine vergleichsweise geringe Einkommensredistribution zugunsten von armen Haushalten mit Erwachsenen im arbeitsfähigen Alter und minderjährigen Kindern. Eine stärker redistributive Orientierung würde nicht auf eine Erhöhung des Gesamtvolumens der Einkommenssteuer, wohl aber auf eine progressive Reorganisation von Einkommenssteuern, Sozialabgaben und Leistungsansprüchen an die Sozialpolitik hinauslaufen.

Reformen im Stil des *marktliberalen Modells* sind einfacher zu bewerkstelligen und erfordern keine Veränderung des redistributiven Status quo gegen die mobilisationskräftigen wohlhabenden Haushalte. Vielmehr setzen sie auf Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ohne redistributive Kompensation von Niedriglohnbeziehern durch Sozialpolitik und Einschränkung von Ansprüchen an die besonders teuren öffentlichen Sicherungssysteme für Alter und Gesundheit. Hinzu kommen weitere Kürzungen bei Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung, aber da diese ohnehin nur 2 bis 3 Prozent des BIP eines Landes ausmachen, ist hier nur ein geringer fiskalischer Effekt zu erwarten.

In der christdemokratischen Ländergruppe lassen sich neoliberale Reformen jedoch nur durchsetzen, sofern eine deutliche sozialpolitische Präferenzverschiebung beim Medianwähler zugunsten marktliberaler Reformen eintritt, verbunden mit einer weiteren Schwächung der Gewerkschaftsbewegungen. Wie Meinungsumfragen, Wahlergebnisse und Regierungspolitiken in allen christdemokratisch-konservativen Ländern zeigen, sind Bevölkerungsmehrheiten hier

ebenso wenig wie in der sozialdemokratischen Ländergruppe bereit, solche marktliberalen Reformen hinzunehmen. Marktliberale Kandidaten stoßen nur bei bescheidenen Segmenten des Wählermarktes auf Widerhall. Ein Schulbeispiel für diese These ist der Ausgang der deutschen Bundestagswahl im September 2005. Nachdem die christdemokratische Oppositionspartei im Verein mit der kleinen liberalen Partei im Wahlkampf deutlich marktliberale Signale für die Wirtschafts- und Steuerpolitik gesetzt hatte, erteilten die Wähler dem schwarz-gelben Bündnis eine klare Abfuhr und unterstützten das linke Lager aus Sozialdemokraten, Grünen und Linkssozialisten mit genau demselben Wähleranteil wie drei Jahre zuvor, obwohl die rot-grüne Regierungskoalition mehrheitlich als gescheitert betrachtet wurde.

Selbst bei unvoreingenommener Betrachtung und Ausklammerung wertbeladener Fragen zur »Gerechtigkeit« sehr ungleicher Einkommensverteilungen in marktliberalen Ländern stellt sich allerdings die Frage, ob das evoluierende marktliberale Modell nach reinen wirtschaftspolitischen Performanzkriterien (Wachstum, Beschäftigung) wirklich eine attraktive Alternative zur europäischen Sozialdemokratie konstituiert, selbst wenn es dem Status quo christdemokratisch-konservativer Sozialstaaten überlegen ist. Pro-Kopf-Raten des Wirtschaftswachstums sind im angelsächsischen Raum alles andere als herausragend (siehe Tabelle 1), auch ohne zu berücksichtigen, dass divergierende statistische Berechnungsmethoden eher zu einer Überschätzung von Wirtschaftswachstum in den USA und Unterschätzung in Europa führen. Die verbleibenden statistischen Wachstumsunterschiede resultieren zu einem erheblichen Anteil aus der immer größeren Lücke in der aufgewendeten Jahresarbeitszeit zwischen härter arbeitenden angelsächsischen Berufstätigen und weniger lang arbeitenden Westeuropäern. Selbst wenn dieser Unterschied nicht nur eine subjektive kulturelle Präferenz für Freizeit in Europa, sondern auch eine Folge des Steuersystems darstellt, bleibt dennoch offen, ob Europäer in wohlhabenden Gesellschaften sich kollektiv durch Änderung ihrer politisch-ökonomischen Institutionen dazu entscheiden sollten, mehr zu arbeiten, um mehr Geldeinkommen zu erwirtschaften.

Die Leistungsgrenzen marktliberaler politischer Ökonomie sollen natürlich keineswegs von den Performanzdefiziten christdemokratisch-konservativer Sozialstaaten ablenken. Diese Defizite zeigen sich nicht nur am Ausschluss arbeitswilliger, aber wenig konfliktfähiger sozialer Gruppen von den Arbeitsmärkten, selbst wenn auf diese Gruppen abzielende sozialpolitische Reformen kurzfristig ein erhebliches und offensichtliches wirtschaftliches Schwächezeichen solcher Länder darstellen. Auf lange Sicht wichtiger mögen die Probleme der Wissensproduktion und wirtschaftlichen Innovation werden, die sich aus unzulänglichen tertiären Bildungssystemen und verfehlter Innovationspolitik ergeben. Aber wie es die skandinavischen Länder in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren

vorgemacht haben, ist es auch möglich, wirtschaftliche Produktivität und Strukturwandel mit hoher Lebensqualität durch vergleichsweise kurze Arbeitszeit und nur mäßige soziale Ungleichheit zu verbinden.

Literatur

Adams, James/Samuel Merrill III/Bernard Grofman, 2005: *A Unified Theory of Party: Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Armingeon, Klaus, 2001: Institutionalizing the Swiss Welfare State. In: *West European Politics* 24(2), 145–168.

Baldwin, Peter, 1990: *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bradley, David, et al., 2003: Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. In: *World Politics* 55(2), 193–229.

Esping-Andersen, Gøsta: 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gordon, Robert J., 2002: *Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier*. NBER Working Paper No. 10662. Boston: National Bureau of Economic Research.

Green-Pedersen, Christoffer, 2002: *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Grofman, Bernard, 2004: Downs and Two-Party Convergence. In: *Annual Review of Politics* 7, 25–46.

Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–70.

Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.

Iversen, Torben, 2005: *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iversen, Torben/Thoms R. Cusack, 2000: The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? In: *World Politics* 52(3), 313–349.

Iversen, Torben/Anne Wren, 1998. Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. In: *World Politics* 50(4), 507–546.

Kitschelt, Herbert, 1991: Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan. In: *International Organization* 45(4), 453–493.

——, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 265–303.

——, 2006: The Demise of Clientelism in Affluent Capitalist Democracies. In: Herbert Kitschelt/Steven Wilkinson (Hrsg.), *Patrons or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korpi, Walter, 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge, Kegan & Paul.

Laver, Michael, 2005: Policy and the Dynamics of Party Competition. In: *American Political Science Review* 99(2), 263–282.

Mares, Isabela, 2004: *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moe, Terry, 2004: Power and Political Institutions. In: *Perspectives on Politics* 3(2), 215–234.

Pierson, Paul, 1994: *Dismantling of the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

——, 2001: *Dismantling of the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pontusson, Jonas, 2005: *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Schludi, Martin, 2005: *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politicis in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.

Swank, Duane, 2003: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Swenson, Peter, 1989: *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.

Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1997: *A Dutch Miracle: Job Growth Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Christliche Antworten auf geöffnete Märkte: Die Idee der betrieblichen Produktionsgemeinschaft in der Geschichte der deutschen Arbeitsbeziehungen

Britta Rehder

1 Einleitung

In den vergangenen zehn Jahren haben sich zahlreiche Arbeiten mit dem Wandel des deutschen Flächentarifs beschäftigt (Dörre 1997; Hassel 1999; Artus 2001; Schmierl 2001; Rehder 2003). Die Diagnose ist eindeutig: Das Tarifsystem ist geschwächt. Dies wird erstens am abnehmenden Organisationsvermögen der Verbände und zweitens an der schwindenden Normierungskraft von Tarifverträgen deutlich.

Die deutschen Gewerkschaften haben seit 1992 mehr als vier Millionen Mitglieder verloren (Ebbinghaus 2002). Zudem sank der Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten, also die Organisationsquote der Arbeitgeberverbände, beträchtlich. In Westdeutschland nahm die Tarifbindung zwischen 1995 und 2003 um 7 Prozentpunkte ab, in Ostdeutschland sogar um 13 Prozentpunkte (Ellguth/Kohaut 2004). Daneben haben sich Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung etabliert, die ihren Mitgliedern die »Tarifflucht ohne Verbandsflucht« ermöglichen (Besgen 1998). Unternehmen bekommen hier alle verbandlichen Dienstleistungen angeboten, ohne sich tarifvertraglichen Normen unterwerfen zu müssen. In den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie sind etwa 30 Prozent der Mitgliedsfirmen im OT-Bereich organisiert, die wiederum rund 10 Prozent der Arbeitnehmer beschäftigen (Streeck/Rehder 2005: 55).

Darüber hinaus verliert der Flächentarif auch bei den Unternehmen an Strahlkraft, die formal an ihn gebunden sind. Zahlreiche Betriebe respektieren den in vielen Sachfragen geltenden Regulierungsvorrang der Tarifparteien nicht mehr vorbehaltlos. Jeder dritte tarifgebundene Betrieb nutzt heute Öffnungsklauseln. Und jeder dritte bis vierte tarifgebundene Betrieb macht Gebrauch von den so genannten betrieblichen Bündnissen, bei denen Arbeitnehmer Konzessionen leisten, um ihre Arbeitsplätze zu sichern (Massa-Wirth/Seifert 2004). Diese Bündnisse überschreiten zuweilen die durch den Flächentarif bereitgestellten Handlungskorridore. Und sie haben selbst zur Lockerung tarifvertraglicher Regelungen sowie zur Integration tariflicher Öffnungsklauseln beigetragen. Gewerkschaften weichen schrittweise vor dem betrieblichen Regelungswillen zurück.

Die Gründe für die Tendenz zur Verbetrieblichung sind zahlreich und wurden in der genannten Literatur aufgezeigt: Ein verschärfter Wettbewerb auf internationalen Kapital- und Produktmärkten, die Öffnung ehemals geschützter und/oder nationaler Märkte, die Marktschaffung in ehemals staatsnahen Sektoren, wiederkehrende wirtschaftliche Konjunktureinbrüche, neuartige Produktionstechnologien und industrieller Strukturwandel haben das Bedürfnis nach Wettbewerbsvorteilen durch eine flexible betriebliche Regulierung der Arbeitsbeziehungen verstärkt. Gleichzeitig haben die steigende Massenarbeitslosigkeit sowie die internationale Standortkonkurrenz die Exit-Optionen der Arbeitgeberseite und damit die Neuverhandelbarkeit des Tarifsystems unterstützt.

In unseren eigenen Arbeiten haben wir die Dezentralisierung als einen Prozess der Liberalisierung beschrieben, durch den die Arbeitsbeziehungen zunehmend marktförmig reorganisiert werden (Rehder 2003; Streeck/Rehder 2003, 2005). Im Rahmen betrieblicher Bündnisse oder variabler Entlohnungsformen werden Arbeitnehmer am Unternehmensrisiko beteiligt, Marktmechanismen bestimmen einen wachsenden Teil ihres Einkommens und ihrer Arbeitsbedingungen. Im Hintergrund dieser Beschreibung erklingt das Lied von den verschiedenen Spielarten des Kapitalismus mit seiner dichotomen Unterscheidung zwischen »koordinierten« und »liberalen« Ökonomien (Hall/Soskice 2001). Die deutschen koordinierten Arbeitsbeziehungen scheinen »amerikanischer« und liberaler geworden sein. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Wurzeln der deutschen betrieblichen Bündnisse im amerikanischen *concession bargaining* der achtziger Jahre liegen (Cappelli 1985; Linsenmayer 1986; Kassalow 1988). Arbeitnehmer leisteten hier zum Teil erhebliche Lohnkonzessionen, um die Abwanderung der Produktion aufzuhalten, die Rentabilität ihrer Arbeitsplätze zu erhöhen und sie damit zu sichern. Multinationale Konzerne amerikanischer Provenienz übertrugen das Instrument auf ihre deutschen Standorte, und deutsche Betriebe adaptierten es schnell. Darüber hinaus waren verschiedene Arbeitsrechtswissenschaftler aktiv darum bemüht, eine deutsche Version des *concession bargaining* mit dem bestehenden Tarifrecht vereinbar zu machen und die Diffusion des Instruments dadurch zu fördern (Rehder 2006a).

Wenn auch die größere Bedeutung des Marktes in den Arbeitsbeziehungen hier nicht bestritten werden soll, stellt sich doch die Frage, ob der Wandel damit wirklich erschöpfend beschrieben worden ist. Die so genannte »Neue Wirtschaftssoziologie« arbeitet mit der Prämisse, dass ökonomisches Handeln und die Funktionsweise von Märkten immer auf sozialen und normativen Voraussetzungen basiert (vgl. zum Beispiel Beckert 1996). Auch geöffnete Märkte sind demnach »eingebettet«. Vor diesem Hintergrund müsste die Wirtschaftssoziologie erhebliche Skepsis in Bezug auf die These anmelden, die deutschen Arbeitsbeziehungen würden unter verstärktem Wettbewerbsdruck hauptsächlich durch den Markt geregelt.

Der vorliegende Aufsatz möchte sich in diesem Sinne auf Spurensuche begeben. Es wird herausgearbeitet, dass die Arbeitsbeziehungen in Deutschland nicht »entbettet«, sondern »umgebettet« werden. Die Dezentralisierung des Flächentarifs erschöpft sich nicht in einem Prozess der Marktschaffung. Vielmehr wird dieser durch traditionelle (nichtsozialistische) Normenbestände eingehegt. Auch im »modernen« dezentralen System der Arbeitsbeziehungen richten sich die Standards der Regulierung nicht nach dem Marktwert und der Produktivität der Arbeitnehmer. Die in der Verbetrieblichung realisierte Leitidee ist die der »Produktions*gemeinschaft*« zwischen Arbeit und Kapital, in der Austauschregeln der Reziprozität sowie wechselseitige »Treue- und Fürsorgepflichten« der beteiligten Akteure gelten.

Der Rückgriff auf die Idee der Produktionsgemeinschaft stellt keinen Bruch zu vergangenen Traditionen dar, sondern war immer Bestandteil des Systems. In diesem Sinne möchte ich vorschlagen, nicht nur in den amerikanischen Arbeitsbeziehungen nach Parallelen zu den aktuellen Entwicklungen im deutschen Tarifsystem zu suchen. Hilfreich ist stattdessen auch ein Blick in die eigene Geschichte. Vergleicht man die heutigen Tendenzen mit der Situation in der Weimarer Republik, treten erstaunliche Gemeinsamkeiten hervor.

Damals wie heute zeigt sich eine Entwicklung, in der das sozialdemokratische und »klassenbasierte« Verständnis des Tarifsystems, wie es Hugo Sinzheimer als »Vater des deutschen Arbeitsrechts« entwickelt hat, neu akzentuiert wird, und zwar zugunsten einer stärker »betriebsnahen« Interpretation. Damals wie heute ging dieser Prozess vonstatten, ohne dass es dazu gesetzlicher Änderungen bedurft hätte. Der Wandel vollzog sich allein durch eine veränderte Praxis und durch Bedeutungsverschiebungen geltender Regeln im Rahmen der Rechtsprechung. Die wechselvolle Geschichte der (betrieblichen) Produktionsgemeinschaft im System der deutschen Arbeitsbeziehungen ist darum ein hervorragendes Beispiel für inkrementellen Institutionenwandel, der sich durch die Neuinterpretation geltender Regeln vollzieht (Streeck/Thelen 2005). Vor diesem Hintergrund erscheinen die aktuellen Tendenzen im Tarifsystem nur bedingt als neu und auch nicht amerikanisch, sondern vertraut und »urdeutsch«.

Die historische Betrachtung legt zudem die Herkunft des Dezentralisierungsgedankens frei. Die Idee der Produktionsgemeinschaft entstammt den christlichen Vorstellungen von der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen aus dem späten 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Entwickelt und getragen wurde sie sowohl vom Sozialkatholizismus als auch von sozialen Strömungen des Protestantismus. Der katholische Einfluss wurde vor allem durch die christlichen Gewerkschaften wirksam, die ihr Handeln an den päpstlichen Enzykliken orientierten. Der Protestantismus war demgegenüber vor allem in den Arbeitsrechtswissenschaften sowie der Rechtsprechung einflussreich und geht auf den Juristen Otto von Gierke zurück.

Die heutigen Träger der christlich fundierten Idee der Produktionsgemeinschaft – so meine These – sind die betrieblichen Akteure und die Gewerkschaften selbst, die versuchen, den konfliktreichen Prozess der Marktschaffung im Arbeitsrecht durch den Rückgriff auf traditionelle Normenbestände (neu) einzubetten und dadurch zu legitimieren. Regeln der Fairness werden nicht aufgegeben, aber neu definiert, und sind entsprechend umstritten. Damit ist nicht gesagt, dass die Akteure der industriellen Beziehungen religiös motiviert wären. Vielmehr soll gezeigt werden, dass die normativen Traditionen, auf die heute zurückgegriffen wird, ihren Ursprung in den christlichen Soziallehren haben.[1] Nur in diesem Sinne ist die Rede von den »christlichen Antworten auf geöffnete Märkte« zu verstehen.

Wenn hier von den christlichen Soziallehren gesprochen wird, wird damit behauptet, dass sich die Idee der betrieblichen Produktionsgemeinschaft sowohl aus katholischen als auch aus evangelischen Traditionen speist. Diese Aussage steht in einem Kontrast zu Arbeiten aus der Wohlfahrtsstaatsforschung, die sich mit dem Einfluss der Glaubenslehren auf die Sozialpolitik beschäftigen. Demnach macht das konfessionelle Vorzeichen des christlichen Einflusses für den Zeitpunkt und die Gestalt wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung einen erheblichen Unterschied (vgl. zum Beispiel Manow 2002). In den deutschen Arbeitsbeziehungen stellt sich die Situation jedoch anders dar. Hier finden sich zahlreiche Berührungspunkte zwischen katholischen und evangelischen Vorstellungen. Zwar gab es eher parallele als gemeinsame Einflusskanäle; gleichwohl gab es doch Berührungspunkte und partielle politische Koalitionen, weil sich beide Denktraditionen in der Idee der klassenübergreifenden Produktionsgemeinschaft als Organisationsgrundlage der Arbeitsbeziehungen trafen.

Der Aufsatz ist folgendermaßen aufgebaut. Der nächste Abschnitt führt kurz in die klassenzentrierte Tarifrechtskonzeption von Hugo Sinzheimer ein. Es wird argumentiert, dass die Klassenlage historisch niemals das einzige und häufig nicht einmal das dominierende Leitmotiv der Arbeitsbeziehungen in Deutschland war. Das klassenbasierte Arbeitsrecht von Hugo Sinzheimer hat sich zwar 1918 im Gesetzgebungsprozess durchgesetzt, wurde jedoch in der Praxis und durch die Rechtsprechung der Weimarer Republik vom konkurrierenden Prinzip der betrieblichen Produktionsgemeinschaft teils ergänzt, teils verdrängt. Dieses Argument wird im weiteren Verlauf ausgeführt. Abschnitt 3 untersucht die katholischen Einflüsse auf diese Entwicklung und nimmt dazu die Programmatik und Politik der christlichen Gewerkschaften in den Blick. Abschnitt 4 erläutert, wie protestantisch-deutschrechtliche Traditionen in der Arbeitsrechtswissenschaft auf die Rechtsprechung einwirkten und das klassen-

1 Kaufmann spricht in diesem Zusammenhang von *implizitem Christentum* (1989).

basierte Gesetzesrecht schrittweise verdrängten. Abschnitt 5 zeigt, in welcher Hinsicht die heutigen Strategien der DGB-Gewerkschaften und die Praxis der Dezentralisierung normativ an diese christlich fundierten Traditionen anschließen. Abschnitt 6 fasst das Gesagte zusammen und wagt einen Ausblick.

2 Klasse als Organisationsprinzip der deutschen Arbeitsbeziehungen

Das deutsche Tarifsystem ist untrennbar mit dem sozialdemokratischen Arbeitsrechtler Hugo Sinzheimer verknüpft, der die erste Tarifvertragsordnung (»Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten«) aus dem Jahr 1918 maßgeblich verfasst hat (Nautz 1998: 80). Sinzheimer war in seinen Arbeiten klar marxistisch beeinflusst (siehe im Folgenden Kahn-Freund 1976). Die »Klasse« war für ihn das grundlegende Organisationsprinzip der Arbeitsbeziehungen.

Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die gemeinsame Marktlage der Arbeiterklasse als Verkäufer der Ware »Arbeitskraft« unter den Bedingungen asymmetrischer Machtbeziehungen am Arbeitsmarkt (vgl. im Folgenden Sinzheimer 1976 [1919]). Vor diesem Hintergrund kritisierte Sinzheimer das Privatrecht, das formale Vertragsfreiheit suggeriere, ohne dabei die materielle Ungleichheit zur Kenntnis zu nehmen. Daraus resultierte seine Forderung nach einem vom Privatrecht emanzipierten kollektiven Arbeitsrecht. Nur durch kollektives Handeln im Rahmen organisierter Gewerkschaften könne die marktbezogene Machtasymmetrie zwischen Arbeit und Kapital aufgehoben werden, wodurch Vertragsfreiheit überhaupt erst möglich sei.

Die Funktion arbeitsrechtlicher Regelungen sah Sinzheimer darin, die politische Organisierung der Arbeiter zu stärken, den Bestand der Gewerkschaften abzusichern und abgeschlossene Tarifverträge mit zwingender und unmittelbar normativer Wirkung auszustatten. Weder auf betrieblicher Ebene noch durch den Einzelarbeitsvertrag sollte von geltenden Tarifverträgen abgewichen werden können; es sei denn, die Regelung sei zugunsten der Beschäftigten. Die durch das Arbeitsrecht gewährte Macht der Arbeitnehmerseite sollte die Marktmacht der Arbeitgeberseite kompensieren.

Unter der Bedingung rechtlich garantierter Kampfparität anerkannte Sinzheimer die Vorzüge der Vertragsfreiheit. Zumindest ging er von der Annahme aus, dass die Arbeitsmarktparteien trotz antagonistischer Interessen dazu in der Lage sein könnten, ihre Konflikte auf dem Verhandlungsweg und durch Vertragsschluss autonom zu lösen. Er betrachtete die gesellschaftliche Selbstrege-

lung der Verbände im Rahmen der Tarifautonomie als einen Ausdruck »sozialer Selbstbestimmung« (ebd: 67). Zudem sah Sinzheimer funktionale Vorzüge: Die Tarifparteien könnten – viel eher als staatliche Gesetzgebung – kurzfristig und flexibel auf marktbezogene oder politische Veränderungen reagieren und damit ein »atmendes Recht« schaffen.

Das Modell Sinzheimers hat sich nach dem Ende des Ersten Weltkrieges als Grundlage der ersten Tarifvertragsordnung durchgesetzt (Nautz 1998). Trotzdem war der Entwurf nicht konkurrenzlos. Wolfgang Streeck hat darauf hingewiesen, dass die Klassenlage in den modernen Industriegesellschaften selten die einzige und häufig nicht einmal die dominierende Basis der interessenpolitischen Organisation und der kollektiven Arbeitsbeziehungen war (Streeck 1993). Die Kategorie der »Klasse« konkurrierte in vielen Ländern beziehungsweise Phasen mit den Alternativen »Beruf« und »Unternehmen«.

Dies gilt auch für Deutschland. Die von Sinzheimer betonte Eigenständigkeit des Arbeitsrechts brachte ihn in eine Frontstellung gegen die Befürworter und Protagonisten des liberalen Privatrechts (Graf 1993: 105–113). Wichtiger waren aber diejenigen Kräfte, die sich auf ein »emanzipiertes« Arbeitsrecht beriefen, die eine politische Organisierung der Arbeitnehmerschaft begrüßten, die das Sinzheimer'sche klassenbasierte Tarifmodell unterstützten, um es dann in der praktischen Anwendung betriebsnah zu akzentuieren. Die wichtigsten Träger dieser Interpretationsverschiebung waren die christlichen Gewerkschaften und die protestantisch beeinflusste Arbeitsrechtswissenschaft.

3 Die katholische Herausforderung: Die christlichen Gewerkschaften

Das Organisationsvermögen der christlichen Gewerkschaften reichte quantitativ niemals auch nur annähernd an die Stärke der freien Gewerkschaften heran. Sie konnten kaum jemals mehr als 1,5 Millionen Arbeitnehmer organisieren, während die freien Gewerkschaften der Weimarer Republik in ihren besten Zeiten mehr als 8 Millionen Mitglieder verzeichneten (Schneider 1982: 492). Trotzdem waren die religiös fundierten Arbeitnehmerverbände für die Entstehung des deutschen Tarifsystems nicht bedeutungslos. Insbesondere unterstützten sie die Durchsetzung von Sinzheimers Konzept für eine Tarifvertragsordnung. Das ist nicht selbstverständlich angesichts der Tatsache, dass der wichtigste Gegenspieler Sinzheimers in dieser Phase der den christlichen Gewerkschaften näher stehende Lujo Brentano war.

Brentano hatte ein Modell der öffentlich-rechtlichen Gestaltung der Arbeitsbeziehungen entworfen (Nautz 1998: 79–83). Paritätisch besetzte und regional gegliederte Zwangskörperschaften sollten dabei allgemeinverbindliche Mindestarbeitsbedingungen festlegen. Mit diesem Modell erntete Brentano bei Teilen der freien Gewerkschaften und den Hirsch-Duncker'schen Vereinigungen Zustimmung. Doch die christlichen Gewerkschaften lehnten den Entwurf entschieden ab, woraufhin Brentano ihn zurückzog und den Weg für Sinzheimer frei machte.

Zu diesem historischen Zeitpunkt war das Votum der christlichen Gewerkschaften entscheidend. Wären die Gewerkschaften bereits in dieser Phase zerstritten und mit konkurrierenden Modellen angetreten, wäre es sehr ungewiss geworden, dass überhaupt eine Tarifordnung verabschiedet wird. Die weiteren Entwicklungen in den Arbeitsbeziehungen der Weimarer Republik haben ja gezeigt, dass es nur in den Anfangswochen der Weimarer Republik möglich war, einen Konsens für eine (als Provisorium gedachte) Tarifordnung zu finden. Aus dem Provisorium wurde eine Dauerlösung, weil ein Tarifvertragsgesetz später nicht mehr durchsetzbar war (Nautz 1998).

Als Grund für die Ablehnung von Brentanos Vorschlag durch die christlichen Gewerkschaften wird in der Literatur die Angst der relativ kleineren religiösen Arbeitnehmerorganisationen genannt, in den vorgesehenen Verhandlungskörperschaften von den freien Gewerkschaften verdrängt zu werden (ebd.: 82). Dieses Argument ist sicherlich plausibel. Sinzheimers Arbeitsrecht zielte demgegenüber darauf ab, das Organisationsvermögen der Gewerkschaften und ihre Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung zu stärken. Von diesem – im Vergleich zu Brentanos Vorstellungen – liberalen Konzept konnten auch die christlichen Gewerkschaften profitieren. Zudem entsprach es dem sozialkatholischen Subsidiaritätsprinzip, obwohl Sinzheimer den Begriff der »sozialen Selbstbestimmung« bevorzugte (Sinzheimer 1976 [1919]: 67).

Wo lagen die Differenzen? Die scharfe Ablehnung der Sozialdemokratie mit ihrem »gottesleugnerischen Materialismus« trennte die christlichen Gewerkschaften von Sinzheimer (zitiert nach Schneider 1982: 165). »Christlich« war faktisch häufig ein Synonym für »anti-sozialdemokratisch«.[2] Die Aufhebung des Privateigentums und die Überwindung des Kapitalismus lehnten sie ab (vgl. im Folgenden ebd.: 162–166). Sie orientierten sich dabei an der päpstlichen Enzyklika »Rerum novarum«, in der sich Papst Leo XIII. erstmals der Arbeiterfrage widmete und die Rechtmäßigkeit von Gewerkschaften anerkannte (Papst Leo XIII. 1891).

2 Dies hielt allerdings einen Teil der katholischen Mitglieder nicht davon ab, kommunistisch zu wählen. Es gab also Überlappungen (Plumpe 1994).

Die christlichen Arbeitnehmerorganisationen rügten den Klassenkampf der freien Gewerkschaften. Zwar machten sie die Verteilungsinteressen der Beschäftigten geltend. Gleichzeitig stellten sie jedoch die »natürliche Verbundenheit« (ebd.) sowie die Interessengemeinschaft von Arbeit und Kapital als Produzenten in Rechnung. Produktions- und Verteilungsinteressen sollten gegeneinander abgewogen werden. Der Arbeiter habe Anspruch auf einen »gerechten Lohn«. Dabei sollte jedoch die Situation des Unternehmens in die Lohnpolitik einbezogen werden (Papst Pius XI. 1931: Nr. 72, gerechte Löhne und Ausgleich). Der Klassenkampf wurde abgelehnt, stattdessen dominierte das Streben nach einem »gerechten Interessenausgleich«. Um diesen durchzusetzen, nahmen die christlichen Gewerkschaften dabei für sich auch das Streikrecht in Anspruch. Sie sahen ihn jedoch »als letztes Mittel« an und führten Streiks in deutlich geringerem Umfang als die freien Gewerkschaften durch (für eine Dokumentation der Streikaktivitäten in verschiedenen Epochen vgl. Schneider 1982).

Die Interessengemeinschaft der Produzenten war für die christlichen Gewerkschaften nicht in erster Linie eine betriebliche Gemeinschaft. Im Gegenteil: Sie versuchten die Zahl der Haustarifverträge (damals so genannte »Werkstarife«) zu begrenzen, um nicht der Fragmentierung der Arbeiterschaft Vorschub zu leisten (ebd.: 587). Ihre tarifpolitische Konzeption stellte eher auf eine betriebsnahe Tarifpolitik, das heißt auf die überbetriebliche Berücksichtigung betrieblicher Belange ab. Damit existierte neben dem klassenbasierten Arbeitsrecht mit seinen unabdingbaren tarifvertraglichen Normen eine betriebsnähere Interpretation der Tarifvertragsordnung, die den spezifischen betrieblichen Bedürfnissen stärker entgegenkam, als Sinzheimer es vorgesehen hatte.

Über die faktische Ausgestaltung dieser betriebsnahen Tarifpolitik ist leider wenig bekannt. Die christlichen Gewerkschaften als Minderheitenbewegung manövrierten hier zudem in einem Spannungsfeld zu den übermächtigen freien Gewerkschaften und mussten ihre Tarifpolitik an die Konkurrenz anpassen, um nicht völlig marginalisiert zu werden (Plumpe 1994). Fest steht jedoch, dass sie – insbesondere unter den katastrophalen wirtschaftlichen Bedingungen der späten zwanziger Jahre – sehr lang an der Idee der Produktionsgemeinschaft festhielten und Lohnsenkungen zustimmten, um den veränderten Marktbedingungen »gerecht« zu werden (Schneider 1982: 729–751).

Berührungspunkte zum sozialen Protestantismus ergaben sich dahingehend, dass sich die christlichen Gewerkschaften als interkonfessionell begriffen und damit auch nicht ganz erfolglos waren. In den mitgliederstarken Jahren der Weimarer Republik waren etwa 35 Prozent der Mitglieder evangelisch (Schroeder 1994: 223). Um im protestantischen Milieu zu rekrutieren, akzeptierten die Gewerkschaften jahrelange Konflikte mit den katholischen Arbeitervereinen und der katholischen Kirche (Schneider 1994). Diese bemängelten, eine interkonfes-

sionelle Arbeiterorganisation könne nicht auf der Basis des Christentums handeln, da man kein gemeinsames Glaubensbekenntnis teile.

Die gängige Annahme, die christlichen Gewerkschaften wären faktisch katholisch gewesen, stimmt also nicht. Zutreffend ist aber die Feststellung, dass es seitens der evangelischen Kirche kaum nennenswerte Organisationshilfen gegeben hat. Auch konnte sich der evangelisch-soziale Kongress lange nicht zu einer eindeutigen Empfehlung durchringen. Verschiedene Akteure empfahlen hier die Mitgliedschaft wahlweise in den freien oder den christlichen Gewerkschaften oder auch in den Hirsch-Dunker'schen Gewerkvereinen (Jähnichen 1998). Die Organisierung evangelischer Arbeitnehmer in den christlichen Gewerkschaften fand also unter katholischer Deutungshoheit statt. Die programmatischen Prinzipien basierten im Wesentlichen auf der katholischen Soziallehre und den päpstlichen Enzykliken.

Neben der Rekrutierung evangelischer Arbeitnehmer suchten die christlichen Gewerkschaften nach weiteren Kooperationsformen (vgl. im Folgenden Schneider 1982: 486–577). Adressaten waren die eher monarchisch-obrigkeitsstaatlich orientierten Beschäftigten, die parteipolitisch der Deutschen Volkspartei (DVP) oder der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP) nahe standen und dennoch ein Interesse an wirtschaftlicher Interessenvertretung zeigten. Das für die Kooperation genutzte Instrument war die 1919 erfolgende Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der eine christlich-nationale Sammlungsbewegung gegen die immer stärker werdenden freien Gewerkschaften war. Die christlichen Gewerkschaften kooperierten hier mit national orientierten Arbeitnehmervereinigungen. Auch wenn die Zentrifugalkräfte im DGB durch die interne Heterogenität beträchtlich waren, fand man doch zu einem (allgemein gehaltenen) gemeinsamen programmatischen Boden.

Leitidee war die »christlich-nationale Gemeinschaft«, die sich aus zwei Prinzipien speiste: Anerkennung der Einzigartigkeit des Menschen und seiner Persönlichkeit sowie solidarische Gemeinschaft, die sich durch wechselseitige »Liebes-, Verantwortungs- und Opfergesinnung« (ebd.: 546) auszeichnen sollte. Der Gemeinschaftsgedanke wurde auf die verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens übertragen (Betrieb, Familie, Nation). Bezogen auf die Ordnung der Wirtschaft wurde die gemeinsame Verantwortung von Arbeit und Kapital für die Produktion, die Anerkennung des Privateigentums, aber auch der Grundsatz, dass Eigentum verpflichtet, betont.

Einen markanten Ausdruck und nachhaltigen Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen fand das Konzept in der Arbeitsrechtswissenschaft durch die Rezeption Otto von Gierkes. Hier wurde die Produktionsgemeinschaft zur Betriebsgemeinschaft.

4 Die protestantische Herausforderung: Evangelische Einflüsse im Arbeitsrecht

In den christlichen Gewerkschaften gab es Stimmen, die den Wiederaufbau der wirtschaftlichen und politischen Ordnung Weimars auf deutschrechtlicher Basis forderten. Nur das »christlich-germanische Recht« sei dazu in der Lage, »Ehre und Schutz der Arbeit, einen gerechten Preis der Ware [und] Schutz dem heimatlichen Boden« zu gewährleisten (ebd.: 556). Das römisch-rechtliche Privatrecht habe versagt.

Die Arbeiten des Otto von Gierke, einer der »bedeutendsten Theoretiker der evangelischen Sozialdogmatik«, entsprachen diesen Forderungen, denn Gierke kämpfte an der Konfliktlinie zwischen römischem und germanischem Recht (BBKL 2005). Gierke war Mitglied im evangelisch-sozialen Kongress (Graf 1993: 97; Kroeschell 1989: 225–226). Dort gehörte er zu den Vertretern, die den Arbeitnehmern einen Beitritt zu den christlichen Gewerkschaften empfahlen (Spindler 1982: 84). Er selbst war zeitweilig Mitglied der DNVP, bewegte sich also genau an der Schnittstelle zwischen christlicher und nationaler Arbeiterbewegung.

Die Forderung nach Koalitionsfreiheit hatte er bereits in seinen Arbeiten über das Genossenschaftsrecht unterstützt (Gierke 1913 [1868]). Spätestens seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts, nach der Abspaltung des konservativen Lagers um Adolf Stoecker und dem Ruhrstreik 1905, sprach sich auch der evangelisch-soziale Kongress für unabhängige Gewerkschaften aus (Jähnichen 1993, 1998). Gierke gehörte auch zu den Unterzeichnern des Spendenaufrufes für die Streikenden. In der zugehörigen Erklärung hieß es: »Was hier gefordert wird, sind nicht gutherzige Wohltaten für die Arbeiterschaft; es ist vielmehr das gleiche Recht der Arbeiterorganisationen« (zitiert nach: Kroeschell 1989: 226). Obwohl er dezidiert antisozialdemokratisch war, zollte er Sinzheimer hohe Anerkennung für seine tarifrechtlichen Arbeiten (Spindler 1982: 92).

Sinzheimer wiederum wurde von Gierkes Arbeiten stark beeinflusst. Wenn er als Vater des deutschen Arbeitsrechts gilt, muss Otto von Gierke wohl als einer der Großväter bezeichnet werden. In der Diskussion über den ersten Entwurf des Bürgerlichen Gesetzbuches hatte er die Front der Kritiker angeführt. Er geißelte den – seiner Meinung nach – dort verankerten unbeschränkten Liberalismus und forderte einen »Tropfen sozialistischen Öls« im Privatrecht (Gierke 1950 [1889]: 486). Damit hat er die Emanzipationsbestrebungen des Arbeitsrechts vom Privatrecht mit initiiert.

Das Privatrecht hatte den Arbeitsvertrag traditionell individualistisch und schuldrechtlich interpretiert: Zwei Parteien schließen einen Vertrag, in dem ein wechselseitiges Schuldverhältnis (Arbeitsleistung versus Entlohnung) festge-

halten wird (Sinzheimer 1976 [1928]). Gierke interpretierte den Arbeitsvertrag völlig neu und forcierte damit die Etablierung des Arbeitsrechts als Sonderrecht. Er sah den Menschen als soziales Wesen. Darum erschöpfte sich der Arbeitsvertrag für ihn nicht in einem individuellen und warenförmigen Tauschgeschäft, sondern der Vertrag hatte einen personenrechtlichen Kern; der Arbeiter würde nicht nur einzelne konkrete Arbeitsleistungen (Obligationen) erbringen, sondern durch seine Person in eine Dauerbeziehung eintreten. Er werde Teil der »eigentümlichen Gemeinschaft« des Betriebs und durch die asymmetrische Machtbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital damit einem »Herrschaftsverband« unterstellt (Sinzheimer 1976 [1922]: 404–405). Daraus entwickelte Gierke die Rechtsfigur des Arbeitsverhältnisses als personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis. Aus diesem wurden wechselseitige Treue- und Fürsorgepflichten abgeleitet, zum Beispiel das Direktionsrecht des Arbeitgebers und die Gehorsamspflicht des Arbeitnehmers (Spindler 1982: 125).

Sinzheimer nahm die personen- und »gewalt«-rechtliche Interpretation Gierkes als Basis seiner Argumentation auf und verband sie mit seinen marxistischen Einflüssen. Auch Marx hatte deutlich gemacht, dass die Arbeit »keinen anderen Behälter hat als menschliches Fleisch und Blut« (zitiert nach Kahn-Freund 1976: 5). Doch die konträren klassenbezogenen Interessen beider Parteien konnten für Sinzheimer juristisch nicht in ein Gemeinschaftsverhältnis gepresst werden. Dies könne nur dazu führen, dass das Interesse des Arbeiters aufgrund seiner Abhängigkeitsposition unter das Interesse des Arbeitgebers untergeordnet werde. Darum brauche man klassenbasiert organisierte und mit Schutzrechten ausgestattete Verbände, die außerhalb des Betriebs Verträge miteinander schließen (Graf 1993: 109).

Gierkes Arbeitsvertragskonzeption hatte für die Tarifordnung nachhaltige Konsequenzen; denn je nachdem, wie sehr man den Gemeinschaftsgedanken betonte, stellte sich die Frage, ob die aus der Betriebsgemeinschaft resultierenden Treuepflichten der Arbeitnehmer vor den tarifvertraglichen Regelungen Halt machen sollen. In der rechtshistorischen Forschung ist die Frage, wie weit Gierke die Treuepflichten der Arbeitnehmer definierte, umstritten. Einige Autoren sehen in seinem Konzept den Zwang zur Unterordnung der Arbeitnehmer unter die Herrschaft des Kapitals (zum Beispiel Spindler 1982). Dies scheint jedoch wenig plausibel angesichts seines Engagements zugunsten der Koalitionsfreiheit und der dokumentierten Wertschätzung, die Gierke Sinzheimers Tarifordnung entgegenbrachte. So weisen andere Autoren auch darauf hin, dass er eher »harmlose« Pflichten im Blick hatte: Pflicht zur Verschwiegenheit, Gefahrenabwehr und persönliche Achtung (zum Beispiel Rückert 1992: 274).

Unbestritten ist jedoch, dass einige einflussreiche und im bürgerlichen Recht bereits sehr etablierte Juristen, die sich in der nun aufblühenden Disziplin der

Arbeitsrechtswissenschaft der zwanziger Jahre engagierten, eine Interpretation entwickelten, die die Figur des »personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnisses« zulasten der klassenbasierten Sinzheimer'schen Tarifordnung ins Zentrum stellte (Hueck, Nipperdey, Dietz, Nikisch, Siebert; vgl. Rückert 1992). Diese Gruppe war intern nicht homogen. So haben Personen wie Nikisch und Siebert die Treuepflichten der Arbeitnehmer sehr viel stärker betont als Nipperdey. Alle bereiteten jedoch eine nachhaltige, stärker »betriebszentrierte« Interpretation des Tarifrechts vor, die dann von der Gerichtsbarkeit (Reichsgericht/Reichsarbeitsgericht) implementiert wurde.

Das Einfallstor für die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung war von Sinzheimer selbst in das System der Arbeitsbeziehungen eingebaut worden. Sein Ordnungsmodell sah nur wenige gesetzliche Grundlagen vor. Die Ausfüllung dieser Grundlagen sowie die »Feinarbeiten« der Regulierung sollten die Tarifparteien sowie die Arbeitsgerichte übernehmen, weil dies flexibler sei und dem Zweck der sozialen Selbstbestimmung eher entspreche als staatliche Regulierung (siehe oben).

Das von Gierke begründete personenrechtliche Gemeinschaftsverhältnis wurde aufgegriffen (Graf 1993: 110–111). In verschiedenen Urteilen und insbesondere unter den sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen wurden der Arbeitnehmerseite im Verlauf der zwanziger Jahre ein Teil (oder 100 Prozent) des aus dem Gemeinschaftsverhältnis resultierenden Betriebsrisikos und die damit verbundenen Kosten aufgetragen; sei es, weil es der Arbeitgeberseite durch Betriebsstörungen »wirtschaftlich unmöglich« sei, die Lohnansprüche der Arbeitnehmer zu befriedigen (Rüthers 1973: 29); sei es, weil es der Arbeitgeberseite nicht zuzumuten sei, die in einem Betriebsteil durch einen Streik in einem anderen Betriebsteil angefallenen Kosten selbst zu tragen (Sinzheimer 1976 [1929]); sei es, weil es als günstiger für das Gesamtinteresse der Arbeitnehmer des Betriebs erachtet wurde, wenn Arbeitnehmer auf Lohn verzichten, um den Betrieb zu erhalten (Krummel 1991: 105).

Aus der aktuellen Perspektive ist ein Fall aus dem Jahr 1926 besonders interessant. Dabei ging es um einen Betrieb, in dem die Beschäftigten eine Vereinbarung unterschrieben hatten, mit der sie auf den ihnen tariflich zustehenden Lohn von 50 Pf. pro Stunde verzichteten und stattdessen 46 Pf. akzeptierten. Der Arbeitgeber hatte mit einem Geschäftspartner für die zu erbringenden Leistungen einen Kostensatz von 46 Pf. vereinbart. Bei Einhaltung des Tariflohns hätte er mit Verlust gearbeitet und wäre – seiner Aussage nach – dazu gezwungen gewesen, die Arbeiten einzustellen und die Beschäftigten zu entlassen.

Vor Gericht berief er sich nun auf das so genannte Günstigkeitsprinzip, das Teil der Tarifordnung war und auch heute noch im Tarifvertragsgesetz verankert ist. Dieses besagt, dass im Falle einer Regelkonkurrenz immer die für den Arbeitnehmer günstigste Regel gilt. Damit soll sichergestellt werden, dass ein

Flächentarifvertrag Mindestarbeitsbedingungen festlegt, aber nicht Höchstarbeitsbedingungen. Vor dem Landgericht Osnabrück wurde argumentiert, es sei für die Beschäftigten günstiger, auf Lohn zu verzichten, um die Arbeitsplätze zu erhalten. Das Gericht stimmte dem zu und berief sich dabei auf das Gemeinschaftsverhältnis, das es zumutbar mache, einen Teil des Geschäftsrisikos auf die Beschäftigten zu übertragen (darüber berichtend und kritisch kommentierend: Fraenkel 1999 [1926]).

Sinzheimer hat die Rechtsprechung zum Betriebsrisiko scharf kritisiert. Die Arbeitnehmer könnten nur dann für die betrieblichen Geschicke zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie auf die Entwicklung seiner Teile auch Einfluss hätten. Dies sei jedoch aufgrund des fehlenden Zugriffs auf die Produktionsmittel nicht der Fall (Sinzheimer 1976 [1929]).

Es muss aber festgehalten werden, dass die Rechtsprechung nicht ausschließlich gegen die Interessen der Arbeitnehmer gewirkt hat. Otto Kahn-Freund berichtet über zahlreiche Fälle, in denen die Gemeinschaftsidee den Arbeitgebern Restriktionen auferlegte (Kahn-Freund 1975 [1931]; Hinweise darauf geben auch Spindler 1982 und Bähr 1991). So geht zum Beispiel ein Teil des Kündigungsschutzes, die Regelung von Sonderzahlungen sowie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf die aus dem Gemeinschaftsverhältnis resultierenden Fürsorgepflichten des Arbeitgebers zurück (Spindler 1982: 125). Kahn-Freund, der sich insbesondere mit der Rolle des Reichsarbeitsgerichts beschäftigte, bezeichnete das dahinter stehende »soziale Ideal« als faschistisch. Er sah damit eine Entwicklung voraus, in der sich die genannte Juristengruppe, die sich auf das personenrechtliche Gemeinschaftsverhältnis berief, bruchlos in das nationalsozialistische Regime einfügte (Annuss 2004). Die »Betriebsgemeinschaft als Diktatur des Betriebsführers über die Gefolgschaft« wurde zur zentralen Institution des nationalsozialistischen Arbeitsrechts (Wahsner 1994).

Eine zentrale Rolle für die betriebszentrierte Uminterpretation durch die Justiz dürfte deren Verhältnis zu den freien Gewerkschaften gespielt haben. Der Justizapparat der Weimarer Republik entsprach personell im Wesentlichen dem Kaiserreich und wurde von den freien Gewerkschaften sowie von Teilen der Sozialdemokratie nicht nur nicht geschätzt, sondern gehasst (Stichwort »Klassenjustiz«) (Bähr 1991; Graf 1993: 388–425).

Vor diesem Hintergrund hatten die freien Gewerkschaften auch versucht, die Weimarer Arbeitsgerichtsbarkeit als Sondergerichtsbarkeit unter weitgehendem Ausschluss der juristischen Professionen zu etablieren, mit nur geringem Erfolg (ebd.). Es war also nicht verwunderlich, wenn kaum ein Richter oder Anwalt eine Affinität zur sozialdemokratischen Denkweise Sinzheimers entwickelte, auch wenn Sinzheimer selbst Jurist war und in diesem Punkt anders als die freien Gewerkschaften dachte.

Die christlichen Gewerkschaften (beziehungsweise der christlich-nationale DGB) hatten demgegenüber kein gespanntes Verhältnis zum kaiserlichen Staat und seiner Justiz. Im Gegenteil: Sie hatten einen Teil der Arbeitnehmerschaft in den kaiserlichen Staat integriert, sie hatten sich zum »sozialen Volkskaisertum« und später zur nationalen Idee bekannt, und sie hatten mehrmals von Interventionen der Regierung bei der katholischen Kirche zugunsten der gewerkschaftlichen Unabhängigkeit profitiert (Schneider 1982: 266–270). In den Auseinandersetzungen um das Arbeitsgerichtsgesetz plädierten die christlichen Gewerkschaften für einen Anschluss der Arbeitsgerichtsbarkeit an die ordentliche Gerichtsbarkeit unter Aufsicht der Justizverwaltung und unterstützten damit die Forderungen der Richter und des Justizapparats (Graf 1993: 319–320). Es wundert also nicht, wenn die dem Arbeitsrecht zugewandten Juristen sich eher der christlichen als der sozialistischen Lesart des Tarifsystems zuwandten.

5 Die DGB-Gewerkschaften als implizite Hüter christlicher Traditionen?

Das Gemeinschaftsdenken wirkte auch nach dem Ende des Nationalsozialismus noch lange fort und reichte bis weit in die sechziger Jahre (Annuss 2004: 302–305). Dies lag schon darin begründet, dass in der Arbeitsgerichtsbarkeit eine sehr ausgeprägte personelle Kontinuität zu verzeichnen war, die von der Weimarer Republik über das nationalsozialistische Regime in die Bundesrepublik hineinragte (Wahsner 1974). Hans Carl Nipperdey wurde der erste Präsident des 1954 neu eingerichteten Bundesarbeitsgerichts.

Und spätestens seit dem Ende der achtziger Jahre sehen sich die Gewerkschaften wiederum mit der einleitend skizzierten Herausforderung einer stärker betriebszentrierten Politik konfrontiert. Noch 1991 argumentierte Wolfgang Streeck in seiner Antwort auf Offe und Wiesenthal (1980), die Gewerkschaften lösten das Organisationsproblem der Interessenheterogenität dadurch, dass sie lediglich Verteilungsinteressen vertreten und die Produktionsinteressen an die Unternehmensverbände delegierten. Heute, unter verschärften Marktbedingungen, tendieren die Gewerkschaften demgegenüber dazu, die Verantwortlichkeit für den Markterfolg und die Idee der Produktionsgemeinschaft (wieder) zu internalisieren. Mit der Akzeptanz von tariflichen Öffnungsklauseln und betrieblichen Bündnissen wird zugestanden, dass die Beschäftigten zumindest einen Teil des Betriebsrisikos zu tragen haben und dass ein »gerechter Interessenausgleich« bedeutet, die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen zu berücksichtigen.

Wichtiger Bestandteil der Dezentralisierung ist, dass sie nicht rein marktorientiert gestaltet wird, sondern durch Regeln der Reziprozität eingehegt wird, die stark an die genannten Treue- und Fürsorgepflichten erinnern.

> An zweiter Stelle ist die Lage des Unternehmens bzw. des Unternehmers bei der Bestimmung der Lohnhöhe in Betracht zu ziehen. Ungerecht wäre die Forderung übertriebener Löhne, die zum Zusammenbruch des Unternehmens mit allen sich daraus ergebenden bösen Folgen für die Belegschaften selbst führen müsste. Anders, wenn infolge Lässigkeit, aus Mangel an Initiative und dadurch verschuldeter technischer oder wirtschaftlicher Rückstand die Rentabilität des Unternehmens leidet; daraus lässt sich keine Berechtigung herleiten, der Belegschaft die Löhne zu drücken. (Papst Pius XI. 1931: Nr. 72, gerechte Löhne und Ausgleich)

Diese sozialkatholische Vorstellung eines gerechten Lohnes lässt sich auf das Verfahren anwenden, mit dem etwa die IG Metall entscheidet, ob ein Unternehmen von tarifvertraglichen Standards abweichen darf. Die Gewerkschaft versucht, den »in Not geratenen Unternehmer« vom »schlechten Unternehmer« zu scheiden. Im Notfall darf sich die Arbeitgeberseite darauf verlassen, dass die Gewerkschaft Konzessionen der Arbeitgeber als gerecht bewertet. Die Senkung von Tarifstandards stößt jedoch auf Widerstand, wenn sie als Alternative zu Innovationsstrategien wahrgenommen wird. Im ersten Fall wird die Idee der Produktionsgemeinschaft akzeptiert. Im zweiten Fall werden Klasseninteressen geltend gemacht.

Nirgendwo ist die Unterscheidung zwischen schlechtem und bedürftigem Unternehmer und die daran geknüpften Gerechtigkeitsvorstellungen deutlicher ausgeprägt als in der neuen tarifpolitischen Strategie der IG Metall in Nordrhein-Westfalen, »Tarif aktiv – besser statt billiger«. Abweichungen vom Tarifvertrag genehmigt die IG Metall nur noch dann, wenn das Management gleichzeitig eine die Arbeitnehmervertretungen überzeugende Innovationsstrategie vorlegt: »›Billiger‹ darf nicht bequemer zu haben sein als ›besser‹. Abweichende Vereinbarungen kann es nicht ohne verbindliche ›besser‹-Strategien geben … ›Besser statt billiger‹ ist kein Schmusekurs, sondern erfordert Konfliktbereitschaft und Konfliktfähigkeit« (Wetzel 2005: 5). Die Arbeitgeberseite muss unter Beweis stellen, ein »guter« Unternehmer zu sein, um die »Treuepflichten« der Belegschaft einzufordern.

Die Strategie der IG Metall ist eine Reaktion auf eine Reihe von Konflikten, die sich in den vergangenen zwei Jahren im Rahmen betrieblicher Bündnisse zugetragen haben. Es hat sich gezeigt, dass die Dezentralisierung der Tarifpolitik bei Beschäftigten immer dann zu Akzeptanzproblemen führt, wenn marktorientierte betriebliche Bündnisse auf Dauer gestellt und systematisch als Managementinstrument zur Reduzierung der Produktionskosten eingesetzt werden, ohne dass für die Belegschaften eine Notlage klar erkennbar war (Rehder 2006b). Betriebliche Bündnisse werden dann nicht mehr als Positivsummenspiele be-

trachtet, sondern als Nullsummenspiele. Diese spieltheoretisch inspirierte Formulierung beschreibt ja nichts anderes als eine Konstellation, in der die Beschäftigten nicht mehr daran glauben, dass ihre Treuepflichten noch durch die komplementären Fürsorgepflichten kompensiert werden. Die »Besser-statt-billiger«-Strategie kann als ein Versuch verstanden werden, die nunmehr konflikthaft gewordene Vermarktlichung der Arbeitsbeziehungen durch den Rückgriff auf traditionelle (wenn auch nicht sozialistische) Normenbestände neu einzubetten.

In diesem Sinne repräsentieren die DGB-Gewerkschaften das Erbe der christlichen Arbeitnehmervertretungen vor 1933 stärker als die heutigen christlichen Gewerkschaften. Letztere treten für einen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Regulierungsformen der Arbeitsbeziehungen ein, wobei sie die einzelvertragliche Regulierung explizit mit einbeziehen (CGM/Ostmetall 2003). Dies wäre weder für Sinzheimer noch für Gierke akzeptabel gewesen. Immer wurde der kollektive (klassenbasierte oder gemeinschaftsorientierte) Kern im Arbeitsverhältnis betont, dem die individuelle privatrechtliche Vertragsfreiheit nicht gerecht werden könne. Beide sahen im nicht kollektivrechtlich eingebundenen Arbeitsvertrag ein Herrschaftsinstrument des Kapitals. Hier lag sowohl im christlichen wie im sozialdemokratischen Verständnis der Ausgangspunkt für die Emanzipation des Arbeitsrechts vom Privatrecht.

Darüber hinaus lehnen die heutigen christlichen Gewerkschaften Streiks tendenziell ab: »Streik und Aussperrung sind Rituale aus einer alten Welt« (ebd.). Damit setzen sie sich ganz eindeutig von ihren historischen Vorgängerorganisationen ab, die Streiks nicht nur akzeptiert, sondern (in mehr oder weniger starkem Umfang) auch praktiziert haben.

6 Ausblick

Der stattfindende Wandel im deutschen Tarifsystem darf nicht als reine Marktschaffung missverstanden werden. Vielmehr wird er durch die traditionelle Idee der betrieblichen Produktionsgemeinschaft normativ eingehegt. Die zentralen Motive entstammen den christlichen Sozialideen, wie sie in der Weimarer Republik praktiziert wurden. Katholische und protestantische Konzepte standen sich dabei näher, als man erwarten würde. Wichtigstes Vorbild für die Dezentralisierung des deutschen Flächentarifs ist weniger die liberale amerikanische Ökonomie als die eigene Vergangenheit der Weimarer Republik.

In der vergangenen Wahlperiode hat nun die CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen »Gesetzentwurf zur Modernisierung des Arbeitsrechts« vorgelegt, der sich wiederum auf das bereits erwähnte Günstigkeitsprinzip bezieht (CDU/

CSU 2003). Vorgeschlagen wurde, dass angesichts des verschärften Wettbewerbsdrucks ein geltender Tarifvertrag auf betrieblicher Ebene ausgesetzt werden kann, wenn zwei Drittel der Belegschaft und des Betriebsrats dies durch Abstimmung billigen. Rechtlich sollte dafür das arbeitsrechtliche Günstigkeitsprinzip modifiziert werden (§4 Abs. 3 TVO). Die Befürworter einer Gesetzesänderung argumentieren, dass es unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit für die Arbeitnehmer »günstiger« wäre, auf tarifliche Standards zu verzichten, wenn dadurch Arbeitsplätze gesichert werden könnten (vor allem Adomeit 1984). Der Arbeitsrechtler Klaus Adomeit, der diesen Vorschlag in die rechtswissenschaftliche und später auch in die politische Diskussion eingebracht hat, ist übrigens ein Schüler des bereits erwähnten Nipperdey.

Seit der Bundestagswahl 2005 ist diese Initiative vorerst vom Tisch. Doch steht hier mittelfristig ein Bruch mit den bisherigen Traditionen ins Haus? Ich meine, dass dies nicht der Fall ist. Auch diese Initiative zielt nicht darauf ab, die Arbeitsbedingungen an die jeweilige Produktivität und den »Marktwert« anzupassen. Ihr Kern liegt darin, die Idee der an Produktionsinteressen und unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit orientierten Betriebsgemeinschaft wieder zu mobilisieren und gegen die klassenbasierte Tarifordnung in Stellung zu bringen. Natürlich bringt eine betriebszentrierte Politik mehr Marktnähe ein. Daraus sollte man jedoch nicht schließen, dass die dahinter liegenden regulierenden Normen nicht andere sein können. Der Vorschlag der CDU/CSU

> erweist sich … als in hohem Maße kollektivistisch und sieht einem »closed shop« erstaunlich ähnlich: Arbeitgeber, Betriebsrat und Belegschaftsmehrheit entscheiden, was für den Einzelnen, Gewerkschaftsmitglied oder nicht, »günstiger« ist, und anders als aus der Gewerkschaft kann dieser aus dem Beschlussverband der Belegschaft nur um den Preis des Verlusts seines Arbeitsplatzes austreten.

Niemand hat diesen Sachverhalt so klar ausgesprochen wie Wolfgang Streeck (2005: 8).

Literatur

Adomeit, Klaus, 1984: Das Günstigkeitsprinzip – neu verstanden. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 26–28.

Annuss, Georg, 2004: Der Arbeitsvertrag als Grundlage des Arbeitsverhältnisses. In: *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 35, 283–310.

Artus, Ingrid, 2001: *Krise des deutschen Tarifvertragssystems: Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bähr, Johannes, 1991: Entstehung und Folgen des Arbeitsgerichtsgesetzes von 1926: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft, Arbeiterbewegung und Justiz zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus. In: Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Arbeiter im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: Klett-Cotta, 507–532.

Beckert, Jens, 1996: What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action. In: *Theory and Society* 25, 803–840.

Besgen, Nicolai, 1998: *Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband ohne Tarifbindung: Tarifflucht statt Verbandsflucht*. Baden-Baden: Nomos.

Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon (BBKL), 2005: Otto von Gierke. Band XXIV, Spalten 700–705. Nordhausen: Bautz.

Cappelli, Peter, 1985: Plant-level Concession Bargaining. In: *Industrial and Labor Relations Review* 39, 90–104.

CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2003: *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbRModG)*. BT-Drucksache 15/1182, 18.6.2003.

Christliche Gewerkschaft Metall (CGM)/Ostmetall, 2003: *Dresdner Erklärung für eine moderne Tarifpolitik*. Dresden, 2.12.2003.

Dörre, Klaus, 1997: Globalisierung – eine strategische Option: Internationalisierung von Unternehmen und industrielle Beziehungen in der Bundesrepublik. In: *Industrielle Beziehungen* 4, 265–290.

Ebbinghaus, Bernhard, 2002: *Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich*. MPIfG Working Paper 02/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-3/wp02-3.html>

Ellguth, Peter/Susanne Kohaut, 2004: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003. In: *WSI-Mitteilungen* 57, 450–454.

Fraenkel, Ernst, 1999 [1926]: Aushöhlung des Tarifvertrags? In: *Ernst Fraenkel – Gesammelte Schriften*, Band 1: *Recht und Politik in der Weimarer Republik*. Hrsg. von Hubertus Buchstein unter Mitarbeit von Rainer Kühn. Baden-Baden: Nomos.

Gierke, Otto von, 1913 [1868]: *Das deutsche Genossenschaftsrecht,* Band 1. Berlin: Weidmann.

——, 1950 [1889]: Die soziale Aufgabe des Privatrechts. In: Erik Wolf (Hrsg.), *Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*. Frankfurt a.M.: Klostermann, 478–515.

Graf, Günter, 1993: *Das Arbeitsgerichtsgesetz von 1926: Weimarer Verfassungsvollzug auf justizpolitischen Irrwegen des Kaiserreichs?* Goldbach: Keip.

Hall, Peter/David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford Press.

Hassel, Anke, 1999: The Erosion of the German System of Industrial Relations. In: *British Journal of Industrial Relations* 37, 483–505.

Jähnichen, Traugott, 1993: Partnerschaft oder Partizipation: Protestantische Impluse zur Diskussion um die Mitbestimmung. In: Hans G. Nutzinger (Hrsg.), *Perspektiven der Mitbestimmung: Historische Erfahrungen und moderne Entwicklungen vor europäischem und globalem Hintergrund*. Marburg: Metropolis.

——, 1998: »Vom Industrieuntertan zum Industriebürger«: Der soziale Protestantismus und die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland. In: Hans G. Nutzinger (Hrsg.), *Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland: Aktuelle Probleme in historischer Perspektive*. Marburg: Metropolis, 121–144.

Kahn-Freund, Otto, 1975 [1931]: Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts. In: Thomas Blanke et al. (Hrsg.), *Kollektives Arbeitsrecht. Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Band 1, 1840–1933*. Reinbek: Rowohlt, 247–273.

——, 1976: Hugo Sinzheimer. In: Otto Kahn-Freund/Thilo Ramm (Hrsg.), *Hugo Sinzheimer. Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 1–31.

Kassalow, Everett M., 1988: Concession Bargaining: Towards New Roles for American Unions and Managers. In: *International Labour Review* 127, 573–592.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1989: *Religion und Modernität: Sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Tübingen: Mohr.

Kroeschell, Karl, 1989: *Deutsche Rechtsgeschichte 3 (seit 1650)*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Krummel, Christoph, 1991: *Die Geschichte des Unabdingbarkeitsgrundsatzes und des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsrecht*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Linsenmayer, Tedd, 1986: Concession Bargaining in the United States. In: *Labour and Society* 11, 207–220.

Manow, Philip, 2002: »The Good, the Bad and the Ugly«: Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypologie und die konfessionellen Grundlagen des westlichen Sozialstaats. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, 203–225.

Massa-Wirth, Heiko/Hartmut Seifert, 2004: Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite? In: *WSI-Mitteilungen* 57, 246–254.

Nautz, Jürgen, 1998: Das deutsche Tarifvertragsrecht zwischen Interventionismus und Autonomie. Zur Debatte über die Gestaltung des Tarifrechts in Deutschland. In: Hans G. Nutzinger (Hrsg.), *Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland: Aktuelle Probleme in historischer Perspektive*. Marburg: Metropolis, 71–120.

Offe, Claus/Helmut Wiesenthal, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Forms. In: *Political Power and Social Theory* 1, 67–115.

Papst Leo XIII., 1891: *Enzyklika Rerum Novarum (»Über die Arbeiterfrage«)*, 15. Mai 1891.

Papst Pius XI., 1931: *Enzyklika Quadragesimo Anno (»Über die Wiederherstellung der sozialen Ordnung«)*, 15. Mai 1931.

Plumpe, Werner, 1994: »Liebesbotschaft gegen Klassenkampf«? Christliche Gewerkschaft und betriebliche Mitbestimmung in der Weimarer Republik. In: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), *Sozialer Protestantismus und Gewerkschaftsbewegung: Kaiserreich – Weimarer Republik – Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Bund, 149–171.

Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2006a: Recht und Politik beim Wandel des deutschen Flächentarifs. Juristen als politische Akteure im System der Arbeitsbeziehungen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47(2), 169–192.

——, 2006b: Legitimitätsdefizite des Co-Managements: Betriebliche Bündnisse als Konfliktthema zwischen Belegschaften und Interessenvertretungen. In: *Zeitschrift für Soziologie* 35(3), 227–242.

Rückert, Joachim, 1992: »Frei« und »sozial« – Arbeitsvertragskonzeptionen um 1900 zwischen Liberalismus und Sozialismus. In: *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 225–294.

Rüthers, Bernd, 1973: *Die unbegrenzte Auslegung: Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*. Frankfurt a.M.: Fischer Athenäum TB.

Schmierl, Klaus, 2001: Hybridisierung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik – Übergangsphänomen oder neuer Regulationsmodus? In: *Soziale Welt* 52, 427–448.

Schneider, Michael, 1982: *Die Christlichen Gewerkschaften 1894–1933*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.

——, 1994: Evangelische Christen und Christliche Gewerkschaften im Kaiserreich. In: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), *Sozialer Protestantismus und Gewerkschaftsbewegung: Kaiserreich – Weimarer Republik – Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Bund, 78–91.

Schroeder, Wolfgang, 1994: Die gewerkschaftspolitische Diskussion in der evangelischen Kirche zwischen 1945 und 1955. In: Frank von Auer/Franz Segbers (Hrsg.), *Sozialer Protestantismus und Gewerkschaftsbewegung: Kaiserreich – Weimarer Republik – Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Bund, 221–243.

Sinzheimer, Hugo, 1976 [1919]: Die Neuordnung des Arbeitsrechts. In: Otto Kahn-Freund/Thilo Ramm (Hrsg.), *Hugo Sinzheimer. Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 62–69.

——, 1976 [1922]: Otto von Gierkes Bedeutung für das Arbeitsrecht. In: Otto Kahn-Freund/Thilo Ramm (Hrsg.), *Hugo Sinzheimer. Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 402–407.

——, 1976 [1929]: Das Reichsarbeitsgericht zum Betriebsrisiko. In: Otto Kahn-Freund/Thilo Ramm (Hrsg.), *Hugo Sinzheimer. Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 273–275.

Spindler, Helga, 1982: *Von der Genossenschaft zur Betriebsgemeinschaft: Kritische Darstellung der Sozialrechtslehre Otto von Gierkes*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Streeck, Wolfgang, 1991: Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action? In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Boulder, CO: Westview Press, 161–198.

——, 1993: Klasse, Beruf, Unternehmen, Distrikt: Organisationsgrundlagen industrieller Beziehungen im europäischen Binnenmarkt. In: Burkhard Strümpel/Meinolf Dierkes (Hrsg.), *Innovation und Beharrung in der Arbeitsmarktpolitik*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 39–68.

——, 2005: *Flexible Tarifverträge ohne Gewerkschaften? Rechtliche Fragen und praktische Probleme*. Vortrag vor dem Sozialwissenschaftlichen Forum der Hans-Böckler-Stiftung, September 2005, Erfurt.

Streeck, Wolfgang/Britta Rehder, 2003: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel. In: *Industrielle Beziehungen* 10, 341–362.

——, 2005: Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft? In: Hans Werner Busch (Hrsg.), *Tarifpolitik im Wandel*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 49–82.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Wahsner, Roderich, 1974: Das Arbeitsrechtskartell – Die Restauration des kapitalistischen Arbeitsrechts in Westdeutschland nach 1945. In: *Kritische Justiz* 7, 369–386.

——, 1994: *Arbeitsrecht unter'm Hakenkreuz: Instrument des faschistischen Terrors und der Legitimation von Unternehmerwillkür*. Baden-Baden: Nomos.

Wetzel, Detlef, 2005: »Tarif aktiv – besser statt billiger«. Leitprojekte für eine veränderte Praxis. In: Richard Detje/Klaus Pickshaus/Hans-Jürgen Urbas (Hrsg.), *Arbeitspolitik kontrovers: Zwischen Abwehrkämpfen und Offensivstrategien*. Hamburg: VSA, 161–171.

Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus[1]

Anke Hassel und Christine Trampusch

Wie im wirklichen Leben gibt es auch in Gesellschaftsordnungen wenig Licht ohne Schatten. Und noch seltener gibt es gesellschaftliche Modelle, die als gegensätzlich empfundene Ziele und Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ohne Kosten für andere miteinander vereinbaren können. Das deutsche Nachkriegsmodell der politischen Ökonomie, das im Mittelpunkt von Wolfgang Streecks wissenschaftlichem Interesse steht, schien jedoch eines von der seltenen Sorte zu sein: Es verband hohe Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Märkten mit starker sozialer Kohäsion und relativ geringer wirtschaftlicher Ungleichheit (Streeck 1995). Es versprach ein arbeitnehmerfreundliches Leben im Kapitalismus: Die Arbeitszeiten waren kürzer, das Lohnniveau relativ ausgeglichen und die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse länger als im englischsprachigen Raum. Das Leben war entspannter und die Arbeit besser verteilt. Gleichzeitig wuchs der Lebensstandard der Bevölkerung kontinuierlich. Wolfgang Streeck hat das deutsche Modell beschrieben als ein

> Resultat einer Reihe typischer sozioökonomischer Institutionen …, insbesondere sozial institutionalisierter und umschriebener Märkte; durch Aushandlung regierter Unternehmen, deren Kapital und Arbeit langfristig an sie gebunden sind; einen unterstützenden Staat, der sich vornehmlich indirekter Interventionsformen bedient; weit verbreiteter verbandlicher Selbstregulierung organisierter gesellschaftlicher Gruppen; und institutionalisierter kultureller Muster, die langfristige Bindungen und Kontinuität fördern. Diese Institutionen begründen und unterstützen eine bestimmte Art wirtschaftlicher Produktion, die als diversifizierte Qualitätsproduktion bezeichnet worden ist und in den siebziger und achtziger Jahren zugleich hohe Löhne und eine geringe Dispersion von Löhnen und Einkommen ermöglicht hat. (Streeck 1995: 2)

---

1 Die hier vorgestellten Interpretationen des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter Kohl wie auch der Hintergründe der Entstehung des Bündnisses für Arbeit unter Schröder beruhen zum großen Teil auf einer empirischen Analyse und offenen Interviews mit Funktionsträgern, die Christine Trampusch zusammen mit Wolfgang Streeck in dem gemeinsamen Forschungsprojekt »Transformation des deutschen Korporatismus« durchgeführt hat. Aufgrund der geheimen »Kommandosache Festschrift« konnten wir Wolfgang Streeck über die Verwendung des empirischen Materials für diesen Beitrag nicht vorher informieren und danken ihm daher nun nachträglich für sein Einverständnis, von dem wir hofften, dass wir es auch *ex post* sicherlich bekommen würden.

Abgesehen davon, dass das deutsche Modell den Klassengegensatz stark relativierte, die politischen Konflikte dementsprechend entschärfte und im Innern stabilisierend wirkte, war es auch nach Außen gut in die internationale Lage eingepasst. Deutschland als semisouveräner Staat, wie es Katzenstein 1978 beschrieb, hatte die Selbstbeschränkung auch gegenüber seinen außenpolitischen Partnern institutionalisiert (Katzenstein 1978). Rapide und schwer vorhersehbare Handlungen waren von der deutschen Regierung nicht zu erwarten. Ein in seiner Handlungsfähigkeit beschränkter Staat neigt zu inkrementellen Anpassungen an die politische Realität und ist davor gefeit, große Schritte zu tun, die oftmals tiefe Spuren hinterlassen (Katzenstein 2005: 284).

Aber genau diese Selbstbeschränkung, die dem Modell durch das hohe Maß an Selbstregulierung gesellschaftlicher Gruppen und durch den schwachen, nur indirekt agierenden Staat auferlegt wurde, ist in den letzten Jahren zunehmend ins Zentrum der Kritik von Wolfgang Streeck an dem deutschen Modell gerückt. Angesichts der rapide wachsenden Zahl und Bedeutung politischer und ökonomischer Probleme – ausgedrückt durch die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, niedrige Wachstumsraten, steigende Verschuldung und die zunehmenden Herausforderungen von Globalisierung und Europäisierung – schienen inkrementelle Anpassungen nicht nur zu langsam auf die Probleme zu reagieren, sondern die Akteure waren auch am Ende ihre Problemlösungsfähigkeit angekommen.

In seiner Analyse des Endes der Problemlösungsfähigkeit des deutschen Korporatismus lenkt Wolfgang Streeck den Blick hauptsächlich auf das Verbändesystem, also auf die sich in den neunziger Jahren verstärkende Organisationskrise der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Streeck/Hassel 2003). Was die gesellschaftliche Seite des deutschen Modells anbelangt, machen Wolfgang Streecks Analysen deutlich, wie in der Tarif- und Sozialpolitik die innerverbandliche Solidarität und Verpflichtungsfähigkeit zunehmend nachlässt (Streeck/Rehder 2003; Streeck/Hassel 2003). Auf beiden Seiten weisen die Verbände mittlerweile eine schiefe Mitgliederstruktur in ihrer Interessenpolitik auf. Sind es auf Arbeitgeberseite Konflikte zwischen großen und kleinen Unternehmen, die ihre Interessenpolitik partikularistischer machen, so sind auf Arbeitnehmerseite zunehmend Polarisierungen zwischen den Einzelgewerkschaften sowie zwischen In- und Outsidern des Arbeitsmarktes erkennbar.

Darüber hinaus stellt er zunehmend die politische Seite in den Mittelpunkt seiner Analysen. Das sind zum einem die der deutschen Verhandlungsdemokratie immanenten institutionellen Entscheidungsblockaden, zum anderen aber auch das Verhalten der staatlichen und parteidemokratischen Akteure. Auf der politischen Seite sieht Wolfgang Streeck eine Reihe von institutionellen Verstrickungen, die den Staat zu einem Gefangenen seiner selbst machen und ihn seit geraumer Zeit geradewegs in eine fundamentale Finanz- und Beschäftigungs-

krise führen. Insbesondere in der Sozialpolitik erkennt Wolfgang Streeck eine permanente Blockadesituation, die sich nicht nur aus dem Parteienwettbewerb und den Konsenserfordernissen aufgrund starker Vetospieler, wie der Bundesrat, ergibt, sondern ebenso aus einer Kumulation von Problemen, die wegen der Indienstnahme der Sozialkassen zur Abfederung von Strukturproblemen und die deutsche Wiedervereinigung hausgemacht sind und durch die Beschränkung der nationalen Handlungsfähigkeit infolge der Europäischen Integration zusätzlich verschärft werden (Streeck 2003, 2005a; Streeck/Trampusch 2005).

In seinen Analysen des gescheiterten Bündnisses für Arbeit der Regierung Schröder kommt Wolfgang Streeck so zu dem Ergebnis, dass die Ursachen für das Ende des Bündnisses weniger (oder nicht nur) in der »Schwäche der korporatistischen Großverbände« (Streeck 2003: 5) zu verorten sind, sondern vielmehr ein »fundamentales Versagen von Parteiensystem, Bundesstaat und Regierungsapparat« (Streeck 2003: 3) eine erfolgreiche Problemlösungspolitik durch das Bündnis verhinderte. Dabei geht Wolfgang Streeck sogar so weit zu argumentieren, dass sich im Kontext des Bündnisses »das Verhalten der Verbände lediglich als Funktion des tatsächlichen und möglichen Verhaltens staatlicher und parteidemokratischer Akteure« (Streeck 2003: 5) beschreiben ließe.

Es ist die staatliche Seite und ihr Verhalten gegenüber den Verbänden, die wir im Folgenden näher betrachten wollen. Dabei versteht sich der folgende Beitrag vor allem als Bestätigung des in den letzten Jahren deutlich gewordenen Insistierens Wolfgang Streecks, in der Analyse des deutschen Modells die Besonderheiten des deutschen Parteiensystems gesondert hervorzuheben. Anhand einer historischen Rekonstruktion des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl, der Gründung des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder sowie der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse im Rahmen der Hartz-Kommission und der Agenda 2010 möchten wir Wolfgang Streecks Hinweis auf die Bedeutung der parteidemokratischen Akteure zu der allgemeinen These verdichten, dass seit Mitte der neunziger Jahre die Staat-Verbände-Beziehung durch die Dynamik des Parteienwettbewerbs und der innerparteilichen Auseinandersetzungen überlagert wird.

Diese Überlagerung wird von innerparteilichen Auseinandersetzungen der beiden Volksparteien vorangetrieben, die dazu führen, dass den Verbänden nicht mehr berechenbare parteipolitische Akteure gegenüberstehen. Als treibende Kraft dieses Prozesses sehen wir die Entflechtung der Beziehung von Verbänden und Parteien, die zu Machtverteilungskonflikten sowohl innerhalb der Parteien, und damit auch im Regierungssystem führen. Dabei zeigen wir für die drei von uns untersuchten Fälle, dass sich im Rahmen der Machtverteilungskonflikte neue Akteurkonstellationen herausgebildet haben. Die Differenzierung zwischen Parteien und Verbänden hat die Verbände in der Politikformulierung zur Seite gedrängt.

Insgesamt bestätigen wir somit Wolfgang Streecks Vermutung, dass seit Mitte der neunziger Jahre nicht nur die zunehmenden Konflikte und nachlassenden Loyalitäten innerhalb des Verbändesystems zum sukzessiven Zerfall der korporatistischen Ordnung beigetragen haben, sondern auf der Seite des Parteiensystems ein ähnlicher Prozess stattgefunden hat.

Darüberhinaus möchten wir Wolfgang Streecks Analyse in folgende Richtung weiterführen: Wenn es stimmt, dass der derzeitige Zerfall der korporatistischen Ordnung durch die Polarisierung des Parteiensystems vorangetrieben und dass dieser Prozess wiederum sehr stark durch die Entflechtung der Verbände-Parteien-Beziehungen beeinflusst wird, dann stellt sich die Frage, inwieweit die Interdependenzen und Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden nicht eine bedeutendere Rolle für das deutsche Modell spielten, als bisher in der Forschung anerkannt wurde. In der Analyse der Hochphase des deutschen Modells wurde sehr stark die funktionale Bedeutung der gesellschaftlichen Seite, also des Verbändesystems, betont und auf die Steuerungsleistung neokorporatistischer Politik verwiesen. Die Verflechtung mit dem Parteiensystem wurde dabei nicht systematisch erfasst. Jetzt – bei der Analyse des Zerfalls des deutschen Korporatismus – rückt dieser Aspekt jedoch als zentraler Faktor in den Mittelpunkt der Betrachtung. Damit greifen wir Gerhard Lehmbruchs (1979) Verweis auf die Bedeutung des Elitenkonsens und der Elitenverflechtung für neokorporatistische Politikentwicklung auf: Enge Bindungen zwischen Parteien und Verbänden können zu einer Zielharmonisierung führen und so zentrale Ankerpunkte korporatistischer Politik darstellen. Zerfallen diese Bindungen, so erodieren auch korporatistische Arrangements. Im Folgenden wollen wir diese Argumentation anhand von drei Beispielen sozialpolitischer Entscheidungsfindungen illustrieren.

1 Der Verfall des sozial- und wirtschaftspolitischen Konsenses der christlich-liberalen Koalition 1995 bis 1998 und der sich zuspitzende parteipolitische Wettbewerb

Mitte der neunziger Jahre addierten sich die fiskal- und sozialpolitischen Probleme Westdeutschlands, die bereits vor der Wiedervereinigung sichtbar geworden waren, mit den Auswirkungen der Finanzierung der Einheit über die Sozialkassen unter Beibehaltung der tradierten Strukturen. Die Stilllegungs- und Frühverrentungsprogramme auf dem Arbeitsmarkt, deren Problematik längst erkannt war, waren nochmals auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt angewandt worden, um die sozialen Auswirkungen der raschen Wirtschafts- und Währungsunion abzufe-

dern. Das Sozialbudget war zwischen 1991 und 1995 von 28,4 auf 31,2 Prozent des BIP[2] angestiegen; die Sozialversicherungsbeiträge von 35,5 auf knapp 40 Prozent (Streeck/Trampusch 2005: 177). Die Zuschüsse an die Sozialkassen aus dem Bundeshaushalt, die im Jahr 1990 rund 24 Mrd. Euro betrugen, waren 1995 auf 51 Mrd. Euro angestiegen (Streeck/Trampusch 2005: 178, Tabelle). Damit war erstmals seit 1960 der steuerfinanzierte Anteil an den Sozialleistungen, der bis 1990 kontinuierlich gesunken war, wieder angestiegen, und zwar von 31,6 auf 34,3 Prozent zwischen 1990 und 1995 (Hassel 2005). Die Konsolidierung des Haushalts hatte bereits 1993 mit dem Solidaritätspakt begonnen und wurde 1995 durch die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags weitergeführt. Nichtsdestotrotz stieg das Haushaltsdefizit auf neue Rekordhöhen und betrug 1996 40 Mrd. Euro. Diese Lage war umso bedrohlicher, da spätestens 1997 der Bundeshaushalt den Maastricht-Kriterien genügen musste (Zohlnhöfer 2005: 6).

In dieser fiskalpolitisch angespannten Lage bahnte sich ein Grundsatzkonflikt der sozialpolitischen Entwicklung innerhalb der Regierung an, bei dem die Sozialpolitiker der Union auf der einen Seite und die Wirtschaftspolitiker der Koalition auf der anderen Seite sich unversöhnlich gegenüberstanden. Im Ergebnis konterkarierten sich die Ziele auf beiden Seiten in weiten Bereichen gegenseitig. Während die Sozialpolitiker sich noch in der Pflegeversicherung durchsetzen konnten, siegten die Wirtschaftsliberalen in der Frage der Lohnfortzahlung. Das Bündnis für Arbeit, das im November 1995 vom IG Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel der Regierung angeboten wurde, blieb in dieser Auseinandersetzung auf der Strecke. Die Konflikte innerhalb der Regierung, die zusätzlich durch Machtansprüche der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und des Koalitionspartners FDP angeheizt wurden, überlagerten deren Position gegenüber den Verbänden und machten ein koordiniertes Vorgehen der Regierung innerhalb des ersten Bündnisses unmöglich.

Wirtschaftsminister Günter Rexrodt (FDP) war bereits Ende Oktober vom Bundeskabinett beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit dem Finanz-, Arbeits-, Verkehrs-, Umwelt und Zukunftsministerium ein Maßnahmepaket für mehr Beschäftigung und zur Verbesserung des Standortes Deutschland zu entwickeln. Bezugspunkt sollte hierbei der Standortbericht vom September 1993 sowie das »Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung« vom Januar 1994 sein. Das neue Programm, später »Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze« genannt, sollte die im Standortbericht angekündigten, bisher jedoch noch nicht umgesetzten Maßnahmen vorbereiten. »Harte« sozialpolitische Themen, wie die Senkung der Lohnkosten, die Lohnfortzahlung, die Frühverrentung, die Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen,

2 <www.bpb.de/files/6AZ3G0.pdf> (Juni 2006).

die »Überversorgung« von Rentnern sowie die Entlastung der Sozialversicherungen von versicherungsfremden Leistungen, sollten im neuen Programm nun Priorität erlangen (*Handelsblatt* vom 25.10.1995 und vom 9.11.1995).

Das Aktionsprogramm wurde am 30. Januar 1996 von der Bundesregierung beschlossen. Zeitgleich fand die erste Erklärung des Bündnisses für Arbeit der Regierung Kohl im Januar 1996 statt. Auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im November 1995 hatte Gewerkschaftsvorsitzender Klaus Zwickel der Bundesregierung und den Arbeitgebern eine langfristige Lohnzurückhaltung zugesagt, wenn die andere Seite im Gegenzug Angebote im Bereich Ausbildung und Beschäftigungszusagen machen würde. Dieser Ankündigung folgten formale Gespräche zwischen Regierung und den Sozialpartnern, die jedoch sehr schnell durch parteipolitische Konflikte überlagert wurden.

Bereits im Januar war es zu Unstimmigkeiten zwischen der CDA und der FDP aufgrund des Aktionsprogramms gekommen. Um die Kanzlerrunde am 23. Januar nicht zu gefährden, gab Bundeskanzler Kohl Anweisung, zunächst keine konkreten Entscheidungen zu Sozialkürzungen zu treffen (*Wirtschaftswoche* vom 11.1.1996). Die FDP setzte jedoch die CDU unter Druck. Ende Januar warf die CDU der FDP Erpressung vor: Die CDU habe der Senkung des Solidaritätszuschlags zustimmen müssen; ansonsten hätte die FDP die Verabschiedung des Jahreswirtschaftsberichts verhindert (*FAZ* vom 1.2.1996).

Das Bündnis für Arbeit geriet derweil von zwei Seiten in die Zange. Zum einen durch die FDP, die sich im Frühjahr 1996 aufgrund der guten Wahlergebnisse der Landtagswahlen gestärkt fühlte. In Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz endeten die Wahlen in einer Regierungsbeteiligung der FDP. Das führte zu einem neuen Selbstbewusstsein der FDP, das durch die knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag weiter gestärkt wurde. Zum anderen durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die sich durch das Bündnis nicht in der Politikformulierungskompetenz entmachten lassen wollte. Insbesondere Wolfgang Schäuble, der sich nicht nur als Nachfolger Helmut Kohls positionieren wollte, sondern zudem zu den Gewerkschaften keine besondere Beziehung hatte, sah die Kanzlerrunden mit Skepsis.

Der Konflikt zwischen beiden Seiten eskalierte schließlich, als das Aktionsprogramm zum Thema der 9. Kanzlerrunde am 23. April 1996 vorgestellt wurde. Die Gewerkschaften kündigten ihren Rückzug aus den Kanzlerrunden an, falls das Programm tatsächlich zur Vorlage gesetzlicher Reformen werden würde. Insbesondere die Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen zur Lohnfortzahlung wurden zur Bruchstelle für den DGB. Die DGB-Spitze hatte bereits im März 1996 von den gewerkschaftsnahen Staatssekretären im Arbeitsministerium erfahren, dass Arbeitsminister Blüm sich den Änderungen in der Lohnfortzahlung nicht mehr in den Weg stellen würde. Sie hatten gehofft, den Bundeskanz-

ler auf dem Treffen im April nochmals umstimmen zu können. Das gelang ihnen jedoch nicht. In der Fraktionsspitze der CDU und innerhalb der FDP war die Entscheidung schon in die andere Richtung gefallen.

Der Konflikt um die Lohnfortzahlung illustriert die Mobilisierung des Wirtschafts- und Mittelstandsflügels in den Unionsparteien und in der FDP, die nicht erst mit dem Aktionsprogramm begann. Vielmehr ist sie auf die Einführung der Pflegeversicherung 1995 zurückzuführen. Die Pflegeversicherung erhöhte den Gesamtsozialbeitrag nochmals um 1 Prozentpunkt im Jahr 1995, im Jahr 1996 nochmals um 0,7 Prozentpunkte. Die Einführung der Pflegeversicherung, die bereits 1992 beschlossen worden war, mobilisierte den Mittelstand und den Wirtschaftsflügel in den Parteien, weil der Mittelstand sich durch die stete Erhöhung der Gesamtbelastung der Sozialbeiträge zunehmend bedroht fühlte. Die Wirtschaftsverbände begannen, massiv dagegen zu protestieren. Die FDP schloss sich den Positionen der Wirtschaft an und organisierte öffentliche Veranstaltungen gegen die Pflegeversicherung gemeinsam mit den Spitzenverbänden des Handwerks und des Mittelstands. In der parlamentarischen Auseinandersetzung trat sie für eine kapitalgedeckte Lösung ein, Arbeitsminister Blüm jedoch für eine umlagefinanzierte Versicherung.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Mittelstand und für die FDP die Änderung der Lohnfortzahlung zu einer expliziten Revanche für die Einführung der Pflegeversicherung. Zeitweise wurde die gesetzliche Änderung der Lohnfortzahlung auch mit der Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs in die Tarifautonomie verbunden. Die Wirtschaftsliberalen in der Koalition wollten daran ihren Widerspruch gegen die Tarifpolitik der Sozialpartner verdeutlichen. Durch Gesetz wollte die Regierung die Tarifpartner zwingen, den Tarifvertrag zu ändern. Innerhalb der Koalition waren die FDP und ein großer Teil der CDU für einen solchen Eingriff. Der Landesverband NRW der CDU – der als Bastion der Sozialpolitiker galt – konnte dies nicht verhindern. Damit stand die Frage der Lohnfortzahlung auch auf Seiten der Wirtschaftsliberalen für einen grundsätzlichen Wechsel der Position gegenüber den Gewerkschaften. Zugleich waren damit auch die Möglichkeiten des Arbeitsministers Blüm, den Konflikt zu entschärfen und damit das Bündnis für Arbeit weiter fortzusetzen, begrenzt.

Trotz der absehbaren Folgen für das Verhältnis zwischen CDU und Gewerkschaften war es auch dem Bundeskanzler nicht mehr möglich, zwischen beiden Seiten zu moderieren. Hinzu kam, dass die CDU/CSU-Fraktion sich durch das Bündnis in ihren Politikformulierungskompetenzen entmachtet sah. Schäuble nahm dies zum Anlass, sich und die Fraktion durch das Thema Lohnfortzahlung zu profilieren und die Fraktion gegenüber der Regierung zu stärken. Aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse konnte das Kanzleramt diesen Profilierungsversuchen wenig entgegensetzen. Das Lohnfortzahlungsgesetz

wurde am 25. September 1996 verabschiedet und die Gewerkschaften wandten sich der SPD zu. Im weiteren Verlauf führte die Auseinandersetzung auch zu einer generellen Kritik an der Konsensorientierung der Regierung Kohl, wobei insbesondere der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Wolfgang Schäuble immer wieder öffentlich die Notwendigkeit und Richtigkeit des Lohnfortzahlungsgesetzes verteidigte, auch unter Inkaufnahme von Konflikten mit den Gewerkschaften (vgl. Schäuble 1996).

Das Ende des ersten Bündnisses für Arbeit steht somit in direktem Zusammenhang mit innerparteilichen Konflikten und einer Radikalisierung der Positionen innerhalb des Parteiensystems. Das Bündnis wurde für innerparteiliche Machtauseinandersetzungen instrumentalisiert und wurde somit zum Spielball für andere Zwecke. Es war für die Verbände, insbesondere für die Gewerkschaften, nicht berechenbar, ob und inwieweit das Interesse der Bundesregierung am Bündnis authentisch oder nicht.

2 Das zweite Bündnis für Arbeit schont die Autonomie des Kanzleramtes und moderiert innerparteiliche Konflikte 1998 bis 2002

1998 waren die fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Probleme der Bundesregierung keinesfalls gelöst. Aber der Regierungswechsel 1998 stand konjunkturell unter einem besseren Stern als die Jahre zuvor. Die *New Economy* bescherte dem deutschen Arbeitsmarkt die ersten Beschäftigungserfolge. Zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung begann der Anteil der Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung 1998 wieder zu steigen (Eichhorst/Profit/Thode 2000: 70). Auch die Arbeitslosigkeit sank ab 1997 von 9,9 Prozent auf 8 Prozent im Jahr 2000 (Eichhorst/Profit/Thode 2000: 76).

Unter diesen Bedingungen erschienen die Probleme des Arbeitsmarktes in einem anderen Licht. Für das zweite Bündnis für Arbeit, das nach dem Regierungswechsel 1998 mit hoch formalen Strukturen etabliert worden war, hatte die optimistische Grundstimmung zu Beginn der Regierungsübernahme durch Bundeskanzler Gerhard Schröder fatale Auswirkungen. Obwohl das Bündnis offiziell zum wichtigsten Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit ausgerufen wurde, stand es während des Wahlkampfes und in den ersten Wochen nach den Wahlen voll und ganz unter dem Primat der Parteipolitik.

Dass es überhaupt zu einem weiteren Bündnis für Arbeit kam, ist mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl im Frühjahr 1996

und der Dynamik des Bundestagswahlkampfes 1998 zu erklären. Nachdem die Gewerkschaften aus Protest gegen die Änderung der Lohnfortzahlung die Gespräche mit dem Kanzleramt abgebrochen hatten, verschlechterte sich ihr Verhältnis zur Regierung Kohl erheblich. Ein Jahr später im Mai 1997 war auch das »Bündnis Ost« gescheitert. Ab diesem Zeitpunkt engagierten sich die Gewerkschaften in der restlichen Legislaturperiode dafür, gemeinsam mit der SPD die Ablösung der christlich-liberalen Koalition einzuleiten (vgl. dazu und zum Folgenden Müller/Wilke 1999: 78–112). Auch wenn innerhalb der Gewerkschaften Unstimmigkeiten darüber auftraten, ob die Strategie der politischen Parteinahme nicht zu riskant sei und man daher nicht alle Brücken zur Union abbrechen durfte, wurde die Idee eines neuen Bündnisses für Arbeit zum Zugpferd der Sozialdemokratie für die Bundestagswahlen 1998.

Mit der Ankündigung eines Bündnisses setzte die Sozialdemokratie im Wahlkampf auf die Polarisierung zwischen CDU und Gewerkschaften. Das Bündnis für Arbeit war damit zunächst und ausschließlich ein Bündnis zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften für einen Regierungswechsel.

So nahm selbst der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte, der aufgrund seiner Rolle als gewerkschaftlicher Ansprechpartner der Bundesregierung eigentlich parteipolitische Zurückhaltung hätte üben müssen, Anfang 1997 ungewöhnlich deutlich für eine neue Regierungsmehrheit Stellung:

> Wir brauchen eine andere Politik. Wir brauchen soziale Gerechtigkeit. Und dafür brauchen wir eine politische Mehrheit, die ich momentan nur außerhalb der derzeitigen Regierungskoalition sehe. (Schulte: »Gewerkschaften werden notfalls für Rot-Grün kämpfen.«, dpa 0217 vom 6.1.1997; zit. nach Müller/Wilke 1999: 80)

Der Schulterschluss zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie stärkte jedoch den linken Flügel in der Partei und mobilisierte eine Stimmung innerhalb der SPD, dass nun endlich sozialdemokratische Wünsche Wirklichkeit werden könnten. Folgerichtig erfolgte die Kommunikation zwischen Gewerkschaften und SPD in erster Linie über den dem linken Flügel zugerechneten Parteivorsitzenden Lafontaine, nicht jedoch mit dem Kanzlerkandidaten und späteren Kanzler Gerhard Schröder.

Die Koalition von Gewerkschaften und den Traditionalisten in der SPD führte zu den entsprechenden Forderungen; hauptsächlich zur Rücknahme der Kohl-Reformen (Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz, Rentenreform, Arbeitnehmerentsendegesetz). Diese Forderungen wurden auch in den ersten Monaten nach Regierungsübernahme umgesetzt. Da jedoch das Bündnis das wichtigste Thema im Wahlkampf gewesen war, musste an dieser Stelle gehandelt werden. Der Vorschlag von Bundeskanzler Schröder, das Bündnis und die Gespräche mit den Gewerkschaften an den Arbeitsminister Riester zu delegieren,

scheiterte am Widerstand der Gewerkschaften. Dies war weniger eine inhaltliche Frage, sondern eine des Stils. Die Gewerkschaften wollten nicht mit einem ehemaligen Vizevorsitzenden einer Gewerkschaft verhandeln, sondern mit dem Kanzler selbst. Daraufhin gab der Bundeskanzler das Bündnis in die Hände von Kanzleramtsminister Bodo Hombach, der als parteipolitischer Modernisierer und späterer Autor des Schröder-Blair-Papiers jedoch nicht das Vertrauen der Gewerkschaften hatte.

Gleichzeitig bauten die Gewerkschaften auf ihre Unterstützer in der SPD-Fraktion. Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wurde die ehemalige Rechtssekretärin der ÖTV, Doris Barnett, zu der die Gewerkschaften in engem Kontakt standen. Parlamentarische Staatssekretärin im Arbeitsministerium wurde die ehemalige Betriebsrätin Ulrike Mascher.

Das Bündnis hingegen verkümmerte zum Nebenschauplatz, das mit dem erfolgten Regierungswechsel spätestens mit dem Abgang von Lafontaine von der bundespolitischen Bühne seinen Zweck schon weitgehend erfüllt hatte. Gleichwohl gab es mit dem Kanzleramtsminister Bodo Hombach innerhalb der Regierung auch Kräfte, die das Bündnis zu einem Ausgleich zu den Linken in der Bundestagsfraktion etablieren wollten. Die Themen, die im Bündnis debattiert wurden und später im Benchmarking-Bericht aufgegriffen und analysiert wurden, waren zumindest ein Schritt hin zur Legitimierung wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Auch wenn kein Konsens über den von Wolfgang Streeck maßgeblich verfassten Benchmarking-Bericht innerhalb der Bundesregierung erzielt werden konnte, war die sozialpolitische Debatte nun von einem Reformdiskurs dominiert und nicht mehr von einem Diskurs der sozialpolitischen Expansion.

Der Bundeskanzler hätte sich vom Bündnis vor allem vielerlei Entlastungseffekte erhoffen können – unter anderem durch gemeinsame sozialpolitische Initiativen der Sozialpartner. Er hätte das Bündnis als Instrument betrachten können, um das eigene Lager, die Fraktion, die Ministerien, die Traditionalisten der Partei und den Selbstverwaltungskomplex der Bundesanstalt für Arbeit zu domestizieren (Streeck 2003). Richtig genutzt hat der Kanzler das Bündnis für Arbeit jedoch zu keinem der genannten Zwecke (Trampusch 2004a).

Vielmehr wurde im Verlauf des Bündnisses schnell deutlich, dass die Verbände stärkere Verbündete in den Fraktionen hatten. Damit wurden die Bündnisverhandlungen entwertet. In den beiden großen Fraktionen bildeten sich die beiden Lager klar ab: Die CDU konnte weiter ihren wirtschaftsliberalen Flügel pflegen, während in der SPD die Gewerkschaften ein- und ausgingen. Die traditionelle Links-rechts-Verteilung der Positionen spiegelte sich in den Fraktionen wider; das Ergebnis war ein sozialpolitischer Stillstand.

Für die Regierung war jedoch die entscheidende Variable die eingangs erwähnte Problemumwelt, aufgrund deren sich die Bundesregierung von 1998

bis 2000 in dem Glauben wähnte, den Konjunkturaufschwung für eine Belebung des Arbeitsmarktes und der Staatsfinanzen nutzen zu können, ohne dass Strukturreformen erforderlich seien. Der Konjunkturaufschwung 1997 bis 2000 ermöglichte drei Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge in Folge von 42,1 Prozent im Jahr 1998 auf 40,9 Prozent im Jahr 2001.

Daraus erklärt sich die Politik der »ruhigen Hand«, die der Kanzler auch dann noch verfolgte, als die Konjunktur im zweiten Halbjahr 2001 wieder einbrach. Auch in der Haushaltssanierung war das Ende der Probleme mit der Entschuldung von 50 Mrd. Euro über die Versteigerung der UMTS-Lizenzen schon in greifbarer Nähe.

Während das erste Bündnis für Arbeit 1995 bis 1996 zum Spielball der Machtkämpfe innerhalb der CDU-Fraktion wurde, vermied Bundeskanzler Schröder diese Konfrontation mit der SPD-Fraktion und ließ stattdessen das Bündnis ins Leere laufen. Die Verbände hingegen sahen das Bündnis von Beginn an als zweitrangiges Forum. In beiden Fällen standen Konflikte zwischen Exekutive und Fraktion und etablierte Kanäle der Interessenwahrnehmung der Verbände in den Ministerien und im Parlament einer ernsthaften Verhandlung einer sozialpolitischen Reformagenda im Wege.

3 Die Hartz-Kommission bricht die Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Parteien auf und entmachtet die Sozialpartner in der Sozialpolitik

Der Konjunktureinbruch Ende 2001 erhöhte wieder den Druck auf die Regierung. Sie war mittlerweile in einer ähnlichen Situation wie die Regierung Kohl fünf Jahre zuvor. Die Vorzeichen in der Beschäftigungsentwicklung hatten sich wieder umgekehrt. Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 2001 und 2002 um 1 Prozentpunkt; die Jugendarbeitslosigkeit um 1,5 Prozentpunkte. In der Folge musste die Regierung die Sozialversicherungsbeiträge 2002 zum ersten Mal seit der Regierungsübernahme wieder erhöhen.

Auch der Bundeshaushalt lief ab 2001 wieder aus dem Ruder. Unmittelbar nach der Wiederwahl 2002 legte die rot-grüne Regierung ein neues Konsolidierungsprogramm vor. Dem wachsenden Haushaltsdefizit wurde durch steigende Privatisierungserlöse begegnet. Allein im Bundeshaushalt 2005 wurden 15 Mrd. Euro aus Privatisierungserlösen eingestellt (Zohlnhöfer 2005: 11). Allerdings reichten diese Anstrengungen nicht, um das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten.

Die Bundesregierung reagierte auf die Hiobsbotschaften, indem sie den Stillstand in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, der sich – mit Ausnahme der Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Riester-Rente) – trotz des Bündnisses für Arbeit etabliert hatte, in Angriff nahm. Der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit, die ihre Vermittlungsstatistiken gefälscht hatte, war das Gelegenheitsfenster für einen radikalen Wandel. Der Skandal im Februar 2002 führte zunächst zu den Rücktritten des damaligen BA-Präsidenten Bernhard Jagoda und des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier. Sodann erklärte der Bundeskanzler Gerhard Schröder die Reform auf dem Arbeitsmarkt zur Chefsache der Regierung.

Der Anfang vom Ende des Bündnisses für Arbeit war die 15-köpfige Hartz-Kommission, die Bundeskanzler Schröder neben dem formal noch immer tätigen Bündnis installierte. Im Unterschied zum strikt tripartistischen Bündnis besetzte der Kanzler die Hartz-Kommission mit sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern, während auf Verbandsseite nur IG Metall, Verdi und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vertreten waren. Die Verbände hatten zudem kein Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Kommissionsmitglieder, sondern die Mitglieder wurden von der Bundesregierung einseitig benannt.

Anfang Juli 2002 und mitten im Wahlkampf verblüffte der Bundeskanzler Gewerkschaften wie CDU/CSU gleichermaßen mit seiner Ankündigung, die Vorschläge aus der Hartz-Kommission zu umfangreichen Leistungskürzungen noch vor (!) den Wahlen umsetzen zu wollen (*Die Welt* vom 5.7.2002; *FAZ* vom 4.7.2002: 1). Damals diskutierte die Kommission die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und -hilfe auf 12 Monate sowie eine Pauschalierung des Arbeitslosengeldes.

Nicht nur gegenüber seiner eigenen Partei, sondern auch gegenüber Teilen der Union, und vor allem gegenüber deren Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber vertrat Schröder damit eine radikalere Position in der Reform der Arbeitsmarktpolitik. Kanzlerkandidat Stoiber geißelte die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes als »sozial ungerecht« (zit. nach *Die Welt* vom 5.7.2002). Die Begrenzung auf 12 Monate hielt er auch im September 2002 noch für »falsch« (*Stern*, 2002, Nr. 37: 32)

Damit hatten sich die Fronten im Parteienwettbewerb verkehrt: Die Union verteidigte das alte System und versank im innerparteilichen Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern, und der Kanzler konnte währenddessen auf die Kommission verweisen. Das verunsicherte die Union während des Wahlkampfes extrem (vgl. dazu Hartwich 2003: 129–132 und *Der Spiegel* vom 1.7.2002: 20–23).

Der Hartz-Bericht mündete Ende 2002 in zwei Gesetze, die mit Hilfe der den Bundesrat dominierenden Union Reformen im Bereich der Zeitarbeit, der

Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs) mit sich brachten. Bereits vor der Veröffentlichung des Hartz-Berichts im August 2002 veränderte die Regierung durch ein Schnellgesetz die Leitungsstrukturen der BA nachhaltig: Der Verwaltungsrat wurde von 51 auf 21 Mitglieder verkleinert und das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie der Vorstand in seiner alten Form wurden abgeschafft. An die Stelle von Präsident und Vorstand trat ein dreiköpfiger Vorstand auf Vertragsbasis, der fortan von der Bundesregierung berufen wurde.

Nach den Bundestagswahlen im Herbst 2002 weitete sich die Politikformulierungskompetenz des Kanzleramtes schließlich auf den gesamten Bereich der Sozialversicherung aus. Es folgten die Einrichtung der Rürup-Kommission zur Reform der Rentenversicherung, die Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit durch den Kanzler (»Ich werde nicht verhandeln«, Gerhard Schröder), die Zusammenlegung des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums, die die Sozialpolitiker der Fraktionen dem Druck der Wirtschaftsliberalen aussetzte, sowie die Agenda 2010, die Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 vorstellte.

Die Überlegungen zu weiteren Sozialreformen nach den beiden ersten Hartz-Gesetzen begannen bereits im Dezember 2002. Das Kanzleramtspapier »Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit« (Bundeskanzleramt 2002) tauchte am 20. Dezember 2002 erstmals in den Medien auf (*taz* vom 21.12.2002: 6). In seiner Regierungserklärung kündigte Bundeskanzler Schröder »weitreichende Strukturreformen« (Schröder 2003: 2481[D]) in der Arbeitsmarktregulierung und in den sozialen Sicherungssystemen an, unter anderem die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate für die unter 55-jährigen, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Herausnahme des Krankengeldes aus der Gesetzlichen Krankenversicherung, die Beseitigung von Monopolstrukturen im Gesundheitssystem und Nachjustierungen in der Rentenversicherung durch Anpassungen der Rentenformel sowie die Drohung mit gesetzlichen Öffnungsklauseln und der Einführung einer Ausbildungsabgabe.

Bundeskanzler Gerhard Schröder bezeichnete die Agenda 2010 selbst als Folge des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit (*FAZ* vom 23.9.2004: 3, Interview). Man kann sie auch als einen »resoluten[n] Ausbruch des Kanzlers aus der konsensdemokratischen Wagenburg« und als »strategische Linie personalisierter Entscheidungszentralisierung« charakterisieren (Wiesendahl 2004: 21). In jedem Fall war sie ein Strategiewechsel der Regierung im Hinblick auf die Behandlung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformen.

Die Hartz-Kommission – wie auch später die Rürup-Kommission zur Reform des Rentensystems – lag in ihrer Arbeitsweise als auch in ihrer Zusammensetzung quer zu den etablierten Strukturen der Monopolisierung von Parteipositionen durch die Verbände, die ironischerweise durch das Bündnis für Arbeit weiter verstärkt worden war. Sie wurde zudem von der Bundesregierung als eigenständiger politischer Akteur instrumentalisiert, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu stärken, die sie gegenüber den Fraktionen nicht hatte. Damit hebt sich die Hartz-Kommission sowohl von der bestehenden Tradition von Expertenkommissionen ab[3] als auch von der Beratung durch Experten im Rahmen des Bündnisses für Arbeit. Die Einrichtung der Hartz- und Rürup-Kommission zielte darauf, Traditionalisten und Gegner von Veränderungen in Schach zu halten, Reformen zu legitimieren und Ressortegoismen der Ministerien auszuhebeln (Czada 2004; Dyson 2005).

Diese Funktionen fehlten beim Bündnis für Arbeit. Die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit, an der Wolfgang Streeck maßgeblich mitarbeitete, litt an den fehlenden politischen Rahmenbedingungen für Politikwandel. Diese wurden erst durch die Hartz-Kommission hergestellt. Dabei wurden viele der Vorschläge, die die Hartz-Kommission machte, bereits zuvor von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit oder in Papieren der CDU/CSU oder FDP thematisiert und diskutiert. Anstatt sich jedoch mit den Vetopositionen der Sozialpartner auseinandersetzen zu müssen und Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vom Konsens zwischen und mit den Sozialpartnern abhängig zu machen, hat die Regierungsspitze mit der Einrichtung der Hartz-Kommission, der Rürup-Kommission, der Agenda 2010 und auch mit der im Herbst 2002 vorgenommenen Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik in den Bereich des Wirtschaftsministeriums selbst die Initiative ergriffen und der Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker(partner) ein Ende bereitet.

Dabei verloren sowohl die Fraktionen im Parlament, die betroffenen Ministerien als auch die Verbände an Einfluss. Die Verbände konnten der Kommissionsarbeit wenig entgegensetzen. Die Demonstrationen des DGB verpufften ungehört und schadeten letztlich der SPD, nicht jedoch der Durchsetzungsfähigkeit der Regierung. Nur auf dem traditionellen Weg der Beeinflussung der Fraktion konnten die Gewerkschaften Einfluss auf die Ausgestaltung der Gesetze in Einzelfällen nehmen (wie zum Beispiel bei der Regulierung der Leiharbeit).

---

3 Kommissionen, die die Regierung beraten (Expertenkommissionen), hat es in der Bundesrepublik immer gegeben. So macht Siefken (2003: 489, Abb. 1) auch deutlich, dass es seit 1998 keine bedeutsame Veränderung in der Zahl der Gremien gab. Mit 16 Expertenkommissionen im Ressort des Arbeitsministeriums im Jahr 2001 gab es exakt dieselbe Zahl an Gremien wie 1990 (Siefken 2003: 485, Tab. 1).

Im Unterschied zu beiden Bündnissen, in denen die Verbandsinteressen in den Fraktionen verankert waren und Abweichungen von den Verbandsinteressen innerhalb der Parteien zu Konflikten führten, wurde durch die Hartz-Kommission und die Agenda 2010 die bestehende Parteien-Verbände-Dynamik außer Kraft gesetzt. Der politische Prozess wurde damit weit mehr durch die Bundesregierung kontrolliert und gesteuert, als es durch die Bündnisse zuvor möglich war. Die Voraussetzung für diese Bemächtigung eines zentralen Politikfeldes durch das Kanzleramt war die Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems, die sich bereits seit Langem abzeichnete.

4 Die Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems

Das Parteien- und das Verbändesystem haben sich auseinanderentwickelt. Sozialpolitiker sind heute mehr auf ihre politische Karriere konzentriert und weisen weniger Bindungen zu den Verbänden auf (vgl. hierzu Trampusch 2004b). Aufgrund der Organisationsprobleme der Verbände klafft zwischen Parteien und Sozialpartnern mittlerweile eine Lücke (Trampusch 2005; Hassel 2006). Sowohl CDU/CSU als auch SPD fühlen sich in der Sozialpolitik heute weniger den Interessen der Gewerkschaften und Arbeitnehmerbewegung verpflichtet. CDA, CSA und AfA haben innerparteilich erheblich an Einfluss verloren. Das unter anderem von Ottmar Schreiner, Vorsitzender der AfA, initiierte, aber erfolglose Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 hat dies deutlich gezeigt. Der Einflussverlust lässt sich auch an der CDA ablesen. Seit Norbert Blüm 1987 den CDA-Vorsitz abgab, hat die CDA stetig an Bedeutung verloren. Hatte die CDA bis Mitte der siebziger Jahre mehr als 120.000 Mitglieder, so sind es heute maximal 25.000 (*Handelsblatt* vom 9.12.2004: 4).

Während der CDA-Vorsitzende Norbert Blüm wie seine Vorgänger Katzer in den Kabinetten von Erhard, Kiesinger und Kohl noch ein Vetorecht besaß (*Handelsblatt* vom 9.12.2004: 4), hat die CDA heute nur noch den Auftrag, die Arbeitnehmerorientierung der CDU dem Wähler zu präsentieren, diesen auch zu vermitteln, aber nicht mehr. Die früheren Führungsfiguren von CDA und CSA – Hermann-Josef Arentz und Horst Seehofer – haben sich Ende 2004 von der sozialpolitischen Bühne zurückziehen müssen; Arentz, weil er von einem Konzern Gehalt ohne Gegenleistung und Strom bezog; Seehofer ging im Konflikt über den Gesundheitskompromiss der Union zur »gemischt-lohnabhängigen, arbeitgeberbeitragsfondssteuerergänzungsfinanzierten Teilpauschalprämie« (Dieter Hundt [BDA], zit. nach *Spiegel Online* vom 18.11.2004). Beide hatten

ein Jahr zuvor noch in einer gemeinsamen Erklärung von CDA und CSA die »ideologische[n] Züge« des Berichts der Herzog-Kommission kritisiert und für »Reformen mit menschlichem Maß« geworben (Arentz/Seehofer 2003).

Noch stärker haben sich die Anhänger von Sozialdemokratie und Gewerkschaften auseinanderentwickelt. Hieraus resultieren Interessenkonflikte, die sich schwer überbrücken lassen (vgl. dazu und zum Folgenden Lösche 2003: 7). Die SPD muss zunehmend in der politischen Mitte Wählersegmente mobilisieren und »heterogene Wählerkoalitionen schmieden« (Lösche 2003), wenn sie Wahlen gewinnen will; die Gewerkschaften auf der anderen Seite sind noch auf die Arbeiter der Industriegesellschaft konzentriert und nur schlecht im tertiären Bereich organisiert. Lösche (2003: 7) konstatiert: »Das Dilemma: Aus der je unterschiedlichen Klientel resultieren Interessengegensätze, die sich nicht durch gut gemeinte Gipfeltreffen im Kanzleramt oder bei einem Gespräch in der bayerischen Staatskanzlei beheben lassen.«

Die Schwäche der traditionellen Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik hat in den Parteien den Wirtschaftsflügel gestärkt. Dies führte dazu, dass es in den letzten Jahren zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den traditionellen Sozialpolitikern und den Wirtschaftspolitikern kam, an denen einige politische Karrieren litten (neben Arentz und Seehofer auch: Rudolf Dressler, Oskar Lafontaine, Friedrich Merz). In beiden Volksparteien haben die Parteiführungen in den letzten zwei Jahren sehr viel Mühe gehabt, den Wirtschafts- und Sozialflügel in ihrer Partei zusammenzuhalten. In der SPD-Fraktion kam es zu erheblichen Spannungen im Zuge der Hartz-Reformen; in der Union zu den Fragen des Prämienmodells zur Finanzierung der Krankenversicherung, des Kündigungsschutzes und der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes.[4]

Im Hinblick auf das Staat-Verbände-Verhältnis ist durch diesen Prozess der Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems ein wichtiger Mechanismus verändert worden. Konnten zuvor die klar strukturierten Flügel in den Parteien gemeinsam mit den verbundenen Interessen der Verbände die Regierungen zwingen, sich innerhalb des Möglichkeitsraumes der Flügel aufzuhalten und zudem einen Ausgleich zwischen den Flügeln durch Kompensationsgeschäfte herzustellen, wurden durch die Kommissionen das Politikmonopol der Sozialpartner in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aufgebrochen.

---

4 Zu Konflikten innerhalb der Unionsparteien seit 1998 vgl. Schmid (1999) mit zahlreichen Literaturverweisen; zu Konfliktkonstellationen in der SPD seit Ende der neunziger Jahre vgl. Walter (2004); zur regionalen Differenzierung von Interessen und Konflikten vgl. Detterbeck/Renzsch (2002).

5 Die Dynamik von Verbändesystem und Korporatismus

In allen drei Fällen zeigt sich, dass die Staat-Verbände-Beziehung durch Konflikte und Polarisierungen im Parteiensystem beeinflusst wurde. Dabei war einerseits das Verhalten der Verbände eine Funktion des Verhaltens staatlicher Akteure, wie es Wolfgang Streeck herausgearbeitet hat. Andererseits gilt aber auch, dass die Strategien der Parteien eine Antwort auf das Verhalten der Verbände waren. Das Verhalten beider Akteurgruppen – der Verbände und der Regierung – war aufeinander bezogen. Die Verbände haben ihren Handlungsspielraum optimiert, soweit wie es die Regierung zuließ, während die Regierungen zunächst im Fall der beiden Bündnisse ihre etablierte Rolle der Integration beider Flügel spielte. Dass die Regierungen beide Bündnisse für Arbeit nicht für durchgreifende Reformen des Wohlfahrtsstaates nutzen konnten, hängt nach unserer Analyse auch mit der Überlagerung der Staat-Verbände-Beziehung durch parteipolitische Konflikte zusammen.

Nach der heftigen Kritik an der Pflegeversicherung sah Bundeskanzler Helmut Kohl wenig Möglichkeiten, sich der Ansprüche der wirtschaftsliberalen Fraktion zu erwehren und entschied sich gegen Absprachen mit den Gewerkschaften. Bundeskanzler Gerhard Schröder sah hingegen keinen Grund, sich gegen den Gewerkschaftsflügel seiner Fraktion durchzusetzen – solange es nicht notwendig war. Erst als die Beschäftigungs- und Haushaltskrise wieder massiv einsetzte, griff der Kanzler zu ähnlichen Maßnahmen, wie sie bereits Wirtschaftsminister Rexrodt in seinem Aktionsplan 1996 formuliert hatte. Als er damit begann, setzte er zugleich Hebel in Bewegung, die die Verschränkung zwischen Parlament, Ministerialbürokratie und Verbänden schwächen sollten: Er fusionierte das Wirtschafts- und Arbeitsministerium, schwächte den Verwaltungsrat der BA und umging die Fraktion durch die Einsetzung der Hartz-Kommission.

In allen drei Fällen spielten die Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden die wesentliche Rolle – sie definierten den Handlungsspielraum der Regierung. Dies wirft die Frage nach der Bedeutung enger Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden für die Funktionsweise des deutschen Modells auf. Obwohl zwischen Parteien und Verbänden seit jeher enge Verbindungen bestehen und das Parteiensystem und das Verbändesystem in demokratischen Systemen als die beiden zentralen Systeme der Willensbildung und Entscheidungsfindung betrachtet werden, werden Parteien und Verbände in der politikwissenschaftlichen Forschung in der Regel separat analysiert. Bislang ist noch wenig in die analytische und theoretische Verbindung der Konzepte der Parteien- und Verbändeforschung investiert worden (Schmid 1993: 172). Symptomatisch dafür ist sicherlich die in den fünfziger und sechziger Jahren geführte Diskussion um den Parteienstaat (Leibholz 1958) auf der einen und

den Verbändestaat (Eschenburg 1955) auf der anderen Seite. So war es mehr die Frage der Abgrenzung von Parteien(system) und Verbände(system), die die Literatur beherrschte (Schmid 1993), als die Frage, welche Interdependenzen es in der Genese und Entwicklung der beiden Systeme gibt und wie beide Systeme zusammen zu jeweils spezifischen und kontingenten Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in demokratischen Systemen führen.

Eine Ausnahme stellt neben der Elitenforschung die neokorporatistische Literatur dar. Dabei war die Diskussion jedoch oftmals eher normativ als empirisch-analytisch ausgerichtet. Jessop (1979) bezeichnete Neokorporatismus als das »höchste Stadium der Sozialdemokratie« und Pahl und Winkler (1976) warfen sehr früh die Frage auf, ob korporatistische Politikformen Systemcharakter aufweisen und so parlamentarisch-parteienstaatliche Formen der Demokratie ablösen (Schmid 1993: 176).

Es war Gerhard Lehmbruch (1979), der sich gegen diese normative Debatte wandte, indem er sie zunächst funktionalistisch wendete und Neokorporatismus als einen Ausdruck funktionaler Differenzierung begriff. Dabei formulierte er die These, dass zwischen parlamentarischer Demokratie und Neokorporatismus ein »symbiotisches Verhältnis« bestehe, weil sie zwei spezialisierte Systeme der Interessenvermittlung darstellen, die jeweils dem anderen in bestimmten Politikbereichen überlegen sind. Lehmbruch betonte, dass neokorporatistische Politikformen dem Parteiensystem in der Einkommenspolitik überlegen sind, aufgrund ihrer »Fähigkeit zur Konsensbeschaffung« und ihrer »Flexibilität des Zeithorizontes« (1979: 598–601).

Dieses funktionalistische Argument wurde auch von Wolfgang Streeck betont, etwa als er Gewerkschaften als »Vollzugsträger öffentlicher Politik« bezeichnete (Streeck 1983) und auf die Steuerungsleistung des Verbändesystems als »private Interessenregierung« und auf seine Leistungsfähigkeit gegenüber staatlichen oder marktlichen Lösungen verwies (vgl. auch Streeck/Schmitter 1999 [1985]). Streeck erinnerte an den Wahlkampf von Edward Heath 1974, der unter dem Motto »Who governs?« die Wähler aufforderte, sich zwischen den Gewerkschaften oder der Demokratie zu entscheiden. Die Briten wählten die Labour Party, die anschließend mit den Gewerkschaften einen Sozialen Pakt abschloss. Streeck bemerkt dazu:

> Für die Neo-Korporatisten löste dies das Problem der Vereinbarkeit von Demokratie und Korporatismus, wenn nicht theoretisch, so doch empirisch: ohne (»liberalen« oder »Neo-«) Korporatismus war Demokratie möglicherweise demokratisch, jedenfalls aber nicht regierbar. Da Demokratien, um solche zu sein, auch effektiv sein müssen, war der neue Korporatismus, der soziale Regulierungsleistungen erbrachte, ohne die die Regierungsfähigkeit des parlamentarischen Staates nicht gewährleistet war, fast definitionsgemäß ein demokratischer. (Streeck 1994: 22)

Um den Wandel korporatistischer Ordnungen zu analysieren, bedarf es jenseits der normativen oder funktionalistischen Ableitung der Bedeutung des Verbändesystems in korporatistischen (und auch postkorporatistischen) Politikformen auch der Analyse der konkreten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien- und Verbändesystem und deren Entwicklung. Dabei schließen wir uns Gerhard Lehmbruch an, der als einer der wenigen Autoren der neokorporatistischen Literatur die Bedeutung der Verflechtung zwischen Parlamentarismus und Korporatismus aufgrund von Elitennetzwerken hervorhob.

Lehmbruch (1979) verwies darauf, dass personelle Verflechtungen einen Elitenkonsens generieren und Elitenverflechtungen so zu einer Harmonisierung der Zielformulierung führen können. Er betonte aber auch, dass es in korporatistischen Systemen zu erheblichen Friktionen kommen kann, wenn »›redistributive‹ Konflikte von der sozialen Basis auf das Parteiensystem durchschlagen«.

Es sind genau diese Verteilungskonflikte zwischen Sozialpolitikern und Wirtschaftspolitikern, die über verschärfte Auseinandersetzungen in den Parteien den Weg des deutschen Modells in den Postkorporatismus (Streeck 2005b) ebnen und es ermöglichen, dass die Handlungsoptionen in der Reform des Wohlfahrtsstaates variabler geworden sind. Sie umfassen insbesondere die Option einer umfassenden Liberalisierung der Sozialpolitik (Trampusch 2005), die bereits in anderen Kernbereichen des deutschen Modells wie dem Finanzierungssystem, dem Bereich der Unternehmenskontrolle und den industriellen Beziehungen zu beobachten sind (Deeg 2005; Höpner 2003; Streeck/Rehder 2003).

Im Unterschied zu der Situation in Großbritannien in den siebziger Jahren ist heute Demokratie auch ohne Korporatismus effektiv. Die Leistungen der großen Verbände auf dem Arbeitsmarkt sind nicht mehr Voraussetzung für Wachstum und Produktivität. Ihr Rückzug aus der Politik ermöglicht die Austragung von Verteilungskonflikten innerhalb des Parteiensystems, die zuvor von einem korporatistischen Elitenkonsens verhindert wurden.

Literatur

Arentz, Hermann-Josef/Horst Seehofer, 2003: 23. Oktober 2003, nach einer gemeinsamen Sitzung des Geschäftsführenden Bundesvorstandes der CDA und des Präsidiums der CSA, erklären der Vorsitzende der CSA, Horst Seehofer (MdB) und der Bundesvorsitzende der CDA, Hermann-Josef Arentz (MdL). Unveröffentlichtes Manuskript.

Bundeskanzleramt, 2002: *Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung und Gerechtigkeit*. Thesenpapier für die Planungsklausur am 5. Dezember 2002, Berlin.

Czada, Roland, 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt. Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel. In: Susanne Lütz/Roland Czada (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127–178.

Deeg, Richard, 2005: The Comeback of Modell Deutschland? The New German Political Economy in the EU. In: *German Politics* 14(3), 332–353.

Detterbeck, Klaus/Wolfgang Renzsch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Tübingen/Baden-Baden: Nomos, 69–81.

Dyson, Kenneth, 2005: Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission. In: *German Politics* 14(2), 224–247.

Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode, 2000: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin: Springer.

Eschenburg, Theodor, 1955: *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Hartwich, Hans-Hermann, 2003: Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema »Demokratie und Arbeitslosigkeit«. In: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 2(1), 113–142.

Hassel, Anke, 2005: *Trade Unions as Political Actors: Decline and Transformation in Germany*. Vortrag, gehalten auf dem Workshop »Modell Deutschland revisited«, 10.–11. November 2005, Berlin.

——, 2006: Zwischen Politik und Arbeitsmarkt: Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland. In: Herfried Münkler/Grit Straßenberger/Matthias Bohlender (Hrsg.), *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus, im Erscheinen.

Höpner, Martin, 2003: Der Organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 300–321.

Jessop, Bob, 1979: Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 185–212.

Katzenstein, Peter J., 1978: Conclusion. Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 295–336.

——, 2005: Semisovereignty in United Germany. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 283–306.

Lehmbruch, Gerhard, 1979: Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Frankfurt a.M.: Campus, 591–610.

Leibholz, Gerhard, 1958: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: C.F. Müller.

Lösche, Peter, 2003: Verhältnis Gewerkschaften und SPD. Gipfeltreffen sind kein Ausweg. In: *einblick* 21/03, 7.

Müller, Hans-Peter/Manfred Wilke, 1999: *Rückkehr in die politische Arena: Die deutschen Gewerkschaften und das Bündnis für Arbeit*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Pahl, Ray E./Jack T. Winkler, 1976: Corporatism in Britain. In: Center for Studies in Social Policy (Hrsg.), *The Corporate State – Reality or Myth? A Symposium, September 1976*. London, 5–25.

Schäuble, Wolfgang, 1996: *Das ist unser Ziel: Niedriger, einfacher, gerechter – durch weniger Steuern mehr Arbeitsplätze*. Rede auf dem Bundesparteitag der CDU vom 20. bis 22. Oktober 1996.

Schmid, Josef, 1993: Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 171–190.

——, 1999: Die CDU/CSU nach dem September 1998. Von der Wende zum Ende? In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*. Opladen: Leske+Budrich, 63–82.

Schröder, Gerhard, 2003: *Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, 14. März 2003, 2479(A)-2493(C).

Siefken, Sven T., 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(3), 483–504.

Streeck, Wolfgang, 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 179–198.

——, 1994: Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–34.

——, 1995: *German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?* MPIfG Discussion Paper 95/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp95-5.pdf>

——, 2003: *No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«*. MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_wp/wp03-4.html>

——, 2005a: Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness. Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 138–164.

——, 2005b: *Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte*. MPIfG Working Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschafstsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_wp/wp05-4.html>

Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2003: The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101–124.

Streeck, Wolfgang/Britta Rehder, 2003: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel. In: *Industrielle Beziehungen* 10(3), 341–362.

Streeck, Wolfgang/Philippe Schmitter, 1999 [1985]: Gemeinschaft, Markt und Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus, 191–222.

Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. In: *German Politics* 14(2), 174–195.

Trampusch, Christine, 2004a: Das Scheitern der Politikwissenschaft am Bündnis für Arbeit: Eine Kritik an der Problemlösungsliteratur über das Bündnis für Arbeit. In: *Politische Vierteljahresschrift* 45(4), 541–562.

——, 2004b: Von Verbänden zu Parteien: Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35(4), 646–666.

——, 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: *WeltTrends* 47/2005, 77–90. Download einer Langfassung über: <www.mpifg.de/people/tr/>, *Publications*.

Walter, Franz, 2004: *Abschied von der Toskana: Die SPD in der Ära Schröder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wiesendahl, Elmar, 2004: Parteien und die Politik der Zumutungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B40/2004, 19–24.

Zohlnhöfer, Reimut, 2005: *The Politics of German Economic Policy Reform: Electoral Competition under Institutional Pluralism*. Vortrag, gehalten auf dem Workshop »Modell Deutschland revisited«, 10.–11. November 2005, Berlin.

Teil II
Kapitalismusmodelle im Vergleich

What Is the Future for Codetermination and Corporate Governance in Germany?

Robert Boyer

1 Introduction: A Surprising Finding in Need of an Explanation

Within the competition among alternative brands of capitalism, the German institutional configuration has permanently played a critical role in assessing the future of the restructuring of national economies, a restructuring triggered by the demise of the Golden Age. Since the seminal work by Michel Albert (1991), the German form of highly specific industrial relations has been perceived as a key component in the success of a productive model based on diversified quality production. More recently, Peter Hall and David Soskice (2001) have popularized the idea that German capitalism was an emblematic example of a coordinated capitalism, which should be juxtaposed to the liberal market capitalism typical of the American configuration. They emphasized the complementarity between highly skilled workers, flexible equipment and facilities, and quality production. Consequently, this configuration was said to be capable of resisting the pressure exerted by the diffusion of new technologies and financial globalization, including the evolution of corporate governance in a direction that promoted shareholder value. Implicitly, this feature was supposed to be typical of liberal capitalism and thus totally contradictory to coordinated capitalism.

A recent study challenges this vision of the coexistence of two basic and alternative brands of capitalism (Höpner 2003, 2005). A systematic analysis of the organizational transformations of large German companies convincingly shows that the form of codetermination typical of German industrial relations has proved to be compatible, at least until the early 2000s, with the rhetoric and to some extent the practice of shareholder value. This chapter proposes to investigate alternative explanations of this puzzle by mobilizing the concepts developed in various institutionalist research programs. First, it is important to review the hypothesis of strict institutional complementarity between codetermination and the other components of the German productive model (Section 2), and then to contrast this configuration with the American one (Section 3). A second line of argument challenges the hypothesis of a strict complementarity

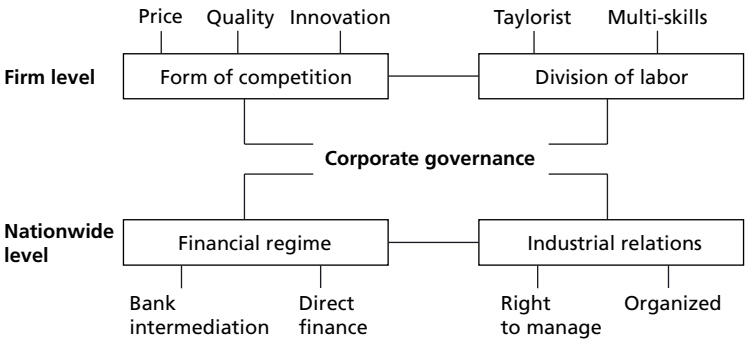
(Section 4) and discusses the differences between mere compatibility and both weak and strong complementarity (Section 5). A third step introduces the idea that the relevant complementarity is not necessary dyadic – between shareholder value and codetermination – but possibly triadic, because only a generous welfare system that allows early retirement could make the adoption of shareholder value compatible with the resilience of codetermination (Section 6).

Another branch of the literature opposes the notion of hierarchy among two institutions to the typical complementarity of these institutions. According to this line of analysis, codetermination is no longer on equal footing with other institutional and organizational forms, but is driven more and more by the requirements of financial markets, and this opens the possibility of structural and major changes in the long run for industrial relations (Section 7). A macro-institutionalist approach stresses another hypothesis: the large German firms might well cope with the requirements of shareholder value at the micro or industry level, but they externalize the social costs associated with the reduction of the workforce. Thus, the disequilibria spill over into the welfare and public deficit, making the complete adoption of shareholder value problematic (Section 8). Finally, a régulationist approach stresses that it takes several decades for a radical institutional change to have an impact upon the *régulation* mode and the growth regime: thus, the jury will still be out on the issue for some time (Section 9). In considering these different approaches, we come upon a number of factors that have created the viability of a new configuration between corporate governance and industrial relations (Section 10). In light of this, it is then possible to propose some general but provisional conclusions about the future of codetermination.

2 Are Codetermination and Insider Governance Part of the Complementarities Typical of German Capitalism?

One of the major arguments in favor of the diversity of capitalism contends that the coherence and the stability of given institutional configurations are closely related to the complementarity between their components. This argument has been forcefully put forward in order to contrast American firm organization to Japanese and, by extension, to related forms of capitalism (Aoki 2000, 2001). It also applies to German capitalism, as many authors point out (Streeck 1991, 1997a; Amable/Barré/Boyer 1997; Hall/Soskice 2001; Amable 2000, 2003). In this respect, corporate governance is crucial for any institutional configuration in linking the micro and macro levels (Figure 1).

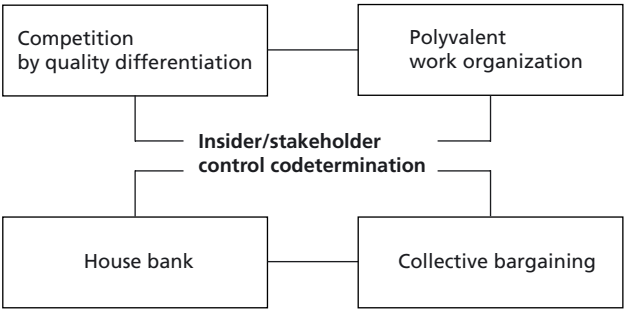
Figure 1 Corporate Governance and the Varieties of Capitalism



On one hand, a mode of corporate governance has to be coherent with and possibly even complementary to the nature of the financial regime – be it bank-centered or governed by the stock market – and to the style of industrial relations – be it organized and negotiated or governed by the principle of the right to manage. On the other, corporate governance within the firm has a definite impact on the division of labor, employment relations, and the prevailing grounds for competition, which alternates between price, quality, service, or innovation.

This analytical framework is useful in order to sketch out the specificity of German capitalism. Basically, the financing and, to some extent, the control of firms are the responsibility of house banks, whereas wage formation is determined through collective bargaining. Many scholars assess that patient capital is complementary to the compromise reached between management and unions. At the firm level, a polyvalent work organization is crucial in order to produce sophisticated products distinguished by their quality and service. Again, there is a strong complementarity between product strategy and human resource management. This might be the outcome of a typical, rational decision by each firm (Hall/Soskice 2001). This is not necessarily the case in the German context, because the history of industrial relations suggests that codetermination at the firm level and the institutionalization of work councils at the shop-floor level derive from demands expressed by the workers and converted into law by the governments. Only *ex post* have these institutions proven to be favorable to the competitiveness of the German economy. Thus the imposition of these institutional constraints has benefited both the workers and the firms (Streeck 1997b). Quite a few nationwide institutions, especially in the domain of labor relations, have emerged from the cooperation that results in handling the conflicting self-interests of individual actors. By the way, when German firms open new

Figure 2 Germany: A Typical Set of Complementarities between Institutional Forms and Firm Organization



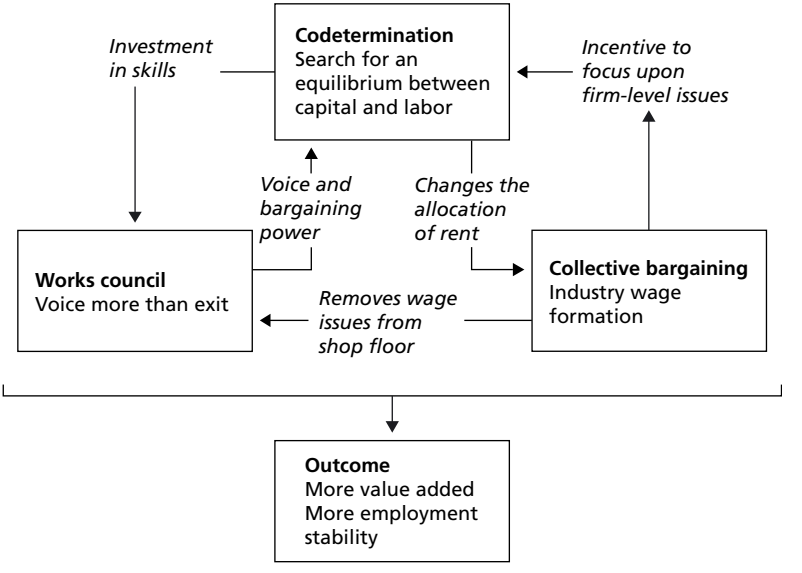
plants abroad, they rarely duplicate the German configuration exactly, especially in terms of skill formation and wage determination. This means that national institutional constraints do shape the organizational choices of the firm (Boyer/Freyssenet 2002). Consequently, institutional complementarities are thus converted into organizational complementarities (Figure 2).

The literature on industrial relations points out that the institutional complementarity hypothesis (ICH) can be applied fruitfully in analyzing the German case. There is a correspondence between the three levels of labor legislation.

– *At the shop-floor level*, the works councils express voice instead of exit and thus help in designing and operating more efficient labor organizations (Streeck 1995).
– *At the firm level*, since 1976, labor representatives hold half of the seats on the supervisory boards (Aufsichtsrat) of firms with more than 2,000 employees, though the chair, who is appointed by the owners, does have the decisive vote (FitzRoy, Kraft, 2005: 233).
– *At the industry level*, at least until the mid-1990s, collective bargaining set mandatory industry-wide wages to be adopted by each firm in that sector.

The works councils complement the presence of wage earners on the supervisory board: the latter body discusses and decides about the overall strategy of the firm, whereas the former one deals with daily management issues concerning production, quality, and improvement of labor skills (FitzRoy/Kraft 2005: 239). The fact that wages are not negotiated at the local or firm levels represents both a constraint on and an incentive for the supervisory board in its managerial decisions: instead of allowing rents to be converted into wage differentials, this device helps promote productivity, quality, and investment in firm-specific assets (Hübler/Jirjahn 2003). Last but not least, another advantage of the 1976

Figure 3 Works Council, Codetermination and Collective Bargaining: The Complementarity of German Industrial Relations



legislation extending codetermination is its contribution toward overcoming the conventional dilemma in which the distributional effect probably leads employees to demand an excessive degree of empowerment, while employers tend to maximize their share of surplus when employee involvement is low (Freeman/Lazear 1995). These theoretical conclusions tend to be confirmed by very recent econometric studies: a panel-data analysis comparing the periods 1972–1976 and 1980–1995, after the presence of workers on the supervisory board was increased to nearly half by the 1976 law, shows that codetermination has had a weak yet persistent and positive impact on productivity (FitzRoy/Kraft 2005: 243). Many experts now find that the German configuration of industrial relations displays complementary features both in terms of efficiency and welfare for the workers (Figure 3).

3 American Capitalism: Quite Distinctive Complementarities

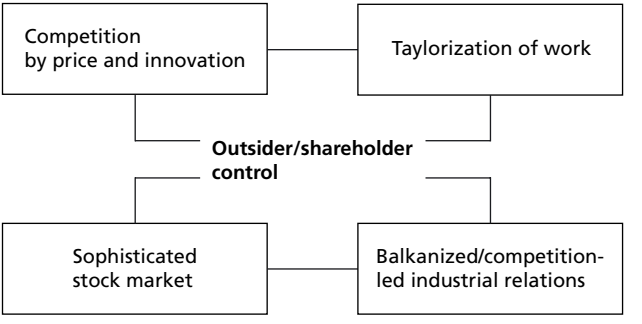
The German configuration is therefore highly original, especially when compared with the liberal capitalism configuration. The same institutional complementarity hypothesis can also be applied here, but the nature of the institutional and organizational forms is quite different indeed (Figure 4).

Since the mid-1980s, innovations in the financial market have permeated the governance of large corporations quoted on the US stock markets. Consequently, the issue of value creation and the reassessment of shareholder value have become central.

- *At the macro level*, the financial regime has become central to institutional configuration: the search for high and possibly stable rates of return for capital owners has triggered various spillover effects from the monetary regime – the central banker now has to prevent or cure financial crisis – to industrial relations. Actually, more risk has been transferred from capital to labor; simultaneously, the collective bargaining typical of the Fordist era has been replaced more and more by a vigorous decentralization and individualization of employment relations. It comes as no surprise then that wage inequality has been increasing, for this is the direct consequence of the Balkanization of American industrial relations.
- *At the level of the firm*, the diffusion of shareholder control has triggered a series of new business practices, such as a rapid reduction of the workforce when firms face an economic downturn and the generalization of outsourcing both at home and abroad. These changes take place in a context of acute price competition in mature sectors and of a patent race in sunrise industries, where innovation is critical for the success of firms.

Thus, the American configuration also displays clear complementarities between the financial regime and industrial relations, on one side, and the strategy of firms and employment relations, on the other. Basically, the logic of shareholder value implies a reduction of the rent distributed to workers. Hence, there evolves a pressure on wages and the diffusion of labor-market flexibility. Compared with the German configuration, the distribution of income between wages and profits is different in the American model; simultaneously, more risk is transferred from capital to labor.

Figure 4 The United States: A Distinctive Set of Features

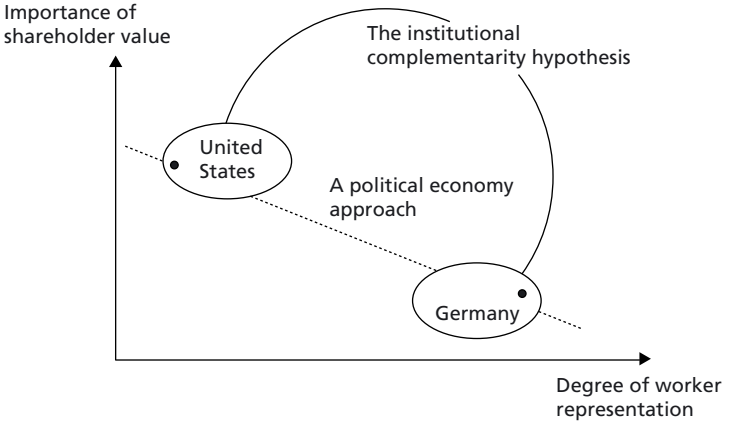


4 A Priori Incompatibility between Shareholder Value and Codetermination

The sharp contrast between the two configurations is confirmed both by some formal models and by cross-national comparative studies.

– When competition is moderate and the technological paradigm is stable, a financial system centered upon bank intermediation enables the viability of a long-term employment relationship based upon the cumulativeness of firm-specific investment in employee skills. Analytically, incremental innovations, bank-based financial intermediation, and the stability of the employment relations are complementary (Ernst 2001; Amable/Ernst/Palombarini 2002a, 2002b). Conversely, if competition becomes more acute and if radical innovations trigger a shift in the technological paradigm, firms are rationally induced to adopt another strategy based on the stock markets as a source of direct financing and on flexibility in employment relations, since this combination produces better outcomes; in turn, this is evidence of the complementarity between these elements.
– International comparisons of governance modes suggest an equivalent clustering in the distribution of financial regimes and industrial relations (Roe 1994, 2002). At one extreme, the concern for shareholder value is associated with a significant dispersion of share ownership and a low degree of worker representation in the management of the corporation. Generally, at the other extreme, ownership is rather centralized and banks play a significant role both in the financing and the control of large firms when the industrial relations system grants wage earners a significant voice.

Figure 5 The Links between the Nature of Ownership and Worker Representation



Source: Inspired by Mark Roe (2002).

These arguments converge in pointing out a potential conflict between shareholder value and worker representation. Nevertheless, two different analyses can be given of this incompatibility. The first focuses on the hypothesis of institutional complementarity and predicts the existence of two distinctive configurations, in accordance with an analysis involving supermodularity (Boyer 2005). A second line of analysis borrows from the idea originating in political-economy approaches that there is a trade-off in the relative power between owners and wage earners. Consequently, one could imagine a continuous distribution of national cases between the two extreme and emblematic configurations of the United States and Germany (Figure 5).

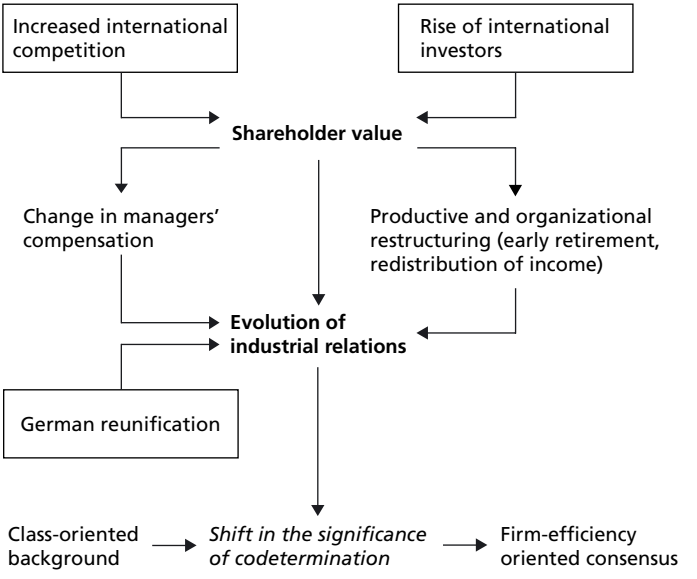
According to the first framework, the introduction of shareholder value in Germany should disrupt the German industrial system. As of the early 2000s, this has not been the case. Thus, the issue at stake is to provide some explanations about this discrepancy between the prognosis of an apparent incompatibility between the persistence of codetermination and the (partial or global?) adoption of shareholder value by a significant number of large German firms and the observation made by Martin Höpner.

5 How Flexible Are German Industrial Relations When Facing a Series of Structural Changes?

Both internal and external factors have put pressure on German industrial relations, which have been so successful in the past in promoting social peace and the competitiveness of the economy (Figure 6).

- *German reunification* has drastically challenged the viability of the institutional configuration of the Western *Länder* when applied to the new Eastern ones. Given the large productivity differentials between them, collective-wage bargaining in a single industry has hurt the viability of most Eastern firms. It has thus prompted some firms to withdraw from this crucial component of German industrial relations (Mueller-Jentsch/Sperling 1995). This is an initial step toward decentralizing wage bargaining in relation to the need to take into account the quite skewed competitiveness existing among firms, even among those in the same sector. Furthermore, the legacy of the conditions under which German reunification occurred – above all, the extension of all West German economic institutions to the Eastern *Länder* – is still present in the mid 2000s and a factor influencing the reforms of labor law and the welfare system.
- *An increased international competition* is the second factor sparking institutional and organizational change. As competition on product markets has become more intense in response to the development of international trade, the oligopolistic rents traditionally associated with diversified quality production have been eroded (Streeck 1991). In turn, this structural change has negatively affected the capital–labor compromise, be it in terms of high wages, employment stability, or welfare benefits. Therefore, a rather essential condition supporting German industrial relations has been challenged.
- *The rise of international investors* introduces a third factor of structural change. Basically, financial liberalization, combined with the multiplication of financial innovations, has been the precondition for the introduction and the diffusion of shareholder value. In this context, the mobility of capital exerts a strong constraint on managerial strategies: firms face strong incentives to deliver higher rates of return, in line with the standards that prevail in the United States. This pressure scrutinizes the viability of each national configuration, since the international financial community promotes a *de facto* benchmarking of each form of capitalism. A typical numerical flexibility of labor is therefore assumed to be necessary in order to sustain shareholder value.

Figure 6 Permanence and Changes in Codetermination: Financial Regime and Industrial Relations – the Complex German Evolution since 1989



In the face of these strong and converging pressures, German industrial relations have changed significantly. However, elements of *continuity* and factors of *change* coexist, as German scholars observed a few years after the German reunification (Mueller-Jentsch/Sperling 1995). A survey of German firms (Höpner 2001) suggests the resilience of codetermination, although its content has changed. Basically, in the Golden Age, codetermination complemented collective bargaining at the firm level, within a perspective focused on the struggle between capital and labor. Since the turn of the millennium, codetermination seems to have become a process in which management reaches a consensus with its employees in order to sustain the viability and competitiveness of a given firm (see Figure 6).

From a theoretical standpoint, the vision of this *first interpretation* contradicts the hypothesis that the success of the German configuration was directly associated with the tightness of the complementarity between codetermination, works councils, and collective bargaining. The complementarity between codetermination and works councils remains, but its *significance* has been altered; the complementarity between codetermination and collective bargaining is vanishing. An alternative and slightly different explanation points out that it is difficult to

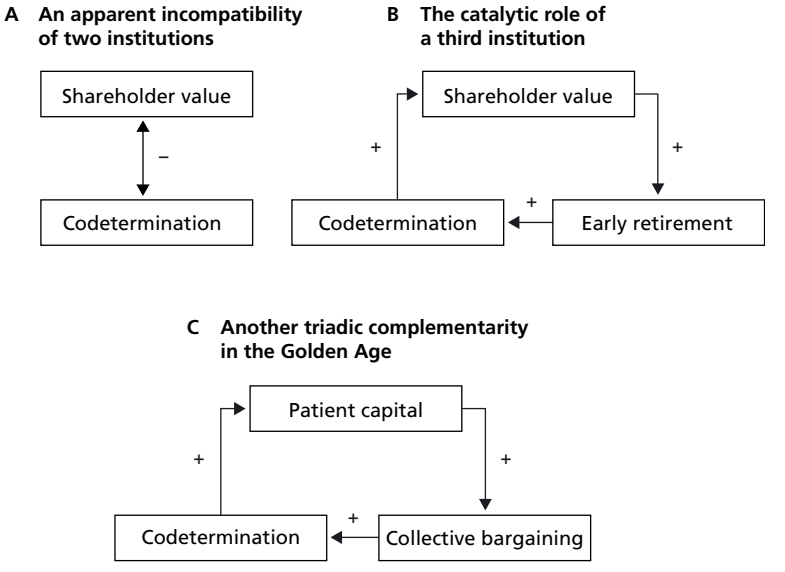
disentangle *complementarity* from *compatibility* (Boyer 2005). More generally, the response to unexpected shocks and unprecedented structural changes is dependent on the *degree of slack* between the components of a given institutional configuration. In retrospect, we see that the German system displays such room for adjustment and reorganization (Streeck 2004, 2005). This is the first answer to the paradox mentioned in the introduction: although Germany's configuration is not similar to that of typical liberal capitalism, it has a lot of built-in flexibility. What *external labor-market flexibility* offers firms in the United States is obtained in Germany by way of the *internal flexibility* that is enhanced by the conjunction of codetermination and works councils.

6 The Welfare State as a Facilitator of Corporate Restructuring

In spite of this internal flexibility, most German corporations in the manufacturing sector have reduced their workforce, thus following the example of the American corporations that aim to enhance shareholder value in the accommodating context of very decentralized and individualized industrial relations. A priori, such a threat of unemployment should have deteriorated the morale and commitment of the workers. Similarly, codetermination and works councils should have blocked this process of workforce reduction, since such a move would have been perceived as detrimental to the cohesiveness and interests of the workers. Why didn't such a deadlock occur; and if it did, why only to such a minor extent?

This *second interpretation* stresses that codetermination and shareholder value might well be contradictory in isolation, since the empowerment of workers enters into conflict with shareholder interests (Figure 7A). Nevertheless, if the restructuring of productive organization and the reduction of employment are made easier by generous welfare, shareholder value and codetermination are made compatible by the adjunction of a third component to industrial relations: the nature of the welfare state (Figure 7B). By the way, such a triadic complementarity was already observed in the heyday of German industrial relations, but the content was quite different: the patient capital delivered by the house bank was complementary to the strength of workers at the firm level, via codetermination and works councils, and at the economy-wide level via collective bargaining (Figure 7C). At least, these three components were compatible if not complementary, as is probably also true for the contemporary configuration described by Figure 7B.

Figure 7 Complementarity among Several Institutions



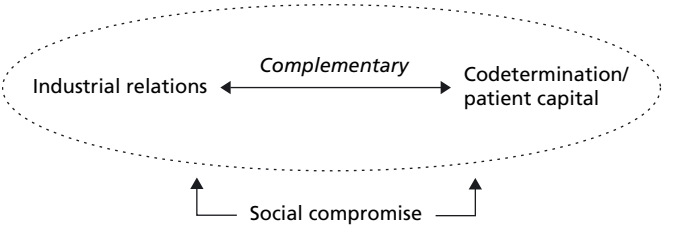
Actually, it is not an easy task to prove the complementarity of a given set of institutions, since one has to select a performance criterion and furthermore to check by formal modelling (Milgrom/Roberts 1990) or by econometric studies (Ernst 2001) that this performance is improved by this precise conjunction of institutions. Such an uncertainty, exacerbated for real-time analysis, is quite difficult to overcome. Therefore, this second interpretation more closely resembles a provisional hypothesis than a firm conclusion. Yet it does introduce an interesting idea into the discussion on the future of German industrial relations. Their evolution cannot be disentangled from the transformation of a series of other institutional forms, such as those of welfare.

7 Contrasting Institutional Hierarchy with Institutional Complementarity

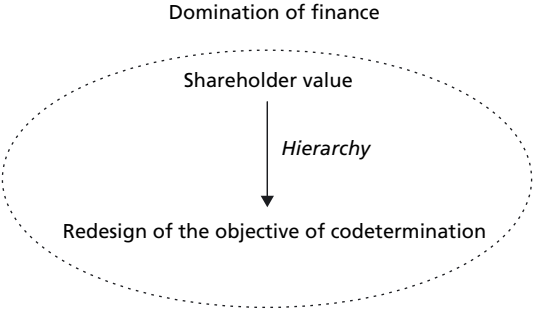
The notion of complementarity implicitly assumes an equal role for every institution or organization entering into this relation. According to evolutionary theorizing, the process of co-evolution is a possible mechanism according to

Figure 8 A Shift in Institutional Hierarchy?

A The social market economy



B The shareholder society



which a largely unexpected complementarity may emerge (Streeck 2004). Nevertheless, within each historical period and for a given society, some institutional forms might be more important than others (Boyer/Saillard 2002). An initial definition of hierarchy emphasizes that the internal organization of institution B is designed in order to be compatible with the requirements of another institution A: A is then defined as hierarchically superior to B. A second definition considers that A is hierarchically superior to B if the evolution of A triggers an endogenous restructuring of B in a direction which benefits the purpose of A.

According to this distinction, a *third interpretation* of the codetermination–shareholder paradox can be given (Figure 8). In the social market economy, of which Germany is supposed to be the emblematic example, the institutional architecture seems to have been designed in order to introduce a series of checks and balances between various entities pursuing different objectives (Labrousse/Weiss 2001). Even if the success was not at all warranted *ex ante* (Streeck 1997a), this innovation turned out to be quite favorable to economic performance and the reduction of social conflicts. By contrast, in a finance-led configuration, the

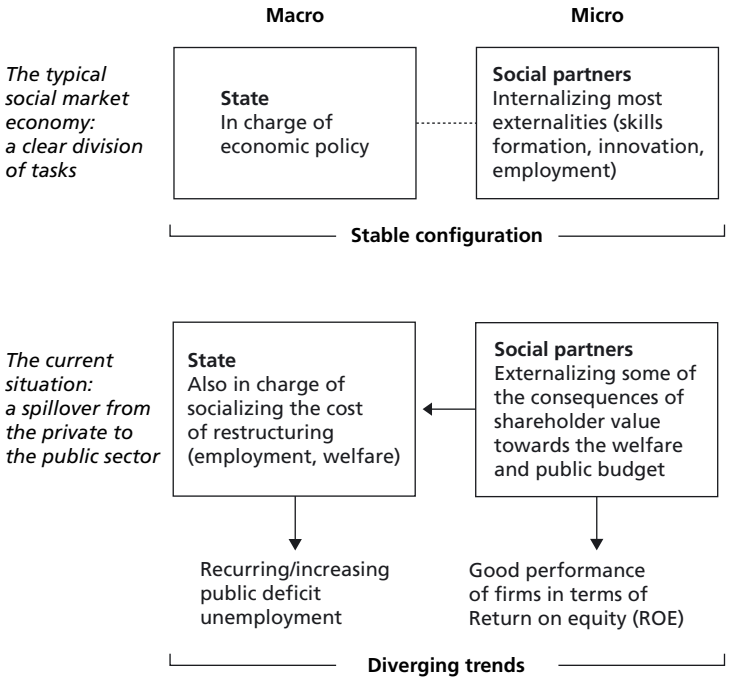
international financial regime has the leading role in inducing the redesign of the domestic monetary regime, the nature of competition, the style of economic policy, and even the wage–labor nexus (Boyer 2000b). Shareholder value may then be interpreted as a strategy to promote the hierarchical superiority of the financial regime over any other economic institutions. Consequently, the objective and the process of codetermination could well be significantly redesigned according to the new imperative of shareholder value. In a sense, the compatibility observed by Martin Höpner would only be transitory since the long-term configuration that will emerge from a complete domination of shareholder value is likely to be quite different from the present one. In a sense, a snapshot could not represent the course of action that will result from the unfolding of the full scenario of financialization (Figure 8).

8 Success at the Firm Level but Major Macroeoconomic Disequilibrium

This rather optimistic prognosis can be mitigated by another, *fourth interpretation* derived from *régulation* theory (RT). The observation of the compatibility of two organizations or institutions that were previously assumed to be antagonistic – shareholder value and codetermination – does not necessarily imply that the observation made for large German companies can be extrapolated at the macro level. Two major points might explain the divergence between the strong performances of some large companies and disturbing macroeconomic unbalances.

First of all, the companies listed on the stock markets are not really representative of the whole productive system. This introduces the issue of *firm heterogeneity* into the same institutional context. Maybe large German corporations can cope with shareholder values and codetermination, but this is not necessarily the case for small and medium-size firms (SME). Since the latter do not have access to financial markets and usually benefit less from public subsidies and support (for instance, via early retirement), the demography of German firms may be adversely affected. It is especially so if direct finance becomes the dominant form for financing firms. Furthermore, the strategy deployed by large corporations in order to obtain a large and stable rate of returns on equity may imply a generalization of outsourcing abroad. Given the traditional complementarity between large firms and SMEs in the sources of competitiveness, such a move would pose a noticeable threat for the long-term viability of the German productive system. The slow growth of the German economy would then place into question the

Figure 9 From the Coherence to the Divergence of Firm Strategies and Macroeconomic Performance



viability of the whole institutional architecture, simply because a fraction of German business adopted a strategy of optimizing shareholder value.

A more general argument contends that major *macroeconomic unbalances* could be caused by severing the links of corporate governance to collective bargaining, links that were typical of the so-called social market economy. In the Golden Age, a positive aspect of the cohesiveness of German corporate governance and industrial relations was that it internalized the impact of wage formation on employment. Thus, the central bank and the Ministry of Finance could focus on typical macroeconomic issues concerning, for example, the trade-off between inflation and unemployment. This has no longer been the case since the early 1990s: the costs of reunification and those of corporate restructuring have been externalized, that is redirected into the welfare system and the public budget by way of financing early retirement, subsidizing firms, and reducing the taxation of profits. All these measures have had a negative impact upon public finance and the viability of the German welfare state (Figure 9).

Basically, the slow growth of the German economy, especially noticeable since 2000, would express this divergence between the methods adopted by large companies to restructure themselves and their macroeconomic impacts. One could observe a surprising, albeit partial, similarity between the so-called "competitive disinflation" period of the mid-1980s in France and the German trajectory since the mid-1990s (Boyer 2004b). In both cases, the large companies have been able to modernize and become highly competitive, but they have been shifting a part of the related costs to the public sector. This would be the hidden but powerful origin of the permanence of large public deficits. In a sense, the large companies have divorced themselves from their domestic territory since they not only sell but also produce and invest abroad, thus breaking down the previous complementarity between domestic labor and capital. Rather healthy multinationals prosper, whereas some citizens perceive a deterioration of their standards of living and ask for more social coverage, at the very moment when the tax base is being eroded by the slow growth and the high mobility of capital. This interpretation presents a rather gloomy scenario for German society.

9 Institutional Change Takes Time: No Premature Conclusions!

A key feature of institutional change has not yet been mentioned and applied to the German case: the change of some major institutions may affect the whole institutional architecture, i.e. the *régulation* mode, but only in the long run. Basically, the equivalent of one generation, thus between two and three decades, is required before the full effectiveness and the complete impact of a radical innovation or the conjunction of a series of more incremental innovations are felt. This is a rather established assumption derived from the empirical research on the French, American, and British capitalist systems.

- An example is the impact of the labor laws that were passed after the *Front Populaire* in 1936 and again in the immediate post-WWII period. It was only in the 1960s that the related indexing of nominal wage upon productivity and inflation implied the emergence of an administrated or monopolist *régulation* mode that enabled the unprecedented accumulation regime based on the synchronization of mass production and mass consumption (Boyer 1979).
- The impact of financialization on the American wage-labor nexus follows the same time pattern. In 1976, *the ERISA law* codified the possibility for wage earners to complement the pay-as-you-go pension system by the capi-

Table 1 A Quite Slow Evolution of Collective Agreements (Shares in %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Industry-wide collective agreements								
Western Germany	–	–	68	65	63	63	63	62
Eastern Germany	–	–	50	46	44	44	43	43
Firm-level collective agreements								
Western Germany	–	–	8	8	7	8	7	8
Eastern Germany	–	–	13	11	11	12	12	11
Orientation toward existing collective agreements								
Western Germany	–	–	–	13	15	15	16	16
Eastern Germany	–	–	–	22	24	24	23	24
No collective agreement, no orientation								
Western Germany	–	–	–	14	15	14	14	14
Eastern Germany	–	–	–	21	21	21	22	22
Fixed-term contracts								
Western Germany	16.0	15.9	16.7	17.1	13.9	11.6	12.2	12.3
Eastern Germany	7.2	8.0	8.6	9.2	7.8	9.2	7.4	7.7

Source: IAB-Betriebspanel, quoted in Jürgen et al. (2005: 6, 8).

talization of their contributions toward financing their retirement (Montagne 2004). For nearly two decades, the funds of this capitalization system grew continuously without significantly altering either the wage–labor nexus or the source of US economic growth. During the Internet bubble of the 1990s, however, this financialization altered the way wage income formed, and the stock of pension funds reached such a level, compared with the flow of contemporary income, that *a finance-led growth regime* finally emerged (Boyer 2000a).

– The history of *conservative strategies* in the United Kingdom exhibit a similar lag between the seminal decisions about the demise of the post-WWII compromise and the effectiveness of a more competitive *régulation* mode. The decisions about privatization, decentralization, and the reduction and redesign of welfare were made in the early 1980s, but the full impact of these institutional changes was not noticeable until after 2000. Again, nearly two decades have elapsed since the reforms were introduced and the consequences of their complete implementation can be seen on social stratification, economic specialization, and income distribution.

There is a strong presumption that such a time lag is to be expected when analyzing the consequences of shareholder value will have on the German wage–labor nexus. Actually, the contemporary debate about the demise of the German model of capitalism implicitly assumes a radical and rapid reconfiguration of

industrial relations. The statistical evidence on the coverage of collective agreements and on the diffusion of fixed-term employment in Germany contradicts this presumption (Table 1). The percentage of industry-wide collective agreements declined from 1998 to 2000, but since then it has remained constant. Firm-level agreements only represent 8 percent of the total in Western Germany and 11–12 percent in Eastern Germany. Furthermore, well over 50 percent of collective agreements are at the industry level in Western Germany, while less than half are at this same level in Eastern Germany. Clearly, the conditions of German reunification still play a role in the tensions observed within German industrial relations.

There is a danger that these statistical trends could be falsely interpreted to mean that the system had remained inert and unchanged. Actually, in retrospect, the nature of the agreements that took place shows that deep structural changes are taking place in the bargaining between capital and labor. The opening of company- or plant-level negotiation is the basis for the so-called opening clauses, according to which social partners may negotiate agreements that are exceptions and derogations to the results of industry-wide bargaining. In 1990, IG Metall conceded to reduce work time to 35 hours. In 1993, social partners agreed to introduce hardship clauses, and finally in 2004, the opening clause was extended to cover wages and all regulations that previously had been decided at the industrial level. This qualitatively transformed institutional context is the cause behind the surge of plant-level alliances to secure jobs and enhance competitiveness *(Betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung und Wettbewerbsstärkung)*. Understandably, this *de facto* if not *de jure* decentralization and individualization of industrial relations is a serious challenge to the permanence of the model inherited after WWII and reinforced in the mid-1970s. The logical conclusion is that a structural change in the links between corporate governance and codetermination has been taking place for a decade. The prognosis would then be that the process will continue and will drastically redesign the configuration of the social market economy. How long is the long run for institutional change? Quite long indeed! Probably about two or three decades, as already mentioned.

In a sense, these last two interpretations converge in forecasting a definite move away from the post-WWII configuration. By the way, this conclusion is at odds with the optimistic prognosis proposed by the varieties-of-capitalism approach (Hall/Soskice 2001).

10 Some Factors that Shape the Future of Corporate Governance and Codetermination

Do increased competition and financial globalization restrict the likelihood of hybridization and consequently prevent the differentiation of the links between industrial relations and corporate governance? Actually, the analyses in terms of *institutional competitive advantage* suggest that the internationalization of economies logically induces a deepening of economic specialization. The varieties-of-capitalism approach (Hall/Soskice 2001; Hancké 1999) points out that not only productive organizations but also innovation systems are differentiated according to the nature of the institutional forms prevailing in each country. In this respect, it is important to note again that in 2004-2005 the German economy experienced a large trade surplus for at least two reasons: first, the slow domestic growth reduced imports and was an incentive for producers to shift from the domestic to the international market; second, the best performance originated from economic sectors such as the automobile and machine-tool industries that still maintain codetermination and works councils (Jürgens/Krzywdzinski/Teipen, 2005). This means that the resilience of these features does not totally hinder German competitiveness, contrary to the widely held view that the existing German configuration is completely at odds with current requirements for successful participation in the global economy.

This remark opens the door for a more general discussion about the forces that govern the restructuring of institutional configurations and, by extension, the factors that guarantee the medium-term viability of a new regime that may result from the process of hybridization previously described.

- First, global demand does not evolve toward totally new products. Conversely, a large and possibly *growing demand* is directed toward the German industries that have maintained codetermination. Such a condition cannot be summarized only by the evolution of relative prices, since the nature of income distribution at the global level also plays a very important role (Boyer/Freyssenet 2004).
- This condition is necessary but not sufficient, as the macroeconomic situation in Germany in 2005 showed: exports boomed but job creation was sluggish and unemployment high. Basically a second condition states that some *institutional mechanisms* – including markets – redistribute incomes in order to sustain the existing social compromises that legitimize for the citizens the present organization of the economy. This is one of the principles responsible for the successful restructuring of most open, small, social democratic countries (Lundvall 2002).

- A third condition relates to the nature and speed of *technical change*. If permanent change in productive paradigms becomes the rule, due to an acceleration of the intensity and the frequency of radical innovations, then the German configuration is not necessarily in a strong position to maintain its highly institutionalized methods for forging skills, nurturing innovations, and distributing the rents associated with incremental innovations. If, on the contrary, the present decade experiences a stabilization of the emerging productive system, then codetermination may do well and even prosper in the new stabilized regime. The links between firms, organizational choices, and the degree of macroeconomic uncertainty have already been investigated in assessments of the viability of Japanese firms and in comparisons of their viability and that of American firms (Aoki 1988, 1994).
- History and contemporary international comparisons recurrently show that decisions on corporate governance are closely related to the bargaining power of shareholders, managers, and permanent workers (Freeman/Medoff 1984). German codetermination is the expression of a compromise between the interests of capital and labor. Only a sufficient *bargaining power of labor unions* can guarantee that this German specificity will survive in the new context. Elsewhere, the weakness of wage-earner organizations has eroded or even destroyed the previous mechanism of cooperation, since voice has been replaced by exit (Jürgens/Krzywdzinski/Teipen 2005).
- In a period of flux and uncertainty, the *expectations, representations, and beliefs* of the actors might play a crucial role in triggering a possible switch from one institutional configuration to another (Orléan 2004). If the majority of the business community and the politicians are convinced that the German system is obsolete, even if the empirical evidence contradicts their hypothesis that it has become inefficient, the decision made by strategic actors might trigger a switch from one regime to another. If, by contrast, politicians are still convinced that German corporate governance and codetermination can be reformed instead of totally replaced, then the hybridization process may take place at the level of firms and unions.

The interplay of these factors creates a large variety of trajectories for the German economy. Nevertheless, the various social science approaches help in reaching a provisional prognosis for the transformations of the present decade: the old German model has probably been irreversibly transformed and is now evolving toward an unprecedented configuration that is only slightly and distantly related to a typical liberal brand of capitalism.

References

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

Amable, Bruno, 2000: Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production. In: *Review of International Political Economy* 7, 645–687.

——, 2003: *The Diversity of Modern Capitalisms*. Oxford: Oxford University Press.

Amable, Bruno/Rémi Barré/Robert Boyer, 1997: Diversity, Coherence and Transformations of Innovation Systems. In: Rémi Barré et al. (eds.), *Science in Tomorrow's Europe*. Paris: Economica International, 33–49.

Amable, Bruno/Ekkehard Ernst/Stefano Palombarini, 2002a: *Institutional Complementarities: An Overview of the Main Issues*. Conference paper. International Seminar, CEPREMAP-Ens, "Institutional Complementarities and Dynamics of Economic Systems," Paris, 5-6 April 2002.

——, 2002b: Comment les marchés financiers peuvent-ils affecter les relations industrielles? Une approche par la complémentarité institutionnelle. In: Association Recherche et Régulation (ed.), *L'année de la régulation No. 6, 2002–2003*. Paris: Presses de Sciences Po, 271–288.

Aoki, Masahiko, 1988: *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*. New York: Cambridge University Press.

——, 1994: The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity. In: *International Economic Review* 35, 657–676.

——, 2000: *Information, Corporate Governance, and Institutional Diversity: Competitiveness in Japan, the USA, and the Transitional Economies*. Oxford: Oxford University Press.

——, 2001: *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

Boyer, Robert, 1979: Wage Formation in Historical Perspective: The French Experience. In: *Cambridge Journal of Economics* 3, 99–118.

——, 2000a: Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis. In: *Economy and Society* 29, 111–145.

——, 2000b: The Political in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Régulation School Research. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 274–322.

——, 2004a: New Growth Regimes, but Still Institutional Diversity. In: *Socio-Economic Review* 2, 1–32.

——, 2004b: *Si proches et pourtant si différentes … Allemagne et France fâce à l'Europe: Quelle place pour la France et l'Allemagne dans la division internationale du travail?* Presentation. Conférence du Centre Cournot pour la Recherche en Économie, Paris, 9–10 December 2004.

——, 2005: Coherence, Diversity and the Evolution of Capitalisms: The Institutional Complementarity Hypothesis. In: *Evolutionary and Institutional Economics Review* 2, 43–80.

Boyer, Robert/Michel Freyssenet, 2002: *The Productive Models*. London: Palgrave MacMillan.

Boyer, Robert/Yves Saillard, 2002: *Régulation Theory: The State of the Art*. London: Routledge.

Ernst, Ekkehard, 2001: *Complémentarités institutionnelles et croissance économique à long terme*. Thèse en Economie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Paris: EHESS.

FitzRoy, Felix/Kornelius Kraft, 2005: Co-determination, Efficiency and Productivity. In: *British Journal of Industrial Relations* 43, 233–247.

Freeman, Richard B./James Medoff, 1984: *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.

Freeman, Richard B./Edward P. Lazear, 1995: An Economic Analysis of Works Councils. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (eds.), *Works Councils – Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 27–52.

Hall, Peter/David Soskice (eds.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hancké, Bob, 1999: Varieties of Capitalism Revisited: Globalisation and Comparative Institutional Advantage. In: Association Recherche et Régulation (ed.), *La Lettre de la régulation* 30, 1–4. Paris: CEPREMAP.

Höpner, Martin, 2001: *Corporate Governance in Transition: Ten Empirical Findings on Shareholder Value and Industrial Relations in Germany*. MPIfG Discussion Paper 01/5. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

——, 2003: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2005: What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity. In: *Socio-economic Review* 3, 331–358.

Hübler, Olaf/Uwe Jirjahn, 2003: Works Councils and Collective Bargaining in Germany: The Impact on Productivity and Wages. In: *Scottish Journal of Political Economy* 50, 471–491.

Jürgens, Ulrich/Martin Krzywdzinski/Christina Teipen, 2005: *Governance Compromises on the Employment Relationship in Germany: New Trends in the Automotive, Telecom and Video Games Industry*. Conference paper. 13th Gerpisa International Colloquium, Paris, 11–13 June 2005.

Labrousse, Agnès/Jean-Daniel Weisz (eds.), 2001: *Institutional Economics in France and Germany: German Ordoliberalism versus the French Regulation School*. Berlin: Springer.

Lundvall, Bengt-Ake, 2002: *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Milgrom, Paul/John Roberts, 1990: The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization. In: *American Economic Review* 80, 511–528.

Montagne, Sabine, 2003: *Les métamorphoses du trust: Les fonds de pension américains entre protection et spéculation*. Doctoral thesis. Paris: Université de Paris 10-Nanterre.

Mueller-Jentsch, Walther/Hans Joachim Sperling, 1995: Towards a Flexible Triple System? Continuity and Structural Changes in German Industrial Relations. In: Reiner Hoffmann et al. (eds.), *German Industrial Relations under the Impact of Structural Change, Unification and European Integration*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 9–29.

Orléan, André, 2004: *Analyse économique des conventions*. Paris: Collection Quadrige, PUF.

Roe, Mark, 1994: *Strong Managers, Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance*. Princeton: Princeton University Press.

——, 2002: *Political Determinants of Corporate Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Rogers, Joel/Wolfgang Streeck (eds.), 1995: *Works Councils – Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press.

Streeck, Wolfgang, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (eds.), *Beyond Keynesianism: The Socio-economics of Production and Full Employment*. Aldershot: Edward Elgar, 21–61.

——, 1995: Works Councils in Western Europe: From Consultation to Participation. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (eds.), *Works Councils – Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 313–317.

Streeck, Wolfgang, 1997a: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.

——, 1997b: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–219.

——, 2004: Taking Uncertainty Seriously: Complementarity as a Moving Target. In: Österreichische Nationalbank (eds.), *Proceedings of OeNB Workshops*, No. 1/2004. Vienna: Österreichische Nationalbank, 101–115.

——, 2005: Conversation on Institutional Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 2, 1–32.

Diversity in Employment Patterns in North-West Europe: A Regional and Sectoral Approach

Colin Crouch

The decline in Germany's capacity to provide employment for its population has become one of the most discussed economic questions of the turn of the twentieth and twenty-first centuries. It is a change that has occurred despite the economy's continuing strong performance on the most obvious criterion of national competitiveness: capacity to sell goods abroad. Particularly puzzling from some perspectives is that the two parts of Europe that out-perform Germany on employment – the United Kingdom and the Nordic Countries – are often considered in the literature on capitalist diversity to differ from Germany in opposite ways. For example, in the dichotomized world of Hall and Soskice (2001) the UK is a paradigm case of a liberal market economy, while the Nordic countries are, like Germany, co-ordinated market economies. Other observers claim that the Nordics and the UK both have low levels of labor-market regulation, but this only works if certain forms of government regulation are considered: the Nordic countries have more powerful trade unions and legislation governing the work environment than either Germany or the UK.

That in post-industrial economies both so-called 'liberal' and 'social democratic' welfare states might have a superior capacity to generate employment than so-called 'corporatist' ones was anticipated some years ago by Esping-Andersen (1999). In his scheme the UK, the Nordics, and Germany were clear representatives of these respective types. In free-market economies, he argued, there was a large gap between wealthy and poor populations, enabling the former to employ the latter at low wages and with low or nonexistent non-wage costs in low-productivity service jobs. Also, generous welfare states produced a large number of jobs in public services, many of which also existed at low-skilled levels. These two contrasting kinds of economy both developed a capacity to provide low-productivity jobs in services to replace those that had existed in Fordist manufacturing. Ebbinghaus (2000) reached a similar conclusion about these three country types following an examination of a different policy area: early retirement.

This theme was taken up specifically in the German context by Fritz Scharpf (2000) and Wolfgang Streeck (1997, 2000; also Hinrichs et al. 2001). From their

contributions stems the controversial argument that an expansion of low-cost service jobs is necessary to avoid high levels of unemployment. In the face of competition from low-cost producers in newly industrializing parts of the world, governments in most advanced economies have been pursuing a strategy of upgrading the skills of their workforces so that they would have to compete only in high-skilled and high-value-added sectors where these new economies were not active. Scharpf and Streeck were skeptical of the ability of this strategy to ensure full employment. High-skill sectors may not provide enough of a range of activities to provide high levels of employment. Also, often being highly capital-intensive, high-value-added manufacturing sectors usually employ relatively few workers. It may therefore be important for an advanced economy to have sectors that provide work for low-productivity workers in ways that are not vulnerable to international competition. This primarily means those services that are delivered face-to-face. These are found partly in the care services (usually, at least in mass markets, in public services) and partly in sectors like distribution and the service of food.

There are however some difficult provisos. Fordist manufacturing had harnessed low-productivity workers to capital-intensive manufacturing processes, enabling such workers to earn good wages. Low-productivity services do not always do this; therefore either wages have to be low, or non-wage labor costs have to be reduced. The latter option is more amenable to action than actual wage levels, as it can be tackled by shifting the financing of social benefits from employment-based to general taxation, giving important relief to employers' non-wage labor costs without forcing the workers concerned into poverty. Although such a shift in taxation form might seem only a technical, bureaucratic matter, in Germany and some other countries it presents a challenge to the organizational structure of social insurance finances. This has proved to be more problematic than tolerating a high level of unemployment, reflecting the fact that systems like the German (and the French) where minorities of the labor force are organized or represented in the administration of social security can continue to protect insiders at the expense of those outside.

Esping-Andersen (1999) and Scharpf (2000) both considered that the 'Nordic' route of providing low-productivity employment through public services would prove less viable than the market route, because of a presumed public resistance to the taxation needed to fund these services.

These arguments have different implications for employment in different types of economies. Within Europe, they were 'best news' for the UK of the 1990s and after. That country's long record of declining success in manufacturing would actually become a competitive advantage, as the future of employ-

ment lay in services, including low-productivity ones. The UK was also seen, like the USA, to depend more on low-wage private-service than on public-service employment. Further, labor-market policy during the 1980s had weakened trade unions, collective bargaining and labor protection, leaving the way open for an expansion in low-wage jobs. There was less good news for the Nordic countries. Their dependence on public services was seen as vulnerable to 'taxpayers' revolts,' and their labor markets were subject to the strongest trade unions in the world. On the other hand, the Nordics shared with the UK a declining dependence on employment in manufacturing. The worst news was for Germany, the trajectory of whose economic policy remained fixed on manufacturing, with highly regulated labor markets, and a social insurance system that discouraged the employment of low-productivity workers.

The present chapter is concerned with testing some of these hypotheses against the development of employment in the countries concerned during the half decade since they were formulated. In so doing it will add an additional variable and examine employment patterns at regional levels. This is so for three reasons. First, the unification of Germany, involving the fusion of two very diverse national economies, makes it impossible to consider that country as a simple whole for a study of this kind. Second, the Nordic countries, while in many ways distinct from each other, also share many characteristics of economic organization. They will be treated here as regions of a wider entity called 'Norden.' Third, disaggregation of Germany and the UK at one level, and treating 'the Nordics' as some kind of unit at another level enables us to consider whether the nation-state is always the best level to use for comparative analysis. Is there a Nordic pattern, such that the countries of that part of the world will tend to be grouped together, distinct from the internal patterns of the other countries? And, from the within-nation perspective in Germany and the UK, to what extent is there divergence from overall national patterns?

Four groups of 'regions' will therefore be identified, only one of which (the UK) constitutes a nation-state:

1. The nation-states of the Nordic countries (Denmark, Finland, Norway, and Sweden, but not Iceland). Although these are autonomous nation-states and in terms of the data of the Statistical Office of the European Communities, Eurostat, constitute 'NUTS level 1' (NUTS = nomenclature of territorial units for statistics), they have populations ranging between four and nine million (typical sizes of NUTS 2 regions in Germany and the UK), and are often linked together in discussions of policy and institutional style. Unfortunately, Norway being outside the European Union, comparable data are often not available for it. For much of the analysis therefore 'Norden'

has just three 'regions.' Since Norway's economy is heavily supported by its North Sea oil resources, it is in any case untypical in a number of respects.

2. The United Kingdom, divided into its NUTS 2 regions. These comprise both the standard English regions used for central-government administrative purposes, and the three sub-state, partly devolved entities of Scotland, Wales and Northern Ireland.
3. The territory of the former western Federal Republic of Germany, less its share of the then divided city of Berlin. Here the NUTS 2 level is also used. This is the level of the *Land*. Here the *Länder* will be called 'regions,' though in Germany itself this term denotes a smaller, less formally defined entity.
4. The group of former *Länder* of the eastern German Democratic Republic, with the whole of Berlin.

Such an approach may offend various sensibilities: it regards Germany as still being two units rather than one; it treats that nation's *Länder* (literally 'countries') as being no more than regions; it treats the nation-states of Norden in the same way; and also the sub-state nations of Scotland, Wales, and Northern Ireland. This is however being done for statistical purposes only and has no political implications.

The dependent variable in the study is the overall level of employment in these various units of analysis. The strength of an economy to provide employment is normally assessed by the measured level of unemployment. This has however become an unhelpful concept when considering the employment strength of contemporary advanced economies, because it rests on false assumptions. It assumes that the unemployed comprise all those who are seeking paid work but cannot find it. They are therefore considered to be the stock of currently unused but available labor, constituting the employment potential of a given population or its currently wasted labor resource. However, major increases in the supply of labor in recent decades have rarely come from this pre-existing stock. They have more often been immigrants from outside the population in question, by definition not previously counted as part of its labor supply. Alternatively, they have been women, who had not previously considered themselves to be potential workers, or at least, had not declared themselves to be in search of work. Similar, smaller sources often comprise retired workers and students, who might take up some form of usually part-time employment, but who, neither beforehand nor afterwards if they lose their jobs, consider themselves to be unemployed. In other words, people often do not consider themselves to be part of the labor force until they have work.

The most important of these defects is the position of women, in particular mothers. They have provided the main source of new recruits to the remuner-

ated labor force in recent years, and differences in the level of this recruitment are a major explanation of overall cross-national differences in employment levels. However, women (particularly mothers) rarely enter the labor force by first announcing themselves as available for work by registering as unemployed. And if they lose their jobs they often return to household work only, without perceiving or declaring themselves as unemployed. Even more problematic, since this depends very much on how women perceive their relationship to the labor force, their behaviour in relation to it is likely to change over time and to vary across societies. Further, the debates of most of the twentieth century about the issue of unemployment and the pursuit of full employment implicitly and often explicitly concerned themselves with male employment only.

In this chapter my basic datum will therefore consistently be the proportions of populations over the age of 15 who are in various kinds of paid employment.

1 The General Context of Differential Employment Growth

Table 1 presents the percentage of the population aged between 15 and 64 who, according to Eurostat, worked for payment for at least one hour in the week surveyed in 2004 (the most recent data available). Figures are presented at nation-state level for the countries at the center of the present study, plus the USA as an extra-European comparator. The criterion of one hour's work in a week is a weak notion of 'employment.' The statistics also fail to take account of possible differences in numbers of young people in higher education. Not too much should therefore be made of minor differences. The weakness of

Table 1 Basic Employment Data, Seven Countries, 2004

	Employment rate, 15–64			Employment rate, 55–64			Mean age at labor-force exit		
	All	Male	Female	All	Male	Female	All	Male	Female
Denmark	75.7	79.7	71.6	60.3	67.3	53.3	62.1	62.6	61.6
Finland	67.6	69.7	65.6	50.9	51.4	50.4	60.5	60.2	60.8
Germany	65.0	70.8	59.2	41.8	50.7	33.0	61.3	61.4	61.1
Norway	75.1	77.9	72.2	65.8	71.0	60.6	62.0	62.8	61.1
Sweden	72.1	73.6	70.5	69.1	71.2	67.0	62.8	63.1	62.4
UK	71.6	77.8	65.6	56.2	65.7	47.0	62.1	62.9	61.4
USA	71.2	77.2	65.4	59.9	66.0	54.3	n.a.	n.a.	n.a.

Note: Employment rate includes all those in stipulated population who worked for *at least one hour* during month in which labor force survey was conducted.
Source: Eurostat.

Germany is clear, but particularly in relation to female jobs. Differences are far stronger among the countries when it comes to the employment of older workers (those between 55 and 64). Again, most of the Nordic countries lead, with Germany considerably in the rear. This strong Nordic performance is achieved despite these countries having generous pensions systems and high proportions of the population receiving disability payments, factors usually considered to be major causes of low levels of participation. (See also Ebbinghaus 2000 for an examination of the causes of differential early retirement.) On the other hand, differences in the average age of leaving the labor force are highly compressed (data are not available for the USA on this variable).

The Longer-term Nature of Low German Employment Levels

The low German employment figure is frequently interpreted as a consequence of the country's recent economic difficulties, or unification. But it is a longer-standing characteristic. Table 2 shows simple statistics of the proportion of the relevant population in employment in the former Federal Republic and the UK during the late 1970s and the 1980s, when, although unemployment was high almost everywhere, German relative economic performance was at a peak, the UK was enduring successive crises, and neither German unification nor the single European currency had appeared on the scene. *Throughout this period the German economy consistently made less use of its population for the labor force than did the British.* There was a particularly large contrast in female participation, but there was a gap also among males. It is unfortunately not possible to make easy comparisons between these levels and current ones, as systems of calculation have changed.

Table 2 Employment Rates, 15–64 Years Old, in Federal Republic of Germany and UK, 1979–1989

	All	Male	Female	M:F ratio
Germany				
1979	63.0	79.4	44.6	1.8
1984	59.6	73.1	41.5	1.8
1989	62.1	74.8	44.5	1.7
UK				
1979	69.6	83.1	54.2	1.5
1984	64.1	75.1	47.2	1.6
1989	70.9	80.6	56.5	1.4
Difference (UK minus Germany)				
1979	6.6	3.7	9.6	
1984	4.5	2.0	5.7	
1989	8.8	5.7	12.0	

Source: Eurostat.

West Germany had not embraced the Keynesian priority of pursuing full employment as a direct object of policy until the late 1960s, almost the end of the period of Keynesian dominance. It had instead prioritized monetary stability and low inflation, achieved through central bank independence. Full employment should emerge as a consequence of a strong economy, not as a direct aim. The Nordic countries and the UK

had adopted Keynesian policies: in the case of the Scandinavians since the mid-1930s; of the British since the early 1940s; of Finland rather later. They therefore had a long tradition of concern for maximizing work opportunities, most notably in Swedish active labor market policy, the world pioneer of that kind of approach. Until the 1960s full employment was perceived as a male question, but in Scandinavia a concern for women being in the labor force emerged during that decade (Naumann 2006).

Married women began to enter the British labor force slightly later, predominantly as part-time workers. At that time there was not so much an explicit concern with women's employment in the UK; it was rather a matter of it not being actually discouraged by social policy. A more explicit concern emerged in the 1970s, in the form of a demand for 'equal pay for equal work' and the abolition of special women's rates of pay.

Rather than seeking to increase demand for labor, social democratic and trade-union policy makers in Germany sought to reduce its supply. They looked to policies of early retirement, disability retirement, and reduced working hours; and were certainly disinclined to consider improving women's work opportunities. This fit with the insistence of Catholic social policy that there was nothing particularly important in paid work, and that the labor of motherhood was of equal value. In Germany and other parts of Europe where Catholic policy was important, there were various fiscal and other incentives to mothers not to join the paid labor force. As a number of authors have recognized, different national policy systems have established different sets of incentives for labor force participation, particularly by women, to the extent that subsequent change leads at least as much to further divergence as to convergence (Rubery et al. 1999; Daly 2000). Later the rise of a German Green movement, which in its early years was suspicious of economic growth, also encouraged a search for reductions in labor supply rather than increases in labor demand as a means of tackling employment problems.

The Challenge of the Post-industrial Economy

The global, post-industrial economy places a premium on increasing the proportion of the population in paid work. The fiscal burdens of countries with advanced public infrastructure (and, given the low birth rates and high longevity of populations in wealthy societies, high dependency ratios and pension costs) can be less harmful to competitiveness if the non-wage labor components of these costs are shared by high proportions of the population. The larger the number of income-tax payers and contributors to social security costs, the lower the burden on any individual.

Two functional equivalents to substitute for Keynesian policies can become important in this kind of economy: the multiplier of the employment-creating capacity of employment itself; and consumer credit as a replacement for public deficit finance. Only the former will be considered here. All employment growth creates a secondary demand for further employment within the same national economy, to the extent that the workers created by the initial growth spend their money on locally produced services. Their purchases of manufactured goods do not have the same national effect, as these are far more likely to be imported – though local employment is created in the distributive services used to buy even imported goods. This process has acquired increased prominence during the period of post-industrialization. The more that increments of income are spent on either privately purchased services or those publicly provided through increased tax revenues, the more this employment multiplier operates, and the more dependent job creation becomes on prior job creation. Two secondary factors speed the multiplier:

1. When the main driver of the economy and therefore of job creation was seen to come through growth in manufacturing, there was little policy concern for services. There was never a policy priority to be concerned with growing employment in shops and transport services, for example. At one point in the 1960s the UK actually had a Selective Employment Tax imposed on employment in services, to try to encourage a shift into manufacturing. However, as manufacturing becomes increasingly capital intensive and as low-cost newly industrializing countries enter more and more areas of export production, the employment capacity of distributive and other services employment can no longer be ignored.
2. There is a particularly strong 'femino-multiplier' whereby women's jobs create women's jobs. This occurs through the commodification and/or professionalization of household tasks. When a woman enters the paid labor force, she is likely to replace at least some of her previous unpaid domestic labor with goods and services either purchased in the market or provided by public services. In some cases the replacements are goods: the automation of the kitchen, creating jobs in the production of household appliances. In other cases she buys labor-saving services: prepared food rather than ingredients; child care; care of sick and elderly relatives. In the latter two cases the services may be provided by the welfare state rather than directly in the market. All this creates jobs somewhere, and they are likely to be more female jobs, as women are particularly likely to work in care services and food-related activities (Grattan 2003). The women who work in these jobs then set off a further round of such job creation.

The participation of west (though not east) German women in the paid labor force has lagged behind that of their British and Nordic neighbours in northern Europe since the early 1960s. Before that time there had not been these differences, participation being generally low. It then began to rise in Nordic countries and the UK (Crouch 1999; Naumann 2006). This was partly made possible by the growth of care employment in the welfare state described above. In the UK a growth of part-time jobs was more important. For a number of reasons, prominent among them being Catholic social policy that discouraged female employment, and a consequent dependence of trade unions on arguments about the importance of male 'family breadwinner' wages, the same processes were far weaker in Germany (Naumann 2006). German employment was set on a different path from the Nordic countries and the UK. Initially this seemed a development of no importance, as the manufacturing sector was the main jobs locomotive, and few women worked there in any of the countries. By the time the general importance of the change for employment and economies in general had been realized, countries were embarked on path dependencies that were not so easy to adjust.

Employment in High-tech Sectors

It is easy to move from the observation that the German economy remains more oriented to manufacturing than to services to the conclusion that Germany is stuck in outmoded forms of economic activity and is avoiding modernization. This is only partly borne out by recently available statistics. Table 3 presents Eurostat data for 2004 on employment in various knowledge-intensive activities (Felix 2006). Germany clearly lags behind the other countries being discussed in employment in knowledge-intensive *services*. It should also be noted that nothing distinguishes the British and Nordic cases. There is a similar difference among the small subset of those services that are defined as high-tech. Again, the UK

Table 3 Employment in Knowledge-intensive Activities, 2004

	As percentage of total employment				Annual average growth, 1999–2004			
	Manufacturing		Services		Manufacturing		Services	
	High-tech	Medium-tech	High-tech	Other	High-tech	Medium-tech	High-tech	Other
Denmark	1.0	5.0	4.1	42.3	–0.1	–1.3	–1.7	0.6
Finland	2.0	4.9	4.6	40.3	–0.6	–0.9	1.9	2.0
Germany	1.8	9.4	3.4	33.4	0.8	0.2	3.2	1.8
Norway	1.1	5.7	3.9	45.6	–3.0	–3.9	0.2	1.7
Sweden	1.1	6.0	4.8	47.0	–8.3	–0.4	1.2	1.9
UK	1.1	5.7	4.3	42.1	–7.0	–4.9	1.1	1.7

Source: Felix (2006).

fits among the Nordic cases and does not have a distinctive position in relation to them. Germany does not however lag behind in recent (1999–2004) growth in these sectors, particularly the latter. It is clearly the leader here, indicating that the gap is narrowing, and that the caricature of the country as unchanging is false.

The lower part of Table 3 considers employment in high- and medium-tech *manufacturing*. Here, far from being a laggard, Germany is a leader, particularly in medium technology. It is also the only country in the group with a positive growth rate in both subsectors since 1999. Eurostat also found that in 2004, of the 15 regions in the 25 EU member states that had the highest levels of employment in high- and medium-tech manufacturing, 12 were in Germany. The position of Germany as an essentially manufacturing economy is confirmed. Germany may be in a path dependence trap of manufacturing industry, but it is incorrectly depicted as one of stasis or sclerosis within these activities.

2 Regional Employment Patterns

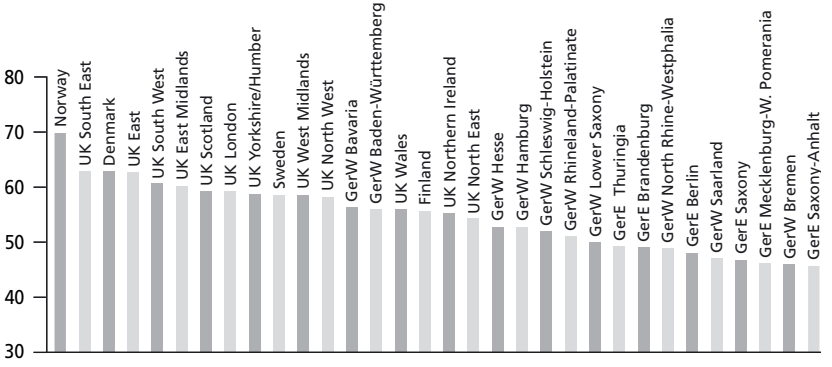
To what extent are the patterns that we observe here national ones, and to what extent do they vary by region and by economic sector? And to what extent are cross-national differences explained by differences in regional patterns and sectoral composition? Figure 1 presents overall employment data on a similar basis as Table 1 does for the four 'groups of regions' defined above.[1] The statistical basis for these calculations is persons in the workforce aged 15 *to 64* as a percentage of the total population aged over 15. This makes them not fully comparable with those in Table 1.

The results are striking. Most of the 'regions' of Norden and the UK are fully overlapping, filling the top 12 places. Only then do the two strongest German regions (Bavaria and Baden-Württemberg, together constituting the German 'south') enter, ahead of the three weakest British regions and Finland. Eastern German regions occupy most of the lowest places, though two western regions (North Rhine-Westphalia and, particularly low down, the small *Stadtstaat* Bremen) are among them.

Too much weight should not be placed on strict rank order, as some of the differences are very slight and might be accounted for by differences in the age structure or numbers of students in particular regions. We therefore concentrate

1 The terms west(ern), east(ern), north(ern) and south(ern) will be in lower case when they imply an informal geographical designation; in capital letters when they constitute part of the formal title of a region.

Figure 1 Percent of Population Aged 15 and over in Paid Work, 2004



Note: In Figures 1–8, vertical axes are truncated (do not begin at zero). Bars are in alternating shades of gray to facilitate legibility; the shading has no further significance.
Source: Figures 1–8: Eurostat.

on those cases coming above and below one standard deviation from the mean. The highest (i.e. above one standard deviation) participation levels are found in two of the four Nordics and in South East England. The lowest category (below one standard deviation) constitutes the remaining eastern and three western German regions.

Separate inspection of the gendered data (Figures 2 and 3) confirms that Sweden and Finland owe their relatively high overall positions to their capacity to provide female employment. Perhaps surprisingly, the opposite applies to London. The German capital, Berlin, contrasts with its British counterpart in this respect. In general the eastern *Länder* have higher relative levels of female employment than their western counterparts, more closely resembling Norden and the UK. This reflects a continuation of patterns from the former German Democratic Republic, where Catholic social policy did not operate, and women were encouraged to work – and demonstrates the strength of path dependences in both parts of Germany.

Using the same definitions in relation to the mean and the standard deviation, the male employment pattern presents a clear geography. In the highest category are two Nordics plus the southern parts of the UK. The whole of eastern Germany is found (with Bremen) in the lowest category. The highest employers of women are three of the four Nordics and two British regions, to the south and east of London. The old industrial heartlands of western Germany are among the lowest of all.

Figure 2 Percent of Males Aged 15 and over in Paid Work, 2004

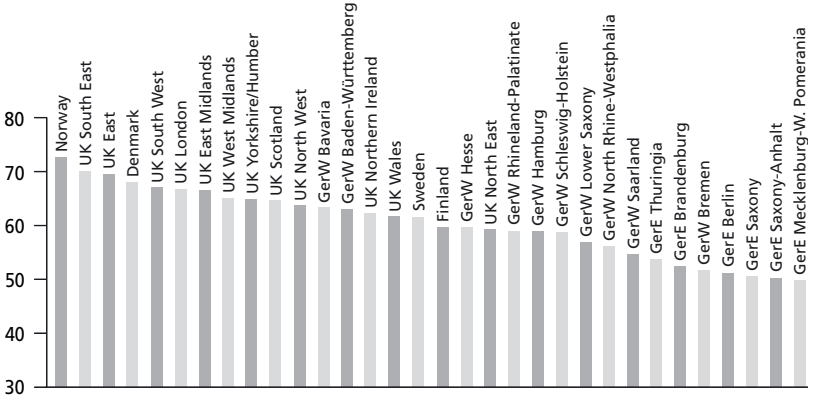
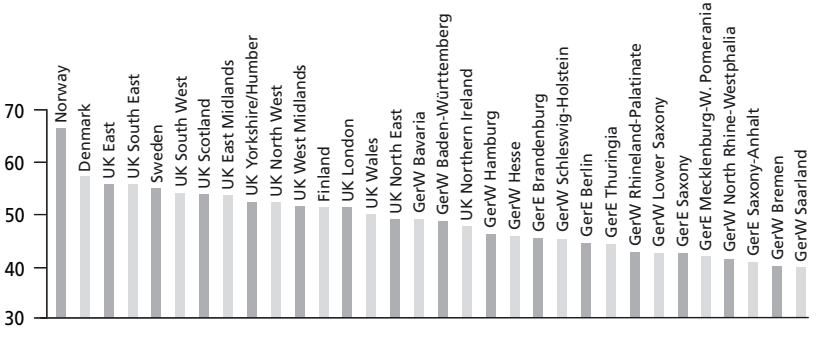


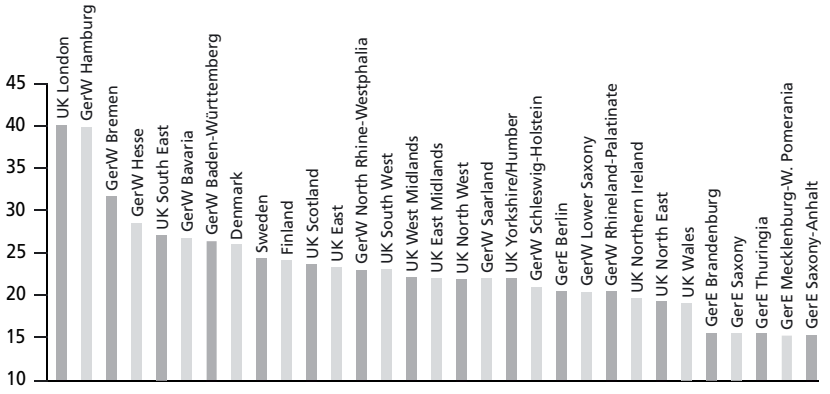
Figure 3 Percent of Females Aged 15 and over in Paid Work, 2004



Employment and Prosperity

An important question concerns the extent to which high levels of employment are associated with high levels of wealth creation or prosperity. It is unfortunately not possible to draw strong conclusions on this, because of the way in which statistics have to be gathered. Employment is assessed in terms of the region of residence of the population concerned; but contributions to gross domestic product have to be calculated at the point where the wealth is produced. If a worker lives and works in the same geographical area being used in these calculations, there is no problem. But commuting workers produce distortions. This matters at the margins even in cross-national comparisons (for example, Polish workers commuting to Germany, or French workers to Switzerland). Within

Figure 4 Per Capita GDP by Purchasing Power Parities (Thousand Euros), 2004



nation-states there are far more such movements, and this is exceptionally important in the case of urban agglomerations which are defined as excluding their surrounding commuter belts.

These distortions can be seen in Figure 4, which presents data for per capita GDP calculated in terms of purchasing power parities for our regions in 2004. The three richest regions, and the only ones that surpass one standard deviation above the mean, are all urban areas of the kind described: Bremen, Hamburg and London. The only other region of this kind, Berlin, is the only eastern German region to come above the lowest group. Setting aside these five exceptional regions, the overall differences in employment levels are reflected in the GDP data for Norden and eastern Germany. The relative positions between British and western German regions are more ambiguous if seen in comparison with employment levels. Four out of eight remaining western German *Länder* but seven out of eleven British regions fall below the mean.

One aspect of this is the greater inequality in regional prosperity in the UK. The OECD calculates an index of geographic concentration of regional GDP in its 27 member countries, constructed to account for within- and between-country differences in the size of regions (OECD 2004). In 2001 the UK ranked second most concentrated with an index of 0.55, exceeded only by Portugal (0.58). (Zero means no concentration and 1 maximum concentration). Sweden (third, 0.54), Finland (seventh, 0.50), and Norway (eighth, 0.49) were also highly concentrated, but Denmark (twenty-second, 0.35) and Germany (twenty-fourth, 0.30) were far more evenly spread. The UK also showed high regional disparities in per capita GDP, its Gini index of 0.20 being exceeded only by considerably less developed economies: Mexico, Turkey, and Hungary and equal to Portugal.

Our other countries all had much lower and similar scores: Denmark 0.14, Finland 0.13, Sweden 0.10, and Germany 0.13 (ibid.).

Regions and Sectors

Behind both regional and gender differences lie sectoral ones: different sectors are differently distributed geographically, while men and women typically work in different ones. Figures 5 to 8 present aggregate statistics for selected sectors, showing the proportion of people over 15 years old working within them. Unfortunately Eurostat data do not include Norway for these purposes, so our Norden now has only three units.

The statistics for employment in manufacturing industry (Figure 5) present a completely different picture from the aggregate data and those for other sectors. The sector still employs over 20 percent of the relevant population in the most heavily manufacturing regions, but goes as low as 8 percent in others. The two southern German regions constitute the highest category. The high position of two eastern German regions, especially Thuringia, is notable. It must be remembered that these figures indicate proportions of the total *population* aged over 15, not of those in work, so these high levels of manufacturing employment are absolute, not relative. The lowest levels are mainly found in city regions: the British and German capitals and the two other German *Stadtstaaten* (Bremen and Hamburg). The high figures for employment in manufacturing in most German regions suggest that it is not the case, as is often argued, that Germany's continuing high performance in manufacturing is the nominal result of carrying out small amounts of final assembly in Germany on products that have largely been produced by labor in other countries. However, manufacturing employment is negatively associated with per capita GDP, though only weakly (Table 4).

Analysis of three different services sectors reveals patterns more closely resembling those of the aggregate data, demonstrating the dominance of the post-industrial economy.

Table 4 Correlations among Selected Variables

Employment in:	GDP per capita	Employment
Manufacturing	–0.23	
by distributive services		–0.23
by business services		–0.36
by social and community services		–0.32
Distributive services	0.62	
by business services		0.70
by social and community services		0.57
Business services	0.80	
by social and community services	0.09	0.38

Source: own calculations.

Figure 5 Percent of Population Aged 15 and over Working in Manufacturing, 2004

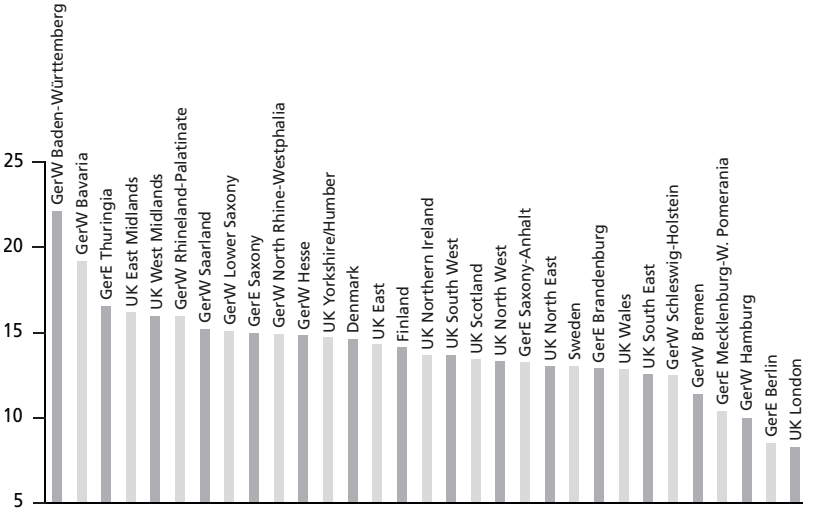
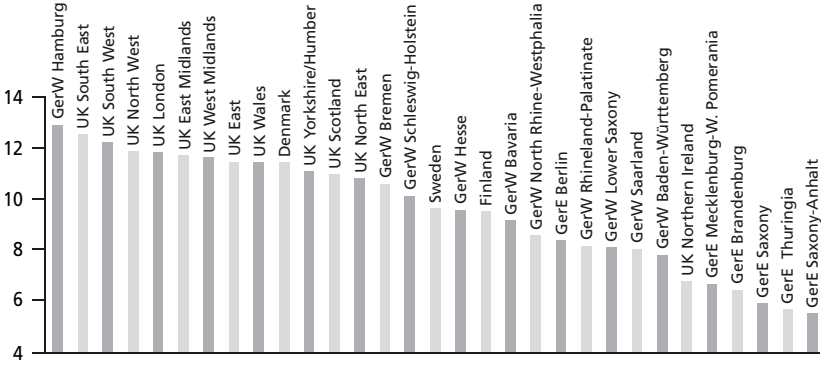
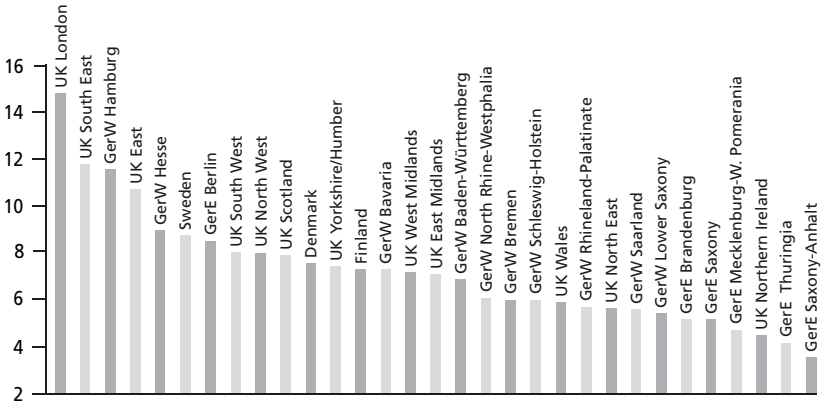


Figure 6 Percent of Population Aged 15 and over Working in Distribution, 2004



Distributive services (Figure 6) comprise a diversity of activities including wholesale and retail trade, hotels and restaurants, transport, and communications. Few apart from telecommunications are particularly 'high-tech.' It is not so much a growing as a stable source of employment, its stability depending very much on its relative protection (compared with manufacturing) from globalization and major improvements in labor productivity. It employs between 5 and 12 percent of the relevant population. Within it are found many of the low-skilled,

Figure 7 Percent of Population Aged 15 and over Working in Business Services, 2004

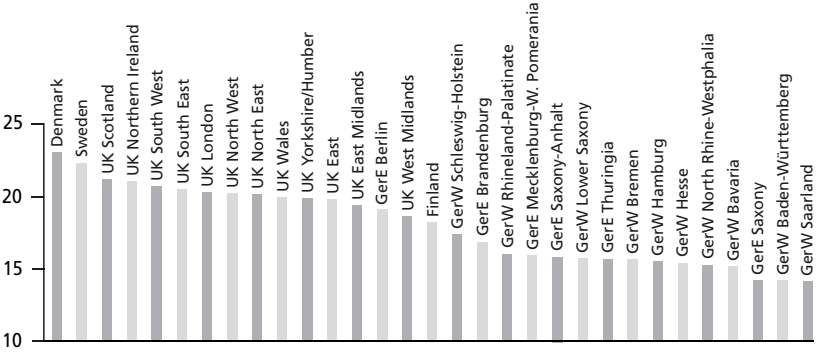


protected-sector jobs that Esping-Andersen (1999), Scharpf (2000), and Streeck (2001) had identified as fundamental to post-industrial employment.

The most concentrated region for this employment is Hamburg, for centuries a commercial city; others in the highest category are all English regions. One UK region is found below one standard deviation with the eastern German *Länder*: Northern Ireland, an area troubled by considerable political violence from the late 1960s to the end of the twentieth century, and thus having a restricted 'street life,' so fundamental to shopping, transport, restaurants and several other components of the distributive sector. Low employment in distribution was a characteristic of state-socialist economies, and the legacy of that is still clearly visible 15 years later. With the exception of Hamburg, the levels of such employment in western *Länder* are also weaker than in the UK, though it is not so different from the Nordic countries. West German and Nordic regions share a profile here. There is some positive relationship between employment in the distributive sector and per capita GDP (Table 4).

The business services sector (Figure 7) corresponds more closely to images of the high-value-added post-industrial economy. It contains a number of services typically offered to business rather than private households. These include some low-productivity activities like cleaning and security, but it is dominated by financial (banking and insurance) and legal services. It accounts for between only 4 and 15 percent of employment in the various regions, the latter figure being the unusually high case of London. Again, Hamburg appears alongside three southeast English regions in the highest group. Only one other German region (Hesse, home of Frankfurt and the German financial sector) appears alongside

Figure 8 Percent of Population Aged 15 and over Working in Social and Community Services, 2004



the Nordic countries and some British regions above the mean. The eastern German *Länder*, apart from the capital, have the lowest levels of all. Again, this sector was not developed in the state socialist economy. Employment is closely related to per capita GDP (Table 4).

Far clearer differences are to be found in social and community services (Figure 8), the biggest employer of labor in post-industrial economies (ranging from 14 to 23 percent in our regions). There are really two different sectors included in the Eurostat data: social and community services predominantly delivered through public-service organizations, with a small private sector; and household and personal services delivered by a mix of organizations ranging from firms to public service bodies to the self-employed (Crouch 1999: chap. 4). However, the latter is far smaller than the former in all countries. The biggest employers here are two of the Nordics with some overall economically poor British regions. Both western and eastern German *Länder* occupy all positions below the mean.

Esping-Andersen (1999) had anticipated this sector being a major source of employment in the Nordic countries, but not in the UK. Scharpf (2000) also recognized the importance of the sector, but considered that public resistance to high taxation would limit its capacity for growth. In fact, not only have the Nordic countries maintained their high proportions of employees in these sectors, but the UK has, since the late 1990s, embarked on a program of considerable increase in this area, an important factor behind its general employment growth since that time. The hypothesis that a UK employment growth path would be very different from a Nordic one, not making use of an expansion of public services, is therefore not confirmed. Also refuted, so far, is that the Nordic countries would be unable to sustain this growth path.

The UK has long shared with the Nordic countries a form of welfare state that delivers direct services, thereby generating employment in service delivery, rather than transfers. The German welfare state not only takes what is widely described as a 'Bismarckian' form, dependent on social-insurance-based transfers, but, since World War II sharing some characteristics with other Catholic-dominated polities, it has some care services partly delivered through voluntary or family activity (mainly by women). It is not therefore that there are weak care services in these countries, or that women do not work. German, Italian and other women living in Catholic countries work at types of activities very similar to those performed by many of their sisters in the Protestant or 'post-Protestant' countries of Britain and Norden. But they are not remunerated for this work, and it does not 'count' as employment. Also, because it is carried out in the framework of voluntary and familial activity, it does not follow formal organizational work rules and does not feature the 'femino-multiplier.'

There are differences in the British and Nordic approaches to employment, with the former having proportionately more workers in business and distributive services sectors. Employment in public services does not correlate at all with local GDP, accounting for only 8.82 percent of the variance in the latter variable (Table 4). This is not surprising, as these services are primarily funded by government outside the framework of the market economy. Although the poor eastern German *Länder* tend to have considerably higher levels of these services than their western counterparts, these are still far below the levels enjoyed by deprived British regions. It is sometimes argued that public service employment 'crowds out,' or at least is negatively related to that in other sectors. There is no evidence for that among the regions examined here (Table 4). Rather, it is employment in manufacturing that seems negatively correlated with the various services sectors. The latter are positively related among themselves, though most of the relationships are weak.

3 Conclusions

A number of conclusions follow from this closer look at regional and sectoral patterns of employment in this selection of north-west European labor markets:

1. Nearly all German regions continue to employ a smaller proportion of women than Nordic countries or the UK, but this does not account for the main part of the difference.

2. Employment in manufacturing industry is no longer associated with either overall employment levels or per capita GDP (where it is in fact negatively associated, though only weakly). In Germany and the UK alike, some of the most prosperous regions (Hamburg, London) have particularly low levels of manufacturing employment. On the other hand, the two south German *Länder* (Bavaria and Baden-Württemberg) continue to be highly prosperous industrial regions with relatively high employment.
3. Business services have come to be the form of economic activity most closely associated with a high level of regional GDP, though they usually account for only a low amount of total employment.
4. Social and community (largely public) services have become the biggest single sector of employment in the majority of regions. These services also account for the main differences that set Nordic and British employment on one side and German employment on the other, though they in no way account for the differences between the western and eastern *Länder*.
5. Employment in the distributive sector also accounts for much of the difference among British, western German and eastern German regions, though it is not so important in Scandinavia.
6. Different though the different kinds of services sectors are, they correlate with each other, and slightly negatively with industrial employment. This suggests that there is a distinctive pattern of post-industrial employment.
7. The Nordic countries and the UK do not represent opposed models of successful employment creation. All have a high level of public-service employment, child-care policies to encourage women's employment, and a workfare approach that includes important elements of Scandinavian active labor market policy. The hypothesis that the Nordic path would be inferior to one based on marketed, private services is not confirmed; rather there is convergence between the two.
8. The Nordics are also combining high levels of social and community services employment with strong performances in high-tech services, contrary to predictions that they would be weak in the latter. Here too there are elements of a joint Nordic-British approach.

The discussion above raises a number of questions for further research. First, there may be long-term distinctions between 'employment-oriented' and 'production-oriented' policy approaches. In the Keynesian period both the Nordic countries and the UK fell in the former category, because all pursued explicit demand-management policies, and Germany, which pursued *Ordoliberalismus*, fell in the latter. Under this latter, law and regulatory agencies imposed the rules of a free market order on the economy, including in particular the prioritization of

price stability by an autonomous central bank, the *Bundesbank*. What is remarkable is the apparent return of the distinction following a prolonged period in which the UK followed monetarist policies more strongly than any other European economy. These deprioritized full employment even more than did *Ordoliberalismus*. To what extent do earlier priorities within these countries continue to incline policy-makers towards employment maximization, seeking out new approaches, such as maximizing employment opportunities for women?

Second, to what extent would Germany be advised to leave its manufacturing path? On the one hand, that economy continues to have clear competitive advantages in manufacturing, which are reproducing themselves in advanced high-tech sectors. On the other hand, this success has weak implications for employment. Is there a zero-sum relationship between success in manufacturing and success in services? And if so, is this true for both high- and low-productivity service activities?

In several respects my analysis has confirmed the viability of studies of national economies, as regions within the UK and (western) Germany were often found bunched together. However, the reality of elements of within-country regional diversity within national patterns should not be ignored. They provide hints of possibilities that are not necessarily inhibited by – as well as problems not solved by – national frameworks.

References

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

Daly, Mary, 2000: A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 2, *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 467–510.

Ebbinghaus, Bernhard, 2000: Any Way Out of "Exit from Work?" Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 2, *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 511–553.

Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode, 2001: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin: Springer.

Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (Statistical Office of the European Communities), various years: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Felix, Bernard, 2006: *Employment in High Technology*. Statistics in Focus: Science and Technology, 1/2006. Brussels: Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NS-06-001/EN/KS-NS-06-001-EN.PDF>

Grattan, Sarah, 2003: *Welfare State, Labour Force and Families: A Comparative and Historical Study of Ireland, the Netherlands and Sweden*. PhD thesis. Florence: European University Institute.

Hall, Peter A./David Soskice, 2001: *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Naumann, Ingela, 2006: *Childcare Politics in the West German and Swedish Welfare States from the 1950s to the 1970s*. PhD thesis. Florence: European University Institute.

OECD, 2004: *Territorial Database*. Paris: OECD.

Scharpf, Fritz W., 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 1, *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

Streeck, Wolfgang, 1997: *German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?* In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage.

——, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (eds.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–262.

Stabilität und Wandel in den Spielarten des Kapitalismus[1]

Peter A. Hall

Welchen Einfluss hat der soziale und institutionelle Kontext politischer Ökonomien auf deren Funktionsweise? Wie sollen die Unterschiede zwischen solchen Ökonomien beschrieben werden? Wie und warum wandeln sich die politischen Ökonomien Europas? Aus diesen Fragen beziehen viele der Beiträge, die Wolfgang Streeck zur Vergleichenden Politischen Ökonomie vorgelegt hat, ihren Reiz. Um diese Fragen soll es auch in diesem Essay gehen. Meine Antworten beruhen auf Versuchen, die im Laufe des letzten Jahrzehnts mit David Soskice und anderen Forschern unternommen wurden, eine besondere Herangehensweise an solche Fragestellungen zu entwickeln, und zwar auf der Grundlage eines Ansatzes, den wir als *Varieties-of-Capitalism*-Ansatz (VoC-Ansatz) der Vergleichenden Politischen Ökonomie bezeichnen (Hall/Soskice 2001).

Von Anfang an wurde unser Ansatz durch Streecks Arbeiten über die industriellen Beziehungen in Deutschland, die diversifizierte Qualitätsproduktion und über die Auswirkungen der europäischen Integration beeinflusst.[2] In den vergangenen Jahren hat meine Arbeit viel von Diskussionen mit Streeck über die *Comparative-Capitalism*-Debatte profitiert. Nicht immer sind wir einer Meinung, aber wie viele andere Forscher habe ich aus seinen scharfsinnigen Analysen entwickelter politischer Ökonomien viel gelernt.

Wie ist der Stand unserer Debatte? Es wäre vermessen, wollte ich hier ein Fazit ziehen, denn zu einer Antwort auf diese Frage gehören zwei Seiten, und meine Sichtweise ist nur eine davon. Statt einer bis ins Detail gehenden Darstellung der Debatte werde ich die VoC-Forschungsperspektive zusammenfassen und verteidigen, mit dem Ziel, dabei zugleich zwei für diesen Band wichtige

---

1 Dieser Aufsatz baut auf der gemeinsamen Arbeit mit David Soskice und Kathleen Thelen auf, denen ich für viele Einsichten dankbar bin. Mein Dank gilt außerdem den Autoren des Bandes über *Varieties of Capitalism* und der vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und dem CEPREMAP finanzierten Arbeitsgruppe über institutionelle Komplementaritäten für viele erhellende Diskussionen.

2 Zugleich wurde der Varieties-of-Capitalism-Ansatz stark durch die Analysen der französischen »Regulationsschule« und von Autoren, die vergleichend Wirtschaftsysteme untersuchen, beeinflusst; siehe Boyer (1990), Amable (2003), Crouch/Streeck (1997), Kogut (1993), Whitley (1999).

Vorschläge zu entwickeln. Der erste lautet, dass dieser Ansatz Einsichten bietet, die äußerst nützlich sind, um politische Ökonomien zu vergleichen und ihren Wandel zu verstehen. Der zweite besagt, dass der Ansatz mit vielen von Streecks Erkenntnissen in Einklang gebracht werden kann. Er profitiert von ihnen, und seine folgende Darstellung lenkt die Aufmerksamkeit auf einige von Streecks wichtigsten Einsichten.

1 Die Grundlagen des Varieties-of-Capitalism-Ansatzes

Zwei grundlegende Beweggründe stehen hinter dem in Hall und Soskice (2001) entwickelten Varieties-of-Capitalism-Ansatz. Als erstes soll mit seiner Hilfe die Behauptung überprüft werden, dass ein Land auf mehr als einem Weg wirtschaftlich erfolgreich sein kann. Es wird heute oft argumentiert, dass die entwickelten Ökonomien nur dann akzeptable wirtschaftliche Wachstumsraten erzielen können, wenn sie die institutionellen Strukturen liberaler Marktwirtschaften, wie die Großbritanniens und der USA, übernehmen. Solche Ansichten haben in den letzten beiden Jahrzehnten im Zuge der Globalisierungsdebatte neuen Auftrieb erhalten. Selbst diejenigen, die einräumen, dass auch andere Arten von Institutionen früher ihren wirtschaftlichen Zweck erfüllten, stehen heute häufig auf dem Standpunkt, dass das amerikanische Wirtschaftsmodell nunmehr das einzige ist, das in einer Welt, die durch eine offenere internationale Wirtschaft und radikale Innovationen in der Informationstechnologie gekennzeichnet ist, noch ökonomische Prosperität bietet. Wenn dies zutrifft, dann hätte dies auch verhängnisvolle soziale und politische Konsequenzen für viele europäische Länder, weil ihre Ökonomien, eher als die amerikanische, zu gerechteren Formen der Einkommensverteilung führen. Es geht nicht nur um Fragen des Wohlstands, sondern auch um Fragen sozialer Gerechtigkeit und um das Schicksal der nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa erreichten politischen Kompromisse. Der VoC-Ansatz ist ein Versuch, zu erklären, warum institutionelle Arrangements, die stärker auf Kooperation als auf Wettbewerb beruhen, selbst unter geänderten weltwirtschaftlichen Bedingungen weiterhin ökonomisch effizient sind, und die Begriffe, in denen der Ansatz formuliert ist, sollen sowohl Ökonomen als auch Soziologen überzeugen, dass dies der Fall sein könnte.

Mit unserem Varieties-of-Capitalism-Ansatz wollen wir zugleich zeigen, dass zwischen den Institutionen, die die politische Ökonomie strukturieren, wichtige Interaktionseffekte bestehen. Wir bieten einen Analyserahmen, mit dem sich Interaktionseffekte verstehen lassen, die von anderen Ansätzen außer Acht gelassen werden. So wird etwa bei Vorschlägen zur Reform der Arbeitsbezie-

hungen selten berücksichtigt, wie die Auswirkungen dieser Vorschläge durch Institutionen im Bereich der *Corporate Governance* beeinflusst werden könnten (Hall/Gingerich 2004a). Viele Regierungen entließen ihre Zentralbanken in die Unabhängigkeit, ohne zu bedenken, welchen Einfluss die Zentralbanken auf die industriellen Beziehungen haben (Hall/Franzese 1998). Der VoC-Ansatz lenkt den Blick auf solche Interaktionen und untersucht ihre Beschaffenheit.

Um solchen Problemen nachzugehen, muss man fragen: Welche Unterschiede zwischen den politischen Ökonomien sind für die Unterschiede in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit ausschlaggebend? In mancher Hinsicht ist jede politische Ökonomie einzigartig. Doch um die von uns gestellten Fragen zu beantworten, reicht es nicht aus, dies zu konstatieren. Stattdessen geht es darum, in einfachen Begriffen die Unterschiede zwischen politischen Ökonomien, die für ihre wirtschaftliche Leistung die größte Rolle spielen, systematisch vergleichend darzustellen. Zugleich wird ein Modell des ökonomischen Erfolgs benötigt, das einfach, aber dabei umfassend genug ist, um ein ernsthaftes Gegenmodell zur vorherrschenden neoklassischen Auffassung zu bieten, der zufolge die Gesamtwohlfahrt beinahe immer durch intensivere Marktkonkurrenz gesteigert wird.

Unsere Antwort auf diese Frage umfasst verschiedene Aspekte.[3] Zunächst einmal identifizieren wir die Unternehmen als die entscheidenden wirtschaftlichen Akteure, da sich aus der Summe ihre Reaktionen auf wirtschaftliche Herausforderungen die ökonomische Leistung eines Landes ergibt. Unsere These ist, dass Unternehmen Kernkompetenzen entwickeln, die es ihnen ermöglichen, ökonomische Schlüsselaufgaben zu bewältigen, wie zum Beispiel sich Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften, Kapital und Technologie zu verschaffen. Unsere Unternehmensanalyse geht von einem relationalen Ansatz aus; das bedeutet, dass diese Kompetenzen von der Qualität der Beziehungen abhängen, die Unternehmen mit anderen Akteuren in Bereichen wie der Corporate Governance, den Arbeitsbeziehungen und der Standardsetzung sowie mit ihren eigenen Beschäftigten entwickeln. Ob ein Unternehmen wirtschaftlichen Erfolg hat, hängt also davon ab, wie gut es sich mit anderen Akteuren koordiniert.

Um für die Beschreibung dieser Beziehungen Begriffe zu finden, die einen Vergleich zwischen verschiedenen Ländern ermöglichen, unterscheiden wir zwischen zwei umfassenden Typen von Koordination. Der eine Typ beruht darauf, dass Koordination durch Marktkonkurrenz herbeigeführt wird, und zwar über die Lohn- und Preisanpassungen, die für einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei einem Gut sorgen. Der andere Typ beruht eher darauf, dass mittels strategischer Interaktion, für gewöhnlich zwischen kleineren Gruppen

3 Zu einer ausführlicheren Darstellung siehe Hall/Soskice (2001).

von Akteuren oder Organisationen, die diese Akteure repräsentieren, eine Übereinstimmung über bestimmte Praktiken erzielt wird. Um erfolgreich zu sein, bedarf jeder Koordinationstyp seiner eigenen Form institutioneller Unterstützung. Marktkoordination erfordert Institutionen, die Wettbewerb fördern und für die Einhaltung formaler Vereinbarungen zwischen gleichberechtigten Akteuren sorgen. Strategische Koordination erfordert Institutionen, die es den Akteuren ermöglichen, Informationen miteinander zu teilen, Vereinbarungen auszuarbeiten und sich wechselseitig glaubwürdig zu verpflichten, oft unter Bedingungen des *incomplete contracting*.

Wir behaupten, dass Unternehmen ihre Anstrengungen auf mehr als eine Weise wirtschaftlich erfolgreich koordinieren können und dass Ökonomien prosperieren können, wenn sie entweder marktförmige oder strategische Formen der Koordination fördern. Es gibt mehr als einen Weg zum ökonomischen Erfolg. Ob Unternehmen stärker auf marktförmige oder strategische Koordination setzen, hängt letztlich davon ab, welchen Umfang an institutioneller Unterstützung der jeweilige Koordinationstyp in der politischen Ökonomie als Ganzes erfährt. Diese Unterstützung wird bestimmt durch die Ausgestaltung der Regulationsregime eines Landes, seine institutionellen Praktiken und durch die Deutungen, die die ökonomischen Akteure im Laufe der Zeit von diesen Praktiken entwickelt haben. Unsere Analyse setzt also institutionelle Unterschiede zwischen politischen Ökonomien auf der Makroebene in Zusammenhang mit Unterschieden in den Strategien und Produktionsregimen, die Unternehmen auf der Mikroebene verfolgen. Unterschiede zwischen politischen Ökonomien setzt sie in Beziehung zu betrieblichen Praktiken.

Vieles von dem, was die Varieties-of-Capitalism-Forschungsperspektive zum Vergleich entwickelter politischer Ökonomien beizutragen hat, lässt sich auf die von mir dargestellten Kurzformeln bringen. Obwohl sich die Aufmerksamkeit oft auf die nationalen Typologien richtet, die wir entwickeln, um diese Punkte zu illustrieren, besteht das Hauptziel unserer Perspektive darin, die Bedeutung des Beitrags, den Unternehmen für die nationalen Ökonomien leisten, hervorzuheben. Zugleich betont der Ansatz, dass es wichtig ist zu vergleichen, wie Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten koordinieren. Dieser Forschungsschwerpunkt erhielt interessante Anregungen durch die Arbeiten von Streeck (1992) und der französischen Regulationsschule (Boyer 1990; Amable 2003), und er legt den Fokus nicht allein, wie das anderswo auf diesem Gebiet geschieht, auf das Verhalten von Regierungen und Gewerkschaften, sondern geht darüber hinaus.

2 Spielarten des Kapitalismus

Diese Ausführungen legen nahe, dass nationale politische Ökonomien sich dadurch unterscheiden lassen, in welchem Umfang ihre Unternehmen von marktförmigen statt von strategischen Koordinationsmodi abhängen. Hall und Soskice (2001) bezeichnen Länder, in denen die Mehrzahl der Unternehmen stärker von Marktkoordination Gebrauch macht, als *liberale Marktwirtschaften* und jene Länder, in denen strategische Koordination vorherrscht, als *koordinierte Marktwirtschaften*. Die USA, Großbritannien, Kanada, Irland, Neuseeland und Australien sind gute Beispiele für die ersteren, während Deutschland, Japan, Südkorea und viele andere nordeuropäische Wirtschaften Beispiele für die letzteren sind. Auf der nationalen Ebene weisen diese Länder institutionelle Unterschiede auf, die den genannten Unterschieden im Bereich der Unternehmensstrategie entsprechen.

Vergleicht man politische Ökonomien im Hinblick auf diesen grundlegenden Unterschied, lassen sich viele Erkenntnisse gewinnen. Allerdings wollten wir mit unserer Analyse nicht den Eindruck erwecken, dass dies der einzige bedeutsame Unterschied zwischen politischen Ökonomien sei. Unser Anliegen war, darauf hinzuweisen, dass diese Unterscheidung je nach Analyseziel andere Differenzierungen ermöglicht (Hall/Soskice 2001: 35). Im Folgenden möchte ich drei Arten dieser Differenzierungen hervorheben.

Erstens bestehen zwischen koordinierten Marktwirtschaften wichtige Unterschiede darin, wie die strategische Koordination erreicht wird, insbesondere was die Art der institutionellen Unterstützung betrifft, die für die strategische Koordination angeboten wird. Der Vergleich zwischen der Art und Weise, wie ostasiatische und nordeuropäische Ökonomien eine solche Koordination erreichen, ist in diesem Zusammenhang erhellend (Soskice 1994). Sektorale Arrangements zur Koordinierung von Löhnen und Ausbildung in Europa motivieren Arbeitnehmer oft dazu, sich branchenspezifische Qualifikationen anzueignen. In Asien wird dadurch, dass Unternehmenskonglomerate bei der Koordination eine Rolle spielen, häufig der Erwerb unternehmensspezifischer Qualifikationen gefördert. Auch andere Unterschiede zwischen koordinierten Marktwirtschaften in diesen Regionen verdienen es, untersucht zu werden (vgl. Yamamura/Streeck 2003). Gleichwohl schmälern diese Abweichungen nicht die Bedeutung der grundlegenden Unterscheidung zwischen koordinierten und liberalen Marktwirtschaften. Liberale Marktwirtschaften fördern in der Regel Investitionen in mobile Kapitalformen, während koordinierte Marktwirtschaften Investitionen in spezifischere Kapitalformen verschiedener Art begünstigen. Mit unserer Analyse wollen wir nicht die weitere Diskussion über Unterschiede zwischen politischen Ökonomien unterbinden, sondern den Gedanken ins Spiel bringen, dass institutionelle Unterschiede von Bedeutung sein könnten. Vieles hängt davon ab, wie

Koordination in einer politischen Ökonomie erreicht wird, und auch davon, welcher Typ von Koordination erreicht wird.

Nach derselben Logik kann man verfeinertere Klassifikationen entwickeln, indem man danach fragt, wie verschiedene Spielarten des Kapitalismus zu verschiedenen Spielarten von Wohlfahrtsstaaten in Beziehung stehen. Zu diesem Thema haben wir bereits einige Thesen vorgetragen. Die Varieties-of-Capitalism-Forschungsperspektive betont die Bedeutung der Sozialpolitik für das Unternehmen. Der Fokus auf die Koordination auf der Unternehmensebene erweitert unser Verständnis davon, wie sich Sozialpolitik auf die Strategien und die Performanz von Unternehmen auswirkt (Estévez-Abe/Iversen/Soskice 2001; Mares 2001). Zum Teil lässt sich erklären, warum alle liberalen Marktwirtschaften »liberale« Sozialpolitikregime haben (Esping-Andersen 1994). Der VoC-Ansatz erlaubt, die Abweichungen, die man zwischen den Sozialpolitikregimen der USA, Großbritanniens und Kanadas feststellt, einzuordnen und teilweise die Grenzen dieser Abweichungen zu bestimmen. Er erkennt an, dass es unter koordinierten Marktwirtschaften wichtige Unterschiede zwischen den Sozialpolitikregimen der nordischen Länder und denen Kontinentaleuropas gibt, und er kann dazu eingesetzt werden, ihre Auswirkungen begreiflich zu machen. So wird bisweilen die These vertreten, dass Dänemark wegen seines geringen Kündigungsschutzes keine koordinierte Marktwirtschaft sei. Unser Ansatz lenkt die Aufmerksamkeit jedoch auf die Formen von Sozialpolitik, die es dänischen Firmen ermöglichen, Produktionsregime zu betreiben, die auf hoch qualifizierten Arbeitskräften unter den Bedingungen eines flexiblen Arbeitsmarktes beruhen (Hall 2006).

Schließlich herrscht, wie Hall und Soskice (2001: 21) feststellen, in einigen politischen Ökonomien eine ausgewogenere Balance zwischen marktförmiger und strategischer Koordination. Zu dieser Gruppe zählen Frankreich, Spanien, Portugal und Italien (Hall/Gingerich 2004a). Der VoC-Ansatz bietet neue Einsichten in die Übereinstimmungen, die zwischen ihnen bestehen. Bis vor kurzem wiesen sie alle ein hohes Maß an strategischer Koordination im Bereich der Corporate Governance auf, während die strategische Koordination im Bereich der Arbeitsbeziehungen geringer ausgeprägt war. Zurückzuführen ist dies auf konfessionelle Spaltungen in den Arbeiterbewegungen dieser Länder und darauf, dass Koordination traditionell durch die Intervention des Staates herbeigeführt wird. Der VoC-Ansatz versetzt uns in die Lage zu verstehen, warum diese politische Ökonomien einen eigenen Pfad des institutionellen Wandels eingeschlagen haben.

Kurzum, Ziel des Varieties-of-Capitalism-Ansatzes ist nicht, Länder mit Gewalt in allzu enge Schubladen zu zwängen, sondern zu einem Verständnis der Beziehungen beizutragen, die zwischen institutionellen Abweichungen auf

der Makroebene der politischen Ökonomie und Abweichungen in den Strategien von Unternehmen und Arbeitnehmern auf der Mikroebene bestehen. Der Ansatz schlägt eine Reihe von Kategorien vor, die man als konzentrische und sich überlappende Kreise auffassen kann, die sich, je nachdem, welche Ziele die Analyse vorgibt, von höheren auf niedrigere Ebenen der Generalisierung hinabbewegen. Indem er die Tragweite marktförmiger und strategischer Koordination für die politische Ökonomie hervorhebt, eröffnet der VoC-Ansatz neue Wege zum Verständnis der Bedeutung institutioneller Unterschiede zwischen politischen Ökonomien.

3 Ursachen für Stabilität und Wandel in der politischen Ökonomie

Welchen Beitrag leistet die VoC-Forschungsperspektive zu unserem Verständnis institutionellen Wandels in den heutigen entwickelten Ökonomien? Manche Kritiker vertreten die These, dass diese Perspektive zwar die Funktionsweise politischer Ökonomien zwischen 1950 und 1980 ganz anschaulich erklären kann, für die Analyse der Veränderungen, die diese Ökonomien heute durchmachen, jedoch keine Relevanz mehr besitzt. Es wird bezweifelt, dass der Ansatz ein differenziertes Verständnis ökonomischen und politischen Wandels zulässt. In diesem Abschnitt werde ich zeigen, dass der Varieties-of-Capitalism-Ansatz ein solches Verständnis nicht nur zulässt, sondern viel dazu beigesteuert hat. Hierzu werde ich einige der Hauptelemente des Ansatzes in der Analyse institutionellen Wandels benennen, wobei der Schwerpunkt auf Wandlungen innerhalb koordinierter Marktwirtschaften liegt.[4]

Will man Wandel verstehen, muss man zugleich Stabilität verstehen. Will man erfahren, warum institutioneller Wandel in Gang kommt, wie er voranschreitet und wie weit er vermutlich gehen wird, so ist zu überlegen, warum manche institutionelle Arrangements in der politischen Ökonomie über lange Zeiträume Bestand haben.

Auf diese Frage wendet der Varieties-of-Capitalism-Ansatz eine Gleichgewichtsperspektive an. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf die Interessen, die Akteure in bestehenden Institutionen entwickeln, und auf die Unterstützung, die diese Institutionen für die Koordinationsprobleme, mit denen sich Unterneh-

4 In dem zur Verfügung stehenden Platz kann ich keine vollständige Analyse institutionellen Wandels bieten, sondern muss mich auf einige wenige zentrale Punkte beschränken. Die vorliegende Erörterung wurde durch die gemeinsame Arbeit mit Kathleen Thelen beeinflusst (siehe Hall/Thelen 2005).

men konfrontiert sehen, bieten. Ein Gleichgewichtsansatz muss jedoch nicht statisch sein. Exogene Schocks, die zu sozioökonomischen Veränderungen führen, ob auf nationaler oder internationaler Ebene, können bestehende Arrangements destabilisieren. Das Gleiche gilt, wie Greif und Laitin (2004) feststellen, für Entwicklungen, die sich innerhalb eines bestehenden Gleichgewichts vollziehen. Strategische Koordination hängt also von einer Reihe von Randbedingungen ab, deren Erosion Wandel in Gang bringen kann.

Von besonderer Bedeutung ist das, was man als die »soziologische Grundlage« für strategische Gleichgewichte bezeichnen könnte[5]. Diese hängen *per definitionem* von den Erwartungen der Akteure über das wahrscheinliche Verhalten anderer ab. Die Voraussetzung für solche Erwartungen sind indes bestimmte gemeinsame Deutungen, die oft als das *common knowledge* der Akteure bezeichnet werden. In vielen Analysen bezieht sich *common knowledge* auf eine Reihe nicht sehr tragfähiger Auffassungen, die über gemeinsame Bezugsbegriffe wenig hinausgehen. Hall und Soskice (2001: 12–14) argumentieren jedoch, dass die gemeinsamen Auffassungen, auf denen strategische Koordination in der politischen Ökonomie beruht, sehr viel tragfähiger sein müssen (siehe auch Granovetter 1997). Wo die Prosperität oder das Überleben eines Unternehmens auf dem Spiel steht, wollen Manager sichergehen, dass ihre Erwartungen über das Verhalten anderer Akteure wohl begründet sind. In manchen Fällen können Institutionen diese Sicherheit bieten. In anderen Fällen hängt diese Sicherheit jedoch stark von der vorherigen Erfahrung mit diesen Akteuren und den gemeinsamen Auffassungen ab, die man aus diesen Erfahrungen gewonnen hat. Hier wie auch in anderer Hinsicht spielt die Geschichte eine Rolle.

Darüber hinaus sind die Auffassungen, auf denen ökonomische Gleichgewichte beruhen, mehr als bloß technischer Natur. Viele der Vereinbarungen, die Unternehmen oder Arbeitnehmer abschließen, steigern zwar die Wohlfahrt beider Seiten, verteilen jedoch die Gewinne aus der Zusammenarbeit oder deren Risiken ungleich unter den Beteiligten (siehe Scharpf 1997). Daher kommt es für den Abschluss und den Bestand von Vereinbarungen auch darauf an, dass Einigkeit darüber besteht, ob eine bestimmte Ressourcenverteilung gerecht ist. Dass ein Land effiziente strategische Gleichgewichte zu erreichen vermag, hängt nicht nur von den Effizienzberechnungen von Unternehmen ab, sondern auch von den gemeinsamen Vorstellungen seiner Bürger über soziale Gerechtigkeit. Diese Fähigkeit erfordert eine grundsätzliche Einigung über Gerechtigkeitsprinzipien, wobei strategische Koordination untergraben wird, wenn solche Auffassungen wiederholt verletzt werden oder der Konsens über diese Prinzipien schwindet.

5 In diesem Punkt wurde mein Denken durch frühe Entwürfe von Streeck (1997) beeinflusst.

Dieser Punkt ist für das Verständnis des Wandels in den politischen Ökonomien Europas heute wichtig. Viele leiden unter hoher Arbeitslosigkeit und demographischen Belastungen, die dazu zwingen, die großzügigen Sozialleistungen, die während der prosperierenden Nachkriegsjahre beschlossen wurden, zurückzuschneiden. Solche Entwicklungen verletzen aber Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit, die viele Menschen in diesen Ländern hegen, und sie haben dazu geführt, dass strategische Koordination dort schwieriger geworden ist. Dies ist einer der Wege, auf denen sich sozialer und kultureller Wandel auf wirtschaftliche Effizienz auswirkt.

In vielen koordinierten Marktwirtschaften ist also ein gewisses Maß an Konsens über die Angemessenheit von Maßnahmen verschiedener Art eine unabdingbare Voraussetzung für effektive strategische Koordination und die vielen Arten von Kooperation, die sie umfasst. Dabei sind diese politischen Ökonomien keineswegs vollkommen konsensual. Interessengegensätze – zwischen Kapital und Arbeit, Eigentümern und Managern, Insidern und Outsidern – sind ebenso unübersehbar wie in jeder anderen Wirtschaft. In Zeiten von Vollbeschäftigung und hoher Inflation erleben koordinierte Marktwirtschaften oft weniger Streiks als liberale Marktwirtschaften, was jedoch nicht daran liegt, dass Meinungs- oder Interessengegensätze, die im Wesen des Kapitalismus wurzeln, in irgendeiner Weise weniger scharf wären. Es liegt daran, dass die Institutionen dieser Ökonomien bei der Erzielung von Vereinbarungen, etwa in Lohnfragen, effektiver sind als die anderer politischer Ökonomien. Und angesichts von Interessengegensätzen gründet der Bestand dieser Institutionen letztlich auf der Machtbalance zwischen Organisationen, wie etwa Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die Gruppen mit konfligierenden Interessen repräsentieren.

Kurzum, das Machtgleichgewicht zwischen konkurrierenden Organisationen ist einer der wichtigsten Faktoren, die den institutionellen Praktiken der politischen Ökonomie Dauerhaftigkeit verleihen. Wie Streeck (1994) festgestellt hat, ist dies einer der Gründe, warum das für Deutschland charakteristische System koordinierter Lohnverhandlungen seit so vielen Jahren Bestand hat (siehe auch Hall 1994). Dieses System hat sich nicht deshalb als dauerhaft erwiesen, weil die Ansichten deutscher Arbeitnehmer und Arbeitgeber näher beieinander liegen als diejenigen amerikanischer Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Es hat Bestand, weil die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über eine so weitreichende Organisationsmacht verfügen, dass Versuche, das System aus den Angeln zu heben, keine große Aussicht auf Erfolg haben, und weil es für die Arbeitnehmer wie für die Unternehmen gleichermaßen schwerwiegende Folgen hätte, wenn man nicht rechtzeitig zu Lohnabschlüssen gelangte (vgl. auch Offe/Wiesenthal 1985). Den Gedanken ins Spiel zu bringen, wie der Varieties-of-Capitalism-Ansatz es tut, dass strategische Koordination für die Funk-

tionsweise koordinierter Marktwirtschaften von zentraler Bedeutung ist, impliziert nicht, dass die durch den Kapitalismus erzeugten Interessenkonflikte nicht intensiv wären oder dass Macht keine Rolle spielte. Im Gegenteil, Machtbeziehungen sind, ob man sie aus dem Blickwinkel relativer Opportunitätskosten oder der Mobilisierungsfähigkeit betrachtet, Teil der Basis, auf der strategische Koordination gründet.[6]

Schließlich bieten, wie Hall und Soskice (2001: 46–50) feststellen, die Handlungen von Regierungen und die Struktur des Staates ebenfalls entscheidende Stützen für die institutionelle Infrastruktur der politischen Ökonomie. Sowohl in liberalen als auch in koordinierten Marktwirtschaften hängt effektive Koordination von unterstützenden Regulationsregimen ab. Die Fähigkeit eines Staates, eine solche Unterstützung zu bieten, kann auch von seiner Struktur abhängen. Zum Beispiel sind dort, wo das politische System Produzentengruppen mehr Einfluss auf die Politik einräumt, die Produzenten möglicherweise eher bereit, die Art von impliziten Verträgen mit dem Staat einzugehen, die eine effektive Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ermöglicht, als Unternehmen, die sich mit einem unberechenbaren Staat konfrontiert sehen, der ihnen wenig Möglichkeiten der Einflussnahme bietet. Von solchen Beziehungen hängt die Zusammenarbeit in Fragen der Lehrlingsausbildung oder der Forschung und Entwicklung häufig ab (siehe Wood 1997).

Sind gemeinsame Auffassungen, Machtbeziehungen und Regierungspolitiken Faktoren, die den Bestand von Institutionen in der politischen Ökonomie stützen, so sind mit den Veränderungen dieser Faktoren zugleich drei Ursachen für institutionellen Wandel definiert. Wo hohe Arbeitslosenquoten die organisierte Arbeit schwächen, können sich Machtbeziehungen in der politischen Ökonomie verschieben. Wenn unerwartete Entwicklungen gemeinsame Auffassungen in Frage stellen, können Akteure das Vertrauen in bestehende Formen der Kooperation verlieren und anfangen, nach neuen Arten institutioneller Arrangements zu suchen. Wenn sich politische Paradigmen verändern, können Regierungen zu Politiken greifen, die die Qualität der Koordination in der politischen Ökonomie ändern (Hall 1993).

Zugleich lenkt die VoC-Forschungsperspektive die Aufmerksamkeit auf die Rolle, die institutionelle Komplementaritäten in Veränderungsprozessen spielen.

---

6 Über diesen Punkt gibt es oft Verwirrung, weil einige Vertreter der Rational-Choice-Schule Koordination als ein Ergebnis behandeln, dass von Akteuren herbeigeführt wird, die zu Beginn der Transaktion über ein gleiches Maß an Einfluss verfügen. Wenn man sich auf strategische Interaktion konzentriert, geht damit jedoch keineswegs notwendig einher, dass man Machtbeziehungen für unwichtig hält, und Vertreter des Varieties-of-Capitalism-Ansatzes verfolgen solche Fragen seit langem aufmerksam; siehe Thelen (2001), Knight (1999), Gruber (2000), Moe (2005).

Hall und Soskice (2001: 17ff.) gehen davon aus, dass eine Institution dann komplementär zu einer anderen ist, wenn ihr Vorhandensein oder ihre Funktionsweise die Erträge, die man von der anderen Institution erhalten kann, steigert. Dabei denken wir an Erträge, die der Wirtschaft als Ganzem zufallen, solche, die sich in einer besseren wirtschaftlichen Gesamtleistung widerspiegeln, auch wenn die Frage, wer sich diese Erträge aneignet, offen sein kann. Mit dieser Formulierung wird betont, dass institutionelle Arrangements in einer Sphäre der politischen Ökonomie, etwa den industriellen Beziehungen, oft für ein besseres Funktionieren von Institutionen in anderen Sphären sorgen, etwa denen der Corporate Governance oder der Ausbildung (siehe auch Amable/Ernst/Palombarini 2005).

Wie solche Effekte genau wirken und welche Institutionen somit komplementär sind, kann, wie Boyer (2005) feststellt, zwischen Institutionen und Wirtschaften variieren. Hall und Soskice (2001) legen nahe, dass Institutionen, die strategische Koordination in einem Bereich der Wirtschaft erleichtern, oft für eine bessere strategische Koordination in anderen Bereichen sorgen können, indem sie Unterstützung für das Zustandekommen glaubhafter Verpflichtungen bieten, die in mehr als einem Bereich zum Zuge kommen können. Allerdings argumentiert Crouch (2005), dass Bemühungen, manche Märkte flexibler zu machen, zu einer Verbesserung der Erträge führen können, die aus strategischer Koordination anderswo in der Wirtschaft fließen. Es bedarf weiterer Forschung, um genau nachzuweisen, welche Arten von Institutionen zu anderen komplementär sind.[7]

Die Bedeutung institutioneller Komplementaritäten für den institutionellen Wandel liegt jedoch darin, inwiefern sie die Interessen beeinflussen, die Akteure in den institutionellen Arrangements der politischen Ökonomie entwickeln. Zum Beispiel können Akteure, deren Interessen durch bestimmte Institutionen im Bereich der industriellen Beziehungen gut bedient werden, zugleich daran interessiert sein, dass komplementäre Institutionen in der Sphäre der Corporate Governance oder in den Produktmärkten erhalten bleiben. Das Konzept der institutionellen Komplementaritäten lenkt unsere Aufmerksamkeit darauf, in welcher Hinsicht institutioneller Wandel in einer Sphäre der politischen Ökonomie Wandel in anderen Sphären stimulieren oder beeinflussen kann. Wenn ein bestimmtes System der industriellen Beziehungen die Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern nur dann befriedigen kann, wenn gleichzeitig komplementäre Formen der Corporate Governance bestehen, dann kann es sein, dass Reformen der Corporate Governance den Druck erhöhen, das System der industriellen Beziehungen zu reformieren.

---

7 Zu Versuchen, solche Komplementaritäten zu identifizieren, siehe Amable et al. (2005) sowie Hall/Gingerich (2004).

Manche Kommentatoren meinten, dass dieses Konzept institutioneller Komplementaritäten eine allzu funktionalistische Darstellung des Wandels politischer Ökonomien impliziert; das muss jedoch nicht so sein.[8] Hall und Soskice (2001: 49) legen Wert auf die Feststellung, dass ihre Ausführungen nicht erklären, warum Länder bestimmte Kombinationen von Institutionen entwickeln. Das Hauptziel ihrer Analyse besteht darin, die Auswirkungen dieser Institutionen auf die Wirtschaft zu klären, und die Auswirkungen einer Institution liefern nicht immer eine Erklärung dafür, wie diese Institution entstanden ist.[9] Erfasst man die Auswirkungen, versteht man möglicherweise die Interessen, die Akteure an dieser Institution haben. Aber Akteure haben gewöhnlich vielfältige, auch gegensätzliche Interessen, und manchmal nehmen sie diese Interessen nur undeutlich wahr (Hall 2005). Wie Streeck (2005) feststellt, werden institutionelle Komplementaritäten oft eher »entdeckt« als »gestaltet«. In vielen Fällen entwickeln sie sich inkrementell, in dem Maße wie Akteure nach und nach bestehende Institutionen modifizieren, damit diese alte und neue Zwecke besser erfüllen.[10]

Wie aus diesen Beobachtungen hervorgeht, ist der Prozess, durch den Institutionen sich entwickeln oder wandeln, immer politisch.[11] Um diesen Prozess zu verstehen, benötigen wir ein Modell der Politik institutionellen Wandels. Ohne es im Einzelnen darzulegen, möchte ich die Grundelemente in dem Modell, das ich zur Analyse der Politik institutionellen Wandels in den entwickelten politischen Ökonomien verwende, skizzieren.

Aufbauend auf den Einsichten von Thelen (2004), geht dieser Analyserahmen von der Beobachtung aus, dass institutioneller Wandel durch zwei Arten von Prozessen erzeugt werden kann. Einmal wandeln sich Institutionen, weil ökonomische Akteure ihr Verhalten ändern, und zwar oft dadurch, dass sie bestehenden kooperativen Arrangements die Gefolgschaft kündigen oder

8 Zu einer lehrreichen Analyse der mit institutionellen Komplementaritäten verbundenen Fragen und zu einer erhellenden Erörterung dazu siehe Höpner (2005) und die Kommentare anderer zu seinem Beitrag.

9 Dies ist ein Punkt, den viele Darstellungen institutioneller Entwicklung der Rational-Choice-Schule nicht berücksichtigen. Das Ergebnis können Analysen der Ursprünge von Institutionen sein, die zu einfach und unhistorisch in dem Sinne sind, dass sie die Wahrnehmungen und die gesamte Bandbreite von Motivationen der historischen Akteure außer Acht lassen. Man sollte nicht vergessen, dass Institutionen nichtintendierte Folgen haben. Auch wenn Akteure sich diese Folgen im Nachhinein zunutze machen, ist das ein Grund, warum es irreführend sein kann, die Ursprünge eine Institution unter Verweis auf deren Auswirkungen zu erklären. Gleichwohl bleibt die Analyse der Auswirkungen einer Institution bedeutsam für die Analyse institutionellen Wandels, weil jene Auswirkungen häufig Einfluss darauf haben, wie Akteure ihre Interessen im institutionellen Wandel wahrnehmen.

10 Zu einer scharfsinnigen Diskussion solcher Fragen anhand eines konkreten empirischen Falles siehe Thelen (2004).

11 Darauf weisen Hall und Soskice hin (2001: 57–58); siehe auch Thelen (2001).

sich untereinander darauf einigen, die Bedingungen ihrer Interaktion zu ändern. Zum Beispiel verändert sich in der deutschen Wirtschaft zurzeit die Lohnkoordination, weil kleine Betriebe sich aus den von den Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Tarifverträgen zurückziehen und die Arbeitgeberverbände sich als Antwort hierauf neuen Formen von Tarifverträgen und Verbandspolitik zuwenden (Thelen/Kume 1999; Schroeder/Silvia 2005). Der Staat spielt hier nur eine sehr geringe Rolle: Er reagiert auf Initiativen, die im privaten Sektor ergriffen werden (siehe auch Hancké 2003).

Institutioneller Wandel kann aber auch das Ergebnis von Initiativen sein, die von Regierungen ergriffen werden. Wie Streeck und Thelen (2005) anmerken, sollte die Rolle des Staates im institutionellen Wandel nicht unterschätzt werden. Regulierungsregime und soziale Sicherungssysteme sind für das Funktionieren moderner Ökonomien von Bedeutung, und Regierungen befinden sich in einer einzigartigen Position, um institutionellen Wandel anzuregen. Ausgestattet mit den Mitteln, neue Verhaltensformen per Gesetz durchzusetzen, können sie die Architekten des Prozesses institutionellen Wandels sein. Damit ist nicht gesagt, dass Regierungen die Folgen ihres Handelns immer bis ins Letzte übersehen, und viele Arten von Koordination erfordern, wie Culpepper (2003) feststellt, die aktive Zusammenarbeit von Akteuren des Privatsektors. Doch selbst dort, wo sie nicht gesetzgeberisch tätig werden können, können Regierungen neue Formen von Zusammenarbeit im Privatsektor anregen, indem sie androhen zu handeln, wenn andere es nicht tun (Visser/Hemerijck 1997; Hassel/Williamson 2004; Culpepper 2005).

Wer institutionellen Wandel analysieren will, muss daher die Beweggründe und die Macht von mindestens zwei Gruppen von Akteuren im Auge behalten: Produzentengruppen und Regierungen. Dies ist ein wichtiger Punkt, weil die Motive dieser beiden Akteurgruppen selten miteinander übereinstimmen. Produzentengruppen reagieren direkt auf die Forderungen von Unternehmen, die für Verschiebungen in den relativen Preisen und der Struktur der Marktkonkurrenz sensibler sind als Regierungen. Im Gegensatz dazu reagieren demokratische Regierungen auf die Zwänge des Wettbewerbs um Wählerstimmen, die wiederum durch die Struktur des Wahlsystems und die Präferenzen der Wähler bestimmt werden. Daraus folgt, dass Unternehmen und Regierungen auf solche Entwicklungen wie Veränderungen der Arbeitslosenquote oder eine Verschärfung des internationalen Wettbewerbs sehr unterschiedlich reagieren können.[12]

Ob in der Arena der Wähler oder der Produzentengruppen: Die relevante Politik ist zu großen Teilen eine Politik der Koalitionen. Institutioneller Wan-

12 Zum Einfluss des Wahlsystems siehe Iversen/Soskice (2006, im Erscheinen). Zu Wählerpräferenzen siehe Kitschelt/Rehm (2006).

del hängt oft von der Bildung von Koalitionen ab, die durch einen Prozess geschmiedet werden, in dessen Verlauf die maßgeblichen Gruppen erkennen, dass sie gemeinsame Interessen an einer neuen Konstellation von Institutionen haben (siehe Swenson 1991, 2001). Das Problem liegt also darin, die Gründe zu benennen, warum sich die Wahrnehmungen von Schlüsselgruppen im Hinblick auf ihre Interessen verschieben. Sozioökonomische Entwicklungen können eine Ursache sein. Thelen und Kume (1999) zeigen, wie durch die Reaktion großer Unternehmen in der deutschen metallverarbeitenden Industrie auf neue internationale Gelegenheiten eine Spaltung zwischen großen und kleinen Betrieben verschärft wurde. Wenn sich allgemein anerkannte Vorstellungen darüber, wie eine gegebene Zielkonstellation am besten zu erreichen ist, verändern, kann sich dadurch bei den Akteuren die Wahrnehmung ihrer Interessen wandeln. McNamara (1998) beschreibt, wie Regierungen durch geänderte ökonomische Theorien dazu gebracht wurden, der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten. Entwicklungen, die dem bestehenden Komplex von Institutionen endogen sind und die oft ein Ergebnis ihrer nicht intendierten Folgen sind, führen unter Umständen dazu, dass sich die Wahrnehmung von Interessen plötzlich verändert. Pontusson und Swenson (1996) legen dar, dass das schwedische System zentralisierter Lohnverhandlungen dadurch, dass es auf eine für seine Gründer nicht vorhergesehene Weise eine Verringerung der Lohnspreizung bewirkte, nach und nach die Unterstützung in der Privatwirtschaft für dieses System untergrub.

Eine der Herausforderungen besteht darin, zu erklären, wie bestehende Institutionen die Politik der Koalitionen formen, die dazu führt, dass Institutionen reformiert werden. Hier kann das Konzept institutioneller Komplementaritäten hilfreich sein. Beispielhaft ist die Arbeit von Swenson (2001), der verglichen hat, auf welche Resonanz die Vorschläge zur Einführung eines allgemeinen Rentenversicherungssystems in den USA und Schweden gestoßen sind. Verschiebungen in der Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit können institutionelle Reformen erleichtern (Hacker/Pierson 2002). Swenson vertritt jedoch die These, dass das Schicksal von Reformvorschlägen oft nicht von der Machtbalance zwischen Akteuren abhängt, sondern davon, wie diese jeweils ihre Interessen wahrnehmen. Anders als ihre amerikanischen Kollegen waren die schwedischen Arbeitgeber bereit, einer Koalition beizutreten, die ein allgemeines Rentensystem unterstützte, weil sie ihre Interessen hinsichtlich eines solchen Systems anders wahrnahmen als die amerikanischen Arbeitgeber. Darüber hinaus führt Swenson diese Interessenunterschiede in der Frage der Rentensysteme auf Unterschiede in den Systemen der industriellen Beziehungen beider Länder zurück. Da sie es mit einem zentralisierten Lohnverhandlungssystem zu tun hatten, ging es vielen schwedischen Arbeitgebern darum zu verhindern, dass der Wettbewerb um Ar-

beitskräfte in Zukunft über Betriebsrenten geführt werden würde. Da die amerikanischen Arbeitgeber sich auf Strategien segmentierter Arbeitsmärkte verlegt hatten, für die dezentralisierte Tarifverhandlungen förderlich waren, betrachteten sie ein allgemeines Rentensystem als eine Bedrohung für solche Strategien. Mit anderen Worten, die Haltung, die die Arbeitgeber gegenüber Reformen in der Sozialpolitik einnahmen, wurde durch die Beschaffenheit von Institutionen in einer anderen Sphäre der politischen Ökonomie bestimmt. Durch die Erforschung derartiger Interaktionseffekte in anderen Fällen institutionellen Wandels kann viel darüber in Erfahrung gebracht werden, wie sich Institutionen in einer Sphäre der politischen Ökonomie auf die Politik der Koalitionen in anderen Sphären auswirken.

Wenn Regierungen und Produzentengruppen gemeinsam mit den Wählern und Unternehmen, die Einfluss auf sie nehmen, zentrale Akteure in Prozessen institutionellen Wandels sind, dann müssen wir die Frage stellen, was sie motiviert. Hier ist zwischen zwei Typen von Motivationen zu unterscheiden. Reformvorschläge können die Gesamtwohlfahrt oder die ökonomische Performanz des Landes im Blick haben. Das Ziel besteht dann darin, den für alle verfügbaren ökonomischen Zuwachs zu steigern. Aber die Haltung, die ein Akteur gegenüber einem Reformvorschlag einnimmt, kann auch von dessen Verteilungswirkung geprägt sein, durch die Sorge darüber, wie der Zuwachs unter denen verteilt werden wird, die in der Lage sein könnten, Anspruch darauf zu erheben.

Hall und Soskice (2001) konzentrieren sich auf die Fragestellung, in welchen Hinsichten Institutionen der politischen Ökonomie die Performanz von Unternehmen und der Wirtschaft als Ganzem beeinflussen. Allerdings deutet nichts in ihrer Analyse darauf hin, dass Prozesse institutionellen Wandels in erster Linie durch das Interesse an der ökonomischen Gesamtleistung vorangetrieben werden. Wie Fioretos (2001) bemerkt, stecken solche Bedenken oft hinter dem Handeln von Regierungen. Doch kann, wie ich festgestellt habe, der Wunsch danach, wiedergewählt zu werden, auch Verteilungsfragen in die Erwägungen einer Regierung einfließen lassen. Bei der Frage, wofür sie sich einsetzen sollen, wägen Regierungen häufig sehr genau ab, ob sie Güter an ihre eigenen Klientelgruppen umverteilen oder ob sie Maßnahmen durchführen, um die Versorgung mit Gütern, die allen zur Verfügung stehen, auszuweiten. Wir wissen noch nicht genug darüber, wann Regierungen das eine Ziel bevorzugen und wann das andere.

Bei Unternehmen und Produzentengruppen ist es allerdings noch wahrscheinlicher, dass sie von Verteilungsfragen motiviert sind. Wenn sie einen Reformvorschlag in Erwägung ziehen, werden sie wissen wollen, was für sie dabei herauskommt. In manchen Fällen werden sie sich vielleicht für eine Reform

aussprechen, weil diese, indem sie die Wohlfahrt aller steigert, auch ihre eigene verbessert. In anderen Fällen wird ihnen mehr daran gelegen sein, sicherzustellen, dass durch eine Reform Güter – ob in Form von Einkommen, Absicherung gegen Risiken, Ansprüchen auf Ressourcen oder der Macht, sich mehr Ressourcen zu sichern – an sie umverteilt werden und nicht an die, mit denen sie um solche Ressourcen konkurrieren. Das ist das Paradox institutioneller Reform in der politischen Ökonomie: Das Schicksal von Reformvorschlägen, die für das Wohlergehen des Landes weitreichende Folgen haben, wird oft nicht dadurch bestimmt, wie sich die Vorschläge auf dieses Wohlergehen auswirken, sondern durch ihre Verteilungswirkungen auf einflussreiche Gruppen.

Höpners (2003) Analyse der Einstellungen der deutschen Gewerkschaften zu den Reformen der Corporate Governance veranschaulicht diesen Aspekt sehr treffend. Obwohl es Grund zu der Annahme gab, dass Maßnahmen, die von den Unternehmen eine transparentere Berichterstattung verlangen, die deutschen Firmen dazu zwingen könnten, dem Shareholder Value auf Kosten von Stakeholdern, wie ihren Arbeitnehmern, größere Aufmerksamkeit zu widmen, unterstützten viele deutsche Gewerkschaften diese Maßnahmen. Und sie taten dies, weil sie glaubten, dass ihre eigene Verhandlungsposition gegenüber den Unternehmen gestärkt würde, wenn sie über die Informationen verfügten, die durch diese Maßnahmen zugänglich werden würden. Kurzum, als die Gewerkschaften das Für und Wider von Maßnahmen mit möglicherweise gravierenden Folgen für die Gesamtwirtschaft erwogen, hatte für sie ihr unmittelbarer Verteilungskampf mit den Arbeitgebern Vorrang.[13]

Diese Unterscheidung zwischen den Folgen einer Maßnahme für die Gesamtwohlfahrt einerseits und für Verteilungsfragen andererseits lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die Institutionen der politischen Ökonomie. Angenommen, dass für die meisten Akteure Verteilungseffekte Vorrang haben. Wie Adam Smith bemerkte, liegt die Herausforderung darin, ökonomische Institutionen so zu gestalten, dass die Akteure, indem sie ihre eigenen Interessen fördern,

13 Ich persönlich bin der Ansicht, dass dieser Kompromiss weniger einschneidend war, als dieser Abschnitt und einige andere Analysen vermuten lassen. Man sollte nicht alle Reformen der Corporate Governance, die gewöhnlich als »Liberalisierung« beschrieben werden, so behandeln, als ob sie alle dieselben Auswirkungen auf die Sphäre der Corporate Governance hätten. Zum Beispiel haben Schritte hin zu größerer finanzieller Transparenz nur eine geringe Auswirkung auf das Verhalten von deutschen Unternehmen und Investoren im Vergleich zu der Auswirkung, die andere Reformen, wie etwa Maßnahmen zur Erleichterung feindlicher Übernahmen, haben könnten. Ich vermute, dass viele in der deutschen Gewerkschaftsbewegung diese Ansicht teilten und ihre Unterstützung für diese Maßnahme nicht so sahen, dass sie die bestehende Funktionsweise der Wirtschaft oder ihre Position darin ernsthaft bedrohte. Höpners grundlegender Hinweis, dass Fragen der Gesamtwohlfahrt oft hinter Verteilungsfragen zurücktreten, bleibt gleichwohl wichtig.

auch die Gesamtwohlfahrt steigern. Smiths Nachfolger argumentieren, dass dies durch (perfekte) Wettbewerbsmärkte erreicht wird. Ihrer Auffassung nach führen daher institutionelle Arrangements, die vom perfekten Wettbewerb abweichen, dazu, dass »Renten« entstehen, durch die sich einige Akteure auf Kosten der Gesamtwohlfahrt bereichern. Diesem Prinzip folgend, meinen viele Beobachter, dass Institutionen, die strategische Koordination fördern, zu ökonomischer Ineffizienz führen, die durch politische Koalitionen von Akteuren, die sich von diesen Institutionen Renten versprechen, aufrechterhalten wird (vgl. Pagano/Volpin 2002).

Solche Analysen sind nicht völlig falsch. Oft werden relevante politische Maßnahmen durch Verteilungserwägungen vorangetrieben, und in einigen koordinierten Marktwirtschaften spielt die *Insider-Outsider*-Problematik eine Rolle (Lindbeck/Snower 1986). Der VoC-Ansatz legt jedoch nahe, dass Institutionen, die von solchen Analysen nur als Urheber von Renten und Ineffizienz gesehen werden, manchmal aufgrund der Art und Weise, wie sie zu strategischer Koordination beitragen, ökonomische Effizienz hervorbringen können.[14] Hierin liegt die Radikalität des Varieties-of-Capitalism-Ansatzes: Er gründet auf einem radikalen Realismus. Keine Ökonomie hat sich jemals dem perfekten Wettbewerb angenähert. Jede Abweichung davon als eine Quelle von »Ineffizienz« zu beschreiben, führt daher nicht weiter. Viel besser ist es, sich zu überlegen, warum, gemessen an der ökonomische Gesamtleistung, manche Abweichungen einen höheren Grad an Effizienz bieten. Das ist das Gebiet, auf dem wir Unterscheidungen zwischen Ländern vorzunehmen versuchen.

Auf diesem Gebiet haben viele Analytiker bereits, ausgehend von der Organisation der Arbeiterbewegungen in ihren Ländern, nützliche Unterscheidungen zwischen politischen Ökonomien getroffen. Logik und Empirie lassen vermuten, dass sich dort, wo Institutionen Tarifverhandlungen begünstigen, die stark zentralisiert oder koordiniert sind, die Bemühungen von Gewerkschaften, das Wohlergehen ihrer Mitglieder zu sichern, positiver auf die ökonomische Gesamtleistung auswirken, als ähnliche Bemühungen von Gewerkschaften, die zwar über einige Macht verfügen, dabei aber im Rahmen dezentralisierter Institutionen verhandeln (Calmfors/Driffill 1988; Soskice 1990; Iversen 1998). Die Grundannahme bleibt im Wesentlichen die von Smith: Die Versuche von Akteuren, sich Verteilungsvorteile zu verschaffen, können je nachdem, wie die Institutionen in der politischen Ökonomie beschaffen sind, mit mehr oder weniger Wahrscheinlichkeit zur einer Steigerung der Gesamtwohlfahrt führen. Allerdings berücksichtigt diese Art der Untersuchung eine größere Bandbreite

14 Es sei auf die Parallelen zwischen dieser Analyse und Streecks Analyse der »diversifizierten Qualitätsproduktion« hingewiesen.

institutioneller Arrangements, als es möglich ist, wenn man sich allein auf den Marktwettbewerb fixiert.

Ähnliche Fragen sollten zur institutionellen Reform gestellt werden. Auch hier lautet die Prämisse, dass die Akteure Verteilungsgewinnen Vorrang einräumen werden. Die Frage ist, ob ihre Versuche, dies zu tun, institutionelle Reformen, die die Gesamtwohlfahrt, verstanden als die ökonomische Leistungsfähigkeit eines Landes, fördern, eher begünstigen oder behindern. Die Antwort wird zum Teil von dem Charakter bestehender ökonomischer und politischer Institutionen abhängen, die so definiert sind, dass sie die politischen Institutionen eines Landes, die Organisation seiner Produzentengruppen und die Art und Weise umfassen, wie Unternehmen ihre Anstrengungen organisieren.[15] Einige Länder setzen Reformen ins Werk, die die nationale Wirtschaftsleistung steigern, während andere dabei mehr Schwierigkeiten haben. Für diese Unterschiede bedarf es besserer Erklärungen sowie Analysen, die ihren institutionellen Wurzeln auf den Grund gehen.

4 Fazit

Der Analyserahmen der Spielarten des Kapitalismus, an dessen Entwicklung viele von uns mitgewirkt haben, hat nicht für alle Fragen, mit denen sich die entwickelten politischen Ökonomien konfrontiert sehen, eine Antwort. Immerhin bietet er für einige dieser Fragen eine Lösung und schafft eine Ausgangsbasis für die Untersuchung anderer. Ich habe zu zeigen versucht, dass es sich um eine vielversprechende Ausgangsbasis handelt, die sich mit vielen der scharfsinnigen Thesen, die von Wolfgang Streeck und anderen am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelt werden, in Einklang bringen lässt.

Dieses Kapitel hat vornehmlich Fragen des institutionellen Wandels betrachtet, da sie heute einen wesentlichen Teil der politischen Agenda in Europa bestimmen. Weil Hall und Soskice (2001) in ihrer Argumentation der Ansicht widersprechen, dass die Globalisierung liberale und koordinierte Marktwirtschaften dazu zwingen wird, auf ein einziges institutionelles Modell zu konvergieren, wurde bisweilen die Ansicht vertreten, wir würden in diesen Ökonomien wenig Wandel erwarten. Das ist jedoch weder die tatsächliche noch die beab-

15 Dies ist eine Variation der Frage, die Politiktheoretiker seit Langem stellen, nämlich wie ein Gemeinwesen unter der Prämisse, dass die Akteure darin Menschen und nicht Engel sind, organisiert werden kann. Indem ich hier Verteilungsfragen den Vorrang gebe, schließe ich nicht die Möglichkeit aus, dass politische Führer manchmal andere dazu anregen können, Opfer zu bringen, um das gemeinsame Wohl voranzubringen.

sichtigte Aussage dieses Buches. Das Buch hatte zum Ziel, den Charakter des Wandels in den entwickelten politischen Ökonomien zu untersuchen, und ich habe dargelegt, dass es dafür wichtige Einblicke bietet.

Verschlimmert wurde die Verwirrung über den Charakter institutionellen Wandels in den entwickelten Ökonomien durch die allzu stark vereinfachenden Begriffe, in denen die Debatte oft geführt wird. Sowohl in der akademischen Analyse als auch in der Wirtschaftspresse wird das Problem oft so beschrieben, als gehe es darum, herauszufinden, ob sich die koordinierten Marktwirtschaften liberalisieren werden. Viele Analytiker übernehmen die Prämisse, dass diese Ökonomien nur dann wirtschaftlich leistungsfähig sein werden, wenn sie sich liberalisieren. Damit wird behauptet, dass sie nur die eine Wahl zwischen liberalen Reformen und ökonomischem Niedergang hätten. Doch diese Behauptung erfasst nicht die gesamte Bandbreite an Möglichkeiten, die ihnen offen stehen.

Die andere Möglichkeit ist, dass die koordinierten Marktwirtschaften sich anpassen, ohne sich vollständig zu liberalisieren, indem sie Reformen übernehmen, die den Charakter ihrer ökonomischen Institutionen ändern und sie auf je eigene Anpassungspfade setzen. Statt auf ein liberales Marktmodell zu konvergieren, werden sie das koordinierte Marktmodell durch institutionelle Reform ändern. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass dies das wahrscheinlichste Ergebnis der »Globalisierung« sein wird.[16]

Die institutionellen Wandlungen, die heute in Europa stattfinden, zeigen, dass genau diese Art von Anpassung im Gange ist (siehe Hall 2006b). Obwohl ich diese These hier nicht im Einzelnen belegen kann, muss man, um sie zu verstehen, über vereinfachende Konzeptionen von »Liberalisierung« hinausgehen. Im weiten Sinne dieses Begriffs machen alle entwickelten Ökonomien eine gewisse Liberalisierung durch. Der Begriff ist jedoch zu differenzieren. Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Maßnahmen, die oft als »liberal« beschrieben werden (siehe Hall/Thelen 2005). Einige untergraben die institutionelle Unterstützungsbasis für strategische Koordination, während andere eine relativ geringe Auswirkung darauf haben, entweder, weil sie die Arrangements für die Überwachung und die Bildung glaubwürdiger Verpflichtungen, die einer solchen Koordination zugrunde liegen, unberührt lassen, oder weil die relevanten Akteure andere institutionelle Mittel finden, um dies zu erreichen. Bilanzen transparenter zu machen, verändert die meisten Systeme der Corporate Governance nicht grundlegend. Maßnahmen, die feindliche Übernahmen erleichtern, tun dies. Gleichwohl wird beides als ein Schritt hin zur »Liberalisierung« beschrieben – so als wäre dies ein von konkreten Bedingungen losgelöster Prozess, der sich selbstständig und ungehindert weltweit ausbreitet

16 Dieser Aspekt wird von Hall/Soskice (2001: 62–65) erörtert.

und überall die gleichen Folgen zeitigt. Ungefähr dasselbe ließe sich über die verschiedenen Arbeitsmarktreformen sagen, die gewöhnlich als liberal beschrieben werden.

Man findet häufig das Argument, dass die Schritte, die zur »Liberalisierung« koordinierter Marktwirtschaften unternommen werden, sie alle in »Hybride« verwandeln werden, und dadurch würde die Unterscheidung zwischen liberalen und koordinierten Marktwirtschaften ihren Wert verlieren. Doch man sollte sich davor hüten, aus oberflächlichen Veränderungen in den Politiken oder Regulationsregimen von Ökonomien Schlüsse über grundlegende Unterschiede in deren Funktionsweisen zu ziehen. Obwohl sich alle koordinierten Marktwirtschaften in gewissem Maße liberalisiert haben, weichen sie in vielerlei Hinsicht nach wie vor von liberalen Marktwirtschaften ab. Mit am wichtigsten sind Unterschiede in der Art und Weise, wie Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten organisieren. Viele koordinierte Marktwirtschaften funktionieren nicht länger so, wie das einst der Fall war, sehen aber auch noch nicht wie liberale Marktwirtschaften aus. Wenn man sie alle als Hybride beschreibt, begibt man sich der Vorteile, die ein Strukturvergleich bietet.

Im Wesentlichen das Gleiche könnte man zu der Behauptung sagen, dass alle politischen Ökonomien einzigartig sind, und zu Forderungen, Versuche, »Spielarten« des Kapitalismus zu beschreiben, aufzugeben und stattdessen lieber alle Ökonomien als im Grunde ähnlich verfasst zu behandeln, um nach Kovarianzen in wenigen gemeinsamen Variablen zu suchen. Zwar trifft es zu, dass alle entwickelten politischen Ökonomien einzigartig sind. Doch wenn man diese Einzigartigkeit betont, wird man nicht viele nützliche Generalisierungen finden, die für verschiedene Länder gelten.[17] Behandelt man umgekehrt alle politischen Ökonomien so, als seien sie austauschbare Fälle innerhalb einer multivariaten Analyse, besteht die Gefahr, die komplexen Interaktionseffekte nicht zu erfassen, die jede Ökonomie zu einem Ganzen machen, dessen Teile die Funktionsweise anderer Teile beeinflussen. Wenn die Auswirkungen von Arbeitsmarktreformen davon abhängen, wie das Corporate-Governance-System eines Landes beschaffen ist, führen Einschätzungen dieser Auswirkungen, die solche Interaktionseffekte unberücksichtigt lassen, in die Irre (Hall/Gingerich 2004a). Untersucht man aber solche Interaktionseffekte, analysiert man Spielarten des Kapitalismus.

Dieses Argument impliziert nicht, dass alle koordinierten Marktwirtschaften sich in der gleichen Weise wandeln werden. Es gibt Hinweise darauf, dass ihre

17 Vielleicht liegt die Ausnahme in der Analyse einer einzigen Ökonomie im Zeitablauf, bei der ein Vergleich über Zeiträume zum Teil den Nutzen bietet, den Vergleiche zwischen Ländern bringen.

Anpassungspfade voneinander abweichen könnten. Möglicherweise wird bald ein verfeinerteres Set von Kategorien zur Beschreibung von Spielarten des Kapitalismus benötigt, und es gibt in jüngster Zeit interessante Versuche, solche Kategorien zu entwickeln (Amable 2003; Boyer 2004). Auch impliziert dieses Argument nicht, dass alle koordinierten Marktwirtschaften Wege finden werden, ökonomisch erfolgreich zu sein. Das ist eine der Fragen, die in dieser Analyse noch nicht beantwortet wurden. Der entscheidende Punkt der VoC-Forschungsperspektive ist jedoch, den Gedanken aufzugreifen, dass einigen von ihnen dies gelingen wird, ohne sich von Grund auf in liberale Marktwirtschaften zu verwandeln. Die Geschichte legt die Vermutung nahe, dass ökonomischer Erfolg in einer Welt offenerer Märkte nicht auf institutioneller Konvergenz gründen muss. Ökonomien haben sich, ebenso wie Arten, in einer kompetitiven Umgebung nicht dadurch erfolgreich entwickelt, indem sie einander ähnlicher geworden sind, sondern indem sie jene Unterschiede kultivierten, die ihnen die besten Resultate brachten. Mit dem Varieties-of-Capitalism-Ansatz lässt sich besser verstehen, warum einige der institutionellen Unterschiede zwischen politischen Ökonomien diese in die Lage versetzen, im intensiven internationalen Wettbewerb zu bestehen. Die Frage lautet jetzt, ob Regierungen und Produzenten ihre Institutionen so anpassen können, dass sie diese Unterschiede inmitten einer intensiven Politik institutionellen Wandels verteidigen und nutzen können. Auf diese Frage wird es bald erste Antworten geben.

Dieser Beitrag wurde von Detlef Bremecke aus dem Amerikanischen übersetzt.

Literatur

Amable, Bruno, 2000: Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production. In: *Review of International Political Economy* 7(4), 645–687.

——, 2003: *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Amable, Bruno/Ekkehard Ernst/Stefano Palombarini, 2005: How do Financial Markets Affect Industrial Relations: An Institutional Complementarity Approach. In: *Socio-Economic Review* 3, 311–330.

Boyer, Robert, 1990: *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.

——, 2004: *Une Théorie du Capitalisme Est-Elle Possible?* Paris: Odile Jacob.

——, 2005: *Coherence, Diversity and Evolution of Capitalisms: The Institutional Complementarity Hypothesis*. Minda de Gunzburg Center for European Studies Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.

Crouch, Colin, 2005: Three Meanings of Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 3, 259–263.

Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1997: *The Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage.

Culpepper, Pepper D., 2003: *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

——, 2005: Institutional Change in Contemporary Capitalism: Politics and Finance in the 1990s. In: *World Politics* 57(2), 173–199.

Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Centralization of Wage Bargaining. In: *Economic Policy* 15, 13–61.

Ernst, Ekkehard C, 2002: *Financial Systems, Industrial Relations, and Industry Specialization: An Econometric Analysis of Institutional Complementarities*. Paris: OECD.

Estévez-Abe, Margarita/Torben Iversen/David Soskice, 2001: Social Protection and Skill Formation: A Reinterpretation of the Welfare State. In: Peter Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 145–183.

Esping-Andersen, Gøsta, 1994: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Granovetter, Mark, 1985: Economic Action and Social Structures: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91, 481–510.

Greif, Avner/David Laitin, 2004: A Theory of Endogenous Institutional Change. In: *American Political Science Review* 98, 633–652.

Gruber, Lloyd, 2000: *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Hacker, Jacob S./Paul Pierson, 2002: Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. In: *Politics and Society* 30, 277–326.

Hall, Peter A, 1993: Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. In: *Comparative Politics* 25, 275–296.

——, 1994: Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe. In: *German Politics and Society* 29, 1–23.

——, 2005: Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union in Europe. In: Ira Katznelson/Barry R. Weingast (Hrsg.), *Preferences and Situations*. New York: Russell Sage Foundation, 129–160.

——, 2006a: Danish Capitalism in Comparative Perspective. In: John L. Campbell/John A. Hall/Ove K. Pedersen, *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill University Press, 441–452.

——, 2006b: The Challenges Facing Europe and Varieties of Capitalism. In: Bob Hancké/Martin Rhodes/Mark Thatcher (Hrsg.), *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A./Robert Franzese, Jr., 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 502–535.

Hall, Peter A./Daniel Gingerich, 2004a: *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macro-Economy*. MPIfG Discussion Paper 04/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 2004b: Spielarten des Kapitalismus und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie: Eine Empirische Analyse. In: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 5–32.

Hall, Peter A./David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A./Kathleen Thelen, 2005: *Institutional Change in Varieties of Capitalism*. Conference Paper. American Political Science Association Annual Meeting, Washington D.C., 1 September 2005.

Höpner, Martin, 2003: *European Corporate Governance Reform and the German Party Paradox*. MPIfG Discussion Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 2005: What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 3, 331–358.

Iversen, Torben/David Soskice, 2006: Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others. In: *American Political Science Review*, forthcoming.

Kitschelt, Herbert/Philipp Rehm, 2006: New Social Risk and Political Preferences. In: Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli (Hrsg.), *The Politics of Post-industrial Welfare States*. London: Routledge, 52–82.

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

Kogut, Bruce (Hrsg.), 1993: *Country Competitiveness: Technology and Organizing of Work*. Oxford: Oxford University Press.

Lindbeck, Asser/Dennis Snower, 1986. Wage Setting, Unemployment and Insider Outsider Relations. In: *American Economic Review* 76, 235–239.

Mares, Isabela, 2001: Firms and the Welfare State: When and How Does Social Policy Matter to Employers. In Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 184–212.

McNamara, Kathleen, 1998: *The Currency of Ideas*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Moe, Terry, 2005: Power and Political Institutions. In: *Perspectives on Politics* 3(2), 215–234.

Offe, Claus/Helmut Wiesenthal, 1985: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Political Form. In: Claus Offe/John Keane (Hrsg.), *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformation of Work and Politics*. Oxford: Polity, 170–220.

Pagano, Marco/Paolo Volpin, 2002: *The Political Economy of Corporate Governance*. Centro Studi di Economia e Finanza, Working Paper No. 29. Salerno: Università degli Studi di Salerno, Departimento di Scienze Economiche.

Pontusson, Jonas/Peter Swenson, 1996: Labor Markets, Production Strategies and Wage-Bargaining Institutions. In: *Comparative Political Studies* 29, 223–250.

Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview.

Schroeder, Wolfgang/Stephen Silvia, 2005: *Why Are German Employers' Associations Declining? A Challenge to the Conventional Wisdom*. Minda de Gunzburg Center for European Studies Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.

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

——, 1994: Innovation Strategies of Companies: A Comparative Institutional Analysis of some Cross-Country Differences. In: Wolfgang Zapf/Meinolf Dierkes (Hrsg.), *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*. WZB-Jahrbuch 1994. Berlin: edition sigma.

Streeck, Wolfgang, 1991: On the Institutional Conditions for Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism*. Aldershot: Elgar, 21–61.

——, 1992: *Social Institutions and Economic Performance*. Beverly Hills: Sage.

Streeck, Wolfgang, 1994: Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore/Robert Boyer/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return of Incomes Policy*. London: Pinter, 118–130.

——, 1997: The German Economic Model: Does it Exist? Can it Survive? In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *The Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage.

——, 2004: Taking Uncertainty Seriously: Complementarity as a Moving Target. In: *Workshop Proceedings of the Österreichische Nationalbank* 1(1), 101–115.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Swenson, Peter, 1991: Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden. In: *World Politics* 43(4), 513–544.

——, 2001: *Capitalists Against Markets*. New York: Oxford University Press.

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

——, 2004: *How Institutions Evolve*. New York: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen/Ikuo Kume, 1999: The Effects of Globalization on Labor Revisited: Lessons from Germany and Japan. In: *Politics and Society* 27, 477–505.

Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1997: *The Dutch Miracle*. Amsterdam: University of Amsterdam Press.

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

Wood, Stewart, 1997: *Capitalist Constitutions: Supply Side Reform in Britain and West Germany 1960–1990*. Dissertation thesis. Cambridge, MA: Harvard University.

——, 2001: Employer Preferences, State Power and Labor Market Policy and Germany and Britain. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 247–274.

Yamamura, Kozo/Wolfgang Streeck, 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Comparing Capitalisms through the Lens of Classical Sociological Theory[1]

Gregory Jackson

1 Introduction

The 'classical tradition' in sociology, stemming from Marx, Durkheim, and Weber, continues to inspire sociological approaches to the economy (Beckert 2002; Swedberg 2000). Despite its foundational influence, the distinctively sociological contribution of this 'classical' tradition has been somewhat overshadowed by the widespread diffusion of economic theory, such as transaction costs or agency theory, and newer sociological approaches, such as network analysis or 'new institutionalism' in organizational analysis, in the process of forging interdisciplinary approaches to the economy.

In honor of the sixtieth birthday of Wolfgang Streeck, this essay looks at his contribution to economic sociology and its relationship to classical sociological theory. Wolfgang Streeck has retained and developed a distinctly sociological approach to the study of the economy that draws important inspiration from the classics. His closeness to the classic sociological tradition is perhaps unsurprising given his early journey as a student in the 1970s from the 'critical theory' found in Frankfurt to the then often more 'middle range' concerns of sociology pursued at Columbia University by influential figures such as Robert Merton, Peter Blau, and Amitai Etzioni. Wolfgang Streeck was excited by the empirical richness of early American sociology, as is evident in his subsequent edited volume *Elementare Soziologie* (1976). Alongside Durkheim, Weber, and Friedrich Engels, the book translated writings of postwar American sociologists such as Peter Blau, Alvin Gouldner, Howard Becker, and William Whyte. However, the focus was not on positivist empirical sociology, but on the way these sociologists utilized fundamental theoretical concepts, such as conflict, exchange, or status, to inform their detailed empirical or even ethnographic fieldwork. Likewise, Streeck's early work creatively applied concepts from the postwar American so-

1 I thank Guenther Roth and Allan Silver for their past guidance relevant to this paper, as well as Jens Beckert, Richard Deeg, Priscilla Ferguson, Anke Hassel, and Sigurt Vitols for their useful comments and discussions.

ciology of organizations to the study of the way in which a particular social class 'organized' itself for collective action through unions (Streeck 1981).

I first met Wolfgang Streeck when he agreed to supervise my undergraduate thesis in sociology and later offered me a job assisting some of the other COWS (Center On Wisconsin Strategy) researchers at the University of Wisconsin–Madison. Streeck inspired students equally by thinking in big theoretical terms and by insisting on empirical detail.[2] This preoccupation with the 'classical' sociological themes endured during my later involvement in a project comparing the historical origins and internationalization of nonliberal capitalism in Germany and Japan (Streeck/Yamamura 2001; Yamamura/Streeck 2003). Streeck's drive to use theory in a 'concrete' and transparent way, without simplifying away the dialectical twists of reality, reflects good sociology both as a science and a craft (see also Hammond/Bellah 1964).

Wolfgang Streeck's work draws much of its inspiration from Durkheim's "noncontractual conditions of the contract" and the importance of professional groups. These concepts are central to Streeck's perspective on the German model of capitalism, particularly the apprenticeship system or employee codetermination. The noncontractual but "beneficial constraints" on German employers are central to the very business strategies associated with Germany's success in diversified quality production (Streeck 1992b). Erik O.Wright and Euclid Tsakalotos (2004) recently commented on Streeck's Durkheimian lineage from a Marxist standpoint by raising issues around divergent class interests and by asking to whom institutional constraints may be beneficial. My concern here, however, is to confront Durkheim with Weber. Weberian sociology emphasized that society is comprised of different institutional orders with distinct dynamics, values, and 'logics' of action. This idea also figures strongly in Wolfgang Streeck's analyses of employers' and union organizations, as well as in his comparisons of national 'varieties' of capitalism.

Given the vast attention paid to his specific interpretations of the German political economy, I choose here to highlight some of Wolfgang Streeck's contributions *as a sociologist*. In tracing Streeck's 'classical' sociological lineage, my aim is to show more generally how these perspectives remain central for the comparative study of capitalism today.

---

2 Wolfgang Streeck firmly steered my undergraduate thesis on inequality and German unification away from a foggy interest in Habermas' idea of capitalist 'systems colonizing the lifeworld' to the exotic details of the German apprenticeship training system. His suggestion of Pierre Bourdieu's concept of cultural capital and the financial backing of a Hilldale Fellowship that got me from Madison to Berlin prompted me to study the certification of certifications of East German printing and metal working apprentices in united Germany.

2 The Durkheimian Lens

Economic sociology conceives of individual exchange as embedded in noneconomic social relationships. Nowhere is this idea more central than in Durkheim's treatise *The Division of Labor in Society*. Durkheim (Durkheim 1984 [1893]) explores the forms of social solidarity that occur as the division of labor increases. The division of labor is a progressive adaptation of modern societies, but one with destructive tendencies, for it decouples the individual from a more homogeneous set of premodern moral regulations and beliefs. Durkheim seeks to find what makes the continuance of association possible without disintegration into anomie. His solution stresses a new form of organic solidarity, expressed poignantly in terms of the "noncontractual conditions of the contract."

Noncontractual Conditions of the Contract

Durkheim sees the division of labor as involving not only the increased specialization of activities, but also as requiring social integration. He notes that societies with low degrees of labor division regulate themselves through the collective or common consciousness (Durkheim 1984 [1893]: 39). This 'mechanical' form of solidarity is expressed through repressive law, whereby the penal character of law expresses the similarity of moral beliefs and sentiments within the group. However, the increasing division of labor causes the collective consciousness to decline in scope and function.

Empirically, Durkheim links the increasing division of labor with the emergence of restitutive law in which sanction "comes down to a mere restoration of the 'status quo ante'" (ibid.: 68). Restitutive law is not based on a moral sentiment common to all, but embodies specific functional relationships of people to things, other persons, or social functions. The administration of law also grows more diffuse and the involved parties become responsible for soliciting legal action (ibid.: 69–71). Restitutive law guarantees the rights of people, such as the obligation to refrain from harm or to repair damage, but does nothing to bend the will of different persons to common ends (ibid.: 73–75). Hence, while being necessary for solidarity, this 'negative' law presupposes existing cooperation. Durkheim's crucial argument is that restitutive law can also facilitate organic solidarity, based on the regulation of functional dependencies or cooperation.

Durkheim sees contract law as paradigmatic for cooperation (ibid.: 79), since contracts are specific agreements between particular parties such as lender and borrower or employer and employee. For Durkheim, contracts are possible only because they take place before a background of rights and obligations that are not in themselves subject to the negotiation in the contract:

> For in a contract not everything is contractual. The only undertakings worthy of the name are those that are desired by individuals, whose sole origin is this free act of the will. Conversely, any obligation that has not been agreed upon by both sides is not in any way contractual. Wherever a contract exists, it is submitted to a regulatory force that is imposed by society and not by individuals: it is a force that becomes ever more weighty and complex. (ibid.: 158)

While a contract may stipulate rights and obligations, the interests of the parties will remain distinct and often conflicting. Beneficial compromises cannot be determined in advance (ibid.: 160), but law may determine the "legal consequences of those of our acts which we have not settled beforehand" (ibid.: 161). Restitutive law may constrain the exercise of self-interest by externally imposing obligations. Noncontractual conditions thus make contracts possible in light of the inherent uncertainty of most exchanges (Streeck 1992c) by endowing parties with generalized rights and obligations over and above the stipulations of contract, hence setting a basic norm for all similar contracts. Durkheim stresses that society never simply assures that contracts are carried out, but also determines "in what conditions they are capable of being executed and, if the need arise, restore them to their normal form" (Durkheim 1984 [1893]): 162). The division of labor thus has a "moral" character in that the individual becomes bound "to act in accordance with ends that are not his own, to make concessions, to agree to compromises, to take into account interests superior to his own" (ibid.: 172–173). Without such moral regulation, society will suffer from anomie.

Durkheim's view is plainly distinct from the idea of market exchange as a spontaneous and sufficient guarantee of cooperation based on voluntary appeal to mutual self-interest. For example, Durkheim argues that labor contracts do much more than guarantee the remuneration of the worker in proportion to the labor exerted. The inherent inequality in status entails that "there cannot be rich and poor at birth without there being unjust contracts" (ibid.: 383). Justice and equality of external conditions must be assured elsewhere, outside the contract by society (ibid.: 338).

Changing Forms of Solidarity

Durkheim suggests that the growing division of labor is associated with a shift from a mechanical form of social solidarity based on normative regulation to a functionally differentiated or 'organic' form of solidarity. Still, even the latter is only possible in the presence of some normative foundations. Yet it is precisely this type of normative consensus that the division of labor progressively undermines. Ultimately, Durkheim paradoxically "traces anomie back to the same processes of differentiation from which a new morality is supposed to arise 'as if by a law of nature'" (Habermas 1987).

Durkheim provides no detailed examination of the way organic solidarity would come about. Clearly, the state plays an important role through restitutive law. However, Durkheim ultimately views the state as being too remote. Rather, occupational or professional groups could provide a more adequate means of integration. The occupational group has a particular closeness and moral power capable of containing individual egos and maintaining a common solidarity in the consciousness of its members. This intermediate level of association, between the individual and society at large, is particularly important for Durkheim and his analyses of education, state policy, occupational groups, and law.

Status as Beneficial Constraint on Contract

Noncontractual conditions of the contract are a crucial starting point for later sociological views of the economy. In his work, Wolfgang Streeck links this debate to another classic sociological dichotomy, namely: status versus contract. Status relates to contract in at least three ways: status prevents contract (e.g. unequal parties cannot be said to engage in free contracts), contract establishes status (e.g. when rights and duties are diffuse and status-like), and contract presupposes status (e.g. contracts emerge against a background of rights and duties taken to be given; Streeck 1992c).

A large body of literature has interpreted the diverse forms of capitalism with regard to the persistence of different premodern status orders (Gerschenkron 1966; Marshall 1964; Moore 1966). For example, in nineteenth-century Germany, traditional status-based forms of employment constrained contracts by giving employers *paternalistic rights* of authority (e.g. the notion of employer as *Herr im Haus*) that were often backed by coercion from the state, as well as *paternalistic obligations* toward employees. In England, by contrast, earlier political democratization had formally given workers equal rights as individuals engaged in the free exchange of products, rather than making them dependents in status-like relations of authority. Later, democratization in Germany led to a substantial reinterpretation of previous status-like elements of contract in favor of employees, while leaving intact a notion that viewed the capitalist firm as more than a private 'nexus of contracts,' indeed as something more akin to a social institution toward which society may take an active public interest.

In his own work, Streeck seeks to discover how status can be *politically reconstructed* as a basis for organic solidarity. The core sociological theme here is the attempt to understand why rational voluntaristic and contractual arrangements may, in themselves, fail to produce beneficial institutional arrangements *even when they may be in the interests of the actors involved*. In short:

> [S]uccessful self-interested, utilitarian behaviour in market environments requires the presence of collective resources, common values and shared expectations that rationally acting individuals cannot normally generate, protect or restore even if they fully recognize their vital importance. (Streeck 1989: 89)

Consequently, coercive, externally enforced constraints may be necessary to force rational capitalists to make more efficient use of individual and collective production factors and to assure the investment necessary for the 'supply side' of capitalist economies, which would otherwise erode. Two mechanisms are particularly relevant here: first, the establishment of status through the collectivization of contracts, such as through unions or other interests associations, and second, the generalization of 'traditional' status through politics. Streeck has addressed the former through his extensive work regarding associations, while the latter relates to his work on German codetermination.

Streeck's work (with Philippe Schmitter in particular) has pointed to the uniquely important role of associations as a mechanism of economic coordination and governance. In addition to markets, hierarchies, and state intervention, the distinctive domain of economic sociology is often the analysis of social networks.[3] Associations engaged in organizational concertation are argued to be a further distinctive level of governance between markets and the state (Streeck/Schmitter 1985). Here functionally defined interest groups based on membership (e.g. class, sectoral, and professional associations) engage in concertation with other mutually recognized organizations with the aim of producing stable compromises (pacts). This idea is intimately tied to the Durkheimian notion of professional groups as an institutional basis for 'organic solidarity.' Private-interest associations may acquire *public status*. Emerging strongly in European corporatism during the 1960s and 1970s, they became part of an increasingly interdependent mechanism to implement state policy. For example, broad-based organizations that are able to 'internalize' diverse membership interests may produce more politically stable compromises. Likewise, the regulatory constraints on competition produced by associations, such as technical standardization or vocational training, may enhance the long-term efficiency of markets. In short, interest associations may uniquely compensate for a number of specific failures associated with the state, the market, and the community.

Status may also be institutionalized through politics – as in the case of the 'industrial citizenship' institutionalized through German codetermination. In an essay on employee participation aimed at an American audience, Streeck critiques the economists' usual argument, namely that: "If participation is indeed

3 Community is another model of coordination that shares some elements with social networks, although it also differs in important ways (Streeck/Schmitter 1985).

as productive as is claimed, management can be trusted to introduce it on their own; if they don't, this only proves that participation is less economically beneficial than its proponents claim" (Streeck 1996: 188–189). Employee participation most often reflects a demand by unions or employees that was resisted by employers. State intervention is critical in two ways. First, participation is more universal and less dependent on the market power of unions; second, the establishment of a legal framework for participation removes certain parameters from the realm of negotiation at the level of the workplace, and local industrial relations are relieved of many contentious issues. Streeck (ibid.: 189) sees these constraints as mutually beneficial because "legislation may thus make both sides devote their efforts and inventiveness to cooperative pursuits and positive-sum games, protecting employers from the temptation to seek advantage in creating a 'union-free environment' and workforces from the need to hedge against employers defecting from participation regimes and reasserting their managerial prerogatives if they see fit." In Germany, the development of codetermination involved managers, unions, and employees – all of whom had to learn how to use the new institution in economically productive ways and thereby turn constraints into cooperation (Jackson 2005; Streeck 1992a). Over the years, these particular constraints have proven to be crucial for the comparative institutional advantage of the postwar German economy, particularly in the sectors characterized by 'diversified quality production' (Streeck 1992b).

The Durkheimian view is central for Wolfgang Streeck's economic sociology in that it shows how social order is possible when economic exchange is embedded in institutions. Streeck and Thelen (2005: 9) define the very concept of institution in a thoroughly Durkheimian fashion as "socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities." In contrast to writings on institutions as conventions, equilibriums among incentives, or taken-for-granted worldviews, Streeck emphasizes that institutions are defined by their obligatory character, as well as the enforcement of formalized rules by third parties. Institutions are regimes that constrain and confront the individual as a kind of "social fact" that – although produced by human action – is independent of individual will.

3 The Weberian Lens

While institutions represent an important "solution" to the problem of order in Durkheimian sociology, they are the source of paradox within Weberian sociol-

ogy. Although institutions are needed to support the modern economy, they derive their legitimacy and normative force from noneconomic values and norms. Although societies may possess a stock of pre-existing 'organic solidarity' based on traditional social relations, they may face a need to create a new "nonfunctional" basis for the institutions to govern their economies. In modern societies, institutions are enforced not simply by expressions of moral disapproval. Specific organizations are formally charged with enforcing the institutionalized expectations of actors with respect to the behavior of others. This endows institutions not only with predictability, but also legitimacy (Streeck/Thelen 2005: 9–11). The focus on legitimacy raises questions of authority and obligation that are central to Weberian sociology.

Rationalization and Value Conflict

In *Economy and Society*, Max Weber (1978: 72) argues that the development of modern capitalism in the West required those societies to at least partially overcome traditional orientations toward technique, social relations, and ultimate ends. Modern capitalism is intimately tied to the "freedom" from constraints imposed by tradition, emotion, and certain ethical imperatives. Like Durkheim, Weber's view of exchange nonetheless stresses the need for social embeddedness or the 'regulation' of self-interest. Exchange entails the resolution of a previously latent conflict of interests by means of a compromise (ibid.). Since conflict occurs over price or competition among rivals in the same market, self-interest alone is often an insufficient basis for compromise. Exchange often presupposes that one party is under the compulsion of need or the other's power (Weber 1978: 73). Likewise, consensual relationships require the assumption that parties will uphold their agreement and treat this 'expectation' as fact. Rational exchange based on self-interest requires the calculability of fulfilling one's promises (ibid.: 328). Parallel to Durkheim, Weber argues that legal authority is necessary to facilitate market exchange and sanction illegitimate behavior (ibid.: 336–337).

Unlike Durkheim's concern for social integration, Weber is interested in the way modern capitalist firms and the bureaucratic state emerged historically and embodied new purposive-rational orientations to action. In order for modern capitalism to develop at all, the foundations of rational self-interested exchange had to originate first as a way of life among social groups in precapitalist societies (Weber 1992: 55). Historically, a capitalistic 'spirit' only emerged in the West once the ethical sanctions of the moral Christian worldview began to ease and thereby facilitate the 'disenchantment' of the practical world. Particular 'elective affinities' (*Wahlverwandtschaften*) arose between the economic interests of particular groups, on the one hand, and the internal developments of religious rationaliza-

tion, on the other. Shifts in religious interpretation under Protestantism linked the "ideal interests" rooted in religion with a particular practical, capitalist ethos based on a vocational culture. Protestantism not only freed a bourgeois stratum from certain ethical conflicts involving economic activity, but gave individuals a sense that it was their duty or even calling to increase wealth (ibid.: 52). Ascetic Protestantism thus served to give new moral sanction to continuous and impersonal calculation.

Just as capitalism had to overcome value conflicts with religion, Weber stresses that conflicts exist among the value orders or institutions that 'regulate' capitalism. For Weber, 'modern' capitalist societies rest upon the formal rationality embodied in three central institutions: positive law, bureaucratic domination, and capitalist enterprise. The differentiation of these formally rational institutional domains leads to an increase in the number of conflicts with substantive value commitments in general.[4] To understand this, it is important to understand that rationality has a variety of meanings in Weber's work. Weber examines processes of rationalization according to particular "departments of life" or "value spheres," each with their immanent "logics" or "inner dynamic" *(Eigengesetzlichkeit)*. He has no systematic theory about the conflicts among institutional orders, nor a systematization of different spheres. Value conflicts come into play as secular theories with limited temporal scope, but develop with reference to specific institutional typologies.[5]

The value-spheres concept is most comprehensively discussed in *Economic Ethics of the World Religions*, which explores conflicts between religion and practical activity in other "spheres" (Weber 1946a). The term "spheres" refers variously to religion, the kinship group, the economic sphere, the political order, the aesthetic and erotic spheres, as well as the realm of cognition and science. Likewise, *Eigengesetzlichkeit* describes social functions and sometimes other irreducible logical, religious or moral, and aesthetic values. Weber's value spheres possess various combinations of three logically independent dimensions: "Conduct within a sphere may take place according to its own laws (causal autonomy), may have its own inherent dignity or intrinsic value (axiological autonomy), or may generate its own norms and obligations (normative autonomy)" (Brubaker 1984: 83).

4 Weber stresses conflict between institutionalized orders of action, such as the formally rational activity of capitalist enterprise and individual commitments to values. Weber's view thus differs markedly from a "clash of civilizations" perspective of conflict between ultimate value positions (Huntington 1993).

5 For a discussion of typologies, secular theories, and situational analysis in Weber's work, see (Roth/Schluchter 1979; Roth 1987; Schluchter 1981). For example, in his work on the Protestant Ethic, Weber is not interested in explaining institutional developments in terms of specific historical events, but in terms of the historical preconditions of a historical "type," such as rational capitalism or inner-worldly asceticism.

For Weber, value conflicts are irreconcilable and increase along with historical processes of rationalization. In *Economy and Society*, Weber looks at four functional spheres as a basis for universal historical comparison: religion, law, economics, and politics. These spheres may be rationalized to different degrees and in different directions. However, the more each sphere is rationalized and hence institutionalized, the more it becomes differentiated from other value spheres. The more a domain follows its own particular logic in a systematic, rationalized fashion, the more it comes into conflict with other values around it (Roth 1987: 295). As Weber (1946a: 328) explains,

> For the rationalization and the conscious sublimation of man's relations to the various spheres of values, external and internal, as well as religious and secular, have then pressed towards making conscious the internal and lawful autonomy of the individual spheres; thereby letting them drift into those tensions which remain hidden to the originally naive relation with the external world. This results quite generally from the development of inner- and other-worldly values towards rationality, towards conscious endeavor, and towards sublimation by knowledge.

Capitalist enterprise is a central case in point. Weber (1978: 161–162) outlines conditions for the formal rationality of capitalist enterprise, whereby means and ends are fully rationalized by accounting procedures according to the criteria of realizing profit. This formal rationality is institutionalized externally by competitive pressures, which sanction actors who fail to orient themselves toward profits. Likewise, money provides an impersonal metric to subjectively observe the correctness or success of the action. Action thereby becomes instrumentally rational, since ends may be pursued with regard to their "marginal utility" in terms of relative costs and benefits. As Weber (ibid.: 28) elaborates:

> Value-rational action may thus have various different relations to the instrumentally rational action. From the latter point of view, however, value-rationality is always irrational. Indeed, the more the value to which action is oriented is elevated to the status of an absolute value, the more irrational in this sense the corresponding action is. For the more unconditionally the actor devotes himself to the value for its own sake, to pure sentiment or beauty, to absolute goodness or devotion to duty, the less is he influenced by considerations of the consequences of his actions. The orientation of action wholly to the rational achievement of ends without relation to fundamental values is, to be sure, essentially only a limiting case.

As a consequence, modern institutions express an opposition between the value commitments and (formally) rational action, which involves orientation to objectified, impersonal, and ultimately meaningless ends.

Legitimacy

How can instrumentally rational action become differentiated and *legitimate* as an institutional order, such as capitalist enterprises? For Weber, relations between the different orders of modern society meet and become regulated in law (Weber 1981: 92). Law limits the claims of actors within various institutional domains through legal norms of behavior. Enacted laws provide procedures to settle conflicts of interest, but as in Durkheim, it remains unclear how such legal norms arise. Intentionally created, 'positive' law turns a command into law only in relation to certain principles of enactment (Schluchter 1981: 101–102). Legal authority may be legitimated in terms of the legality of these procedures, based on the constitutional separation of powers and the granting of inalienable rights, for example. While law is externally imposed and sanctioned, legal principles ultimately are nonetheless the product of human intention and derive validity only with regard to *agreement* in some sense (see also Habermas 1987: 257–268).

So while instrumental action can be legitimated with reference to law, legal principles remain a source of conflict. Weber (1978: 882–894) sees an irresolvable tension between the antiformal (substantive) and formal tendencies of law, each of which is a countertendency of the other. The development of capitalism supports legal formalism and its greater predictability of interpretation and calculability of enforcement. Importantly, legal formalism can only be achieved through an "ethical minimum" aimed at outlawing a narrow range of criminal or fraudulent practices (see Schluchter 1981: 113). The legal interpretation of most contracts must inevitably take extralegal norms into account, such as the "real" intentions of parties, which weaken positivistic legal formalism and precision. These antiformal tendencies within modern law are amplified by demands for substantive justice arising from factors such as strategies for political legitimation, struggles between antagonistic class interests, or the interests of the legal profession itself (Weber 1978: 894). In the Weberian view, capitalism does not exist as a stable and legitimate order, but must be continuously legitimated with reference to values outside itself, which in turn, it perpetually threatens to undermine.

As a sociologist, Weber suggests that institutions may be compared with regard to the differing or competing values and criteria of rationality institutionalized within them. As Weber (1946b: 150) stated in his famous speech, "Science as a Vocation":

> The various value spheres of the world stand in irreconcilable conflict with each other … Fate, and certainly not 'science,' holds sway over these gods and their struggles. One can only understand what the godhead is for the one order or for the other, or better, what godhead is in the one or in the other order.

Ultimately, Weber's analysis highlights the phenomenon that institutions embody antagonistic values. The institutionalization of values relates to both "ideas" as well as the interests of historical actors. Interests and ideas remain interrelated because interests must be interpreted and endowed with meaning in order for people to act on them. Likewise, ideas stand in practical relation to the world and can only be actualized in practical situations that involve accommodation or compromise with the world. The resulting value conflicts are not simply logical tensions, but are sociologically important sources of conflict. This, in turn, opens the study of value conflicts to *empirical* social science.

Interests, Ideas, and Institutional Change

Max Weber's emphasis on value conflict within institutions reminds us that social integration is always only partial. While institutions create constraints and opportunities for different types of economic behavior, the boundaries and legitimacy of those constraints undergo constant testing and revision because the *different principles of rationality embodied in institutions are irreconcilable*. Every institution remains no more than a partial order, one imperfectly integrated with other societal institutions.

These considerations appear widely in Wolfgang Streeck's use of ideal-typical models, particularly in his work on governance and interest associations. Here I will focus on his typology of different types of unions (Streeck 1993) based on class, occupation, enterprise, and district (region). The typology elegantly links the individual and collective *identities* of employees to the pursuit of different the types of *interests* and models of union *organization*, such as industrial, craft, or enterprise-based unions. These models are further elaborated with reference to *institutions* (e.g corporatism, pluralism, and paternalism) and modes of *politics* (e.g. productivism, market closure or cooperation). Importantly, Streeck sees the causal sequences not only as running from identity to interest to organization, but also vice versa, meaning that different forms of politics, institutions, and organizations also influence the perception of employee interests and help socialize employees into different identities. Likewise, Streeck (1993: 393) argues that the usefulness of Weberian ideal-typical models lies in their ability to distinguish between and conceptualize the conflicting and often irreconcilable relations and tendencies that often coexist simultaneously in reality.

Indeed, these ideal types elucidate the distinctiveness of German industrial relations as a unique configuration of class, occupational, and enterprise elements. German unions are organized as industrial unions based on broad class interests. At the same time, codetermination at the plant and in the company support enterprise-based interests. Tension exists between these dual bases for

representation. For example, local cooperation between works councils and management may undermine broader based class solidarity. The more fully co-operation occurs at the company or workplace levels, the less compatible such cooperation becomes with the pursuit of class interests across the spectrum of many different enterprises. Streeck argues that German unions have come to integrate the company model by capturing seats in works councils and by using them to implement and sometimes adapt collective bargaining agreements. Likewise, works councils are strengthened by expertise and independence through 'outside' union support. Similar arguments apply to occupational interests in the German apprenticeship-based vocational training system. Industrial unions have maintained solidarity among different occupational groups by supporting the upgrading of skills that leads to fewer and more broadly defined occupations and by encouraging further training that supports the mobility between occupations. This strategy is notably different from the politics of market closure prevalent among traditional craft unions.

This brief analysis suggests how institutions may embody divergent principles of rationality, which exist in constant but potentially productive tension with one another. In fact, an important reason for the success of German unions is the balance that exists in the logic of class politics between the orientation to the enterprise and the attention given to the role of different occupations. Likewise, enterprise and occupational interests are strengthened through the backing of class-wide organizations. Competing logics may reduce the internal 'coherence' of an institution, but they complement each other by making up for their inherent one-sidedness, at least in part.[6] Still, the interweaving of these different logics does not lead to a transcendence of the inherent conflicts among them. Here Weber's separation between typological models and situational analyses is useful. Ideal-typical models help outline potential conflicts and their dynamics, but the actual 'working out' requires historical analysis. This is certainly true of German industrial relations. The German model was not a straightforward product of institutional design; it was based on an unintended series of temporary compromises (Streeck 2001). These institutions remain subject to further adaptation in light of growing international and capital market pressures caused by things such as decentralized collective bargaining and the use of firm-specific employment practices (e.g. Rehder 2003).

Institutional conflict runs through Streeck's macrosociological work as well, such as in the comparative-historical sociology of German and Japanese capitalism (Streeck/Yamamura 2001; Yamamura/Streeck 2003). The origins of the

6 Several recent works have discussed the importance of competing or conflicting principles of organization for maintaining diverse and adaptable economic structures (for example Crouch 2005).

German and Japanese 'models' of capitalism are argued to be the unintended fit between disparate and often contradictory sets of institutions. For example, conservative social reform in the late nineteenth century attempted to fuse economic liberalization with the maintenance of particularistic relations of politically privileged social groups by suppressing unions in favor of paternalistic forms of authority in the factory. Conservative social reform was rooted in different sets of ideas, including Germany's corporatist tradition and Japan's household (*ie*) tradition, and therefore developed in different directions. However, in both cases, the functional participation of the working classes based on particularlistic group membership came into increasing conflict with notions of democratic participation through elections and universal concepts of citizenship. These social and political tensions contributed to the emergence of authoritarian and militaristic states of the 1930s. The situation of wartime defeat and occupation led to a remarkable postwar institutional transformation that "involved nothing less than the reconciliation of the two countries' national traditions of conservative reform with electoral democracy, free markets, and independent trade unions … it was above all the capacity of the government of the day to apply almost unlimited political power that made it possible to rebuild previously incompatible institutions and make them fit together in more or less organic wholes, turning frictions into synergies and conflict into a source of high requisite variety" (Streeck 2001: 29–30). More recently, internationalization and a declining power of the nation state has led to the partial liberalization of these economies and destabilization of their underlying economic models (Yamamura/Streeck 2003). Here new value conflicts are emerging. One such conflict is between, on the one hand, principles of shareholder value backed by the power of institutional investors, and on the other, 'nonliberal' notions of the firm as a community in Japan or as a constitutional entity in Germany, where shareholders and employees share mutual rights of citizenship in the firm (Jackson 2003).

While these historical analyses cannot be discussed further here, the Weberian insight can be clarified briefly. Unlike much of the literature on diverse 'varieties' of capitalism, Streeck has emphasized the *variable ways* in which institutions become linked together and 'rationalized' in different directions.[7] Many postwar institutions, such as German works councils or Japanese main banks, have origins in wartime mobilization but later became important assets in free market competition. These institutions were initially imposed hierarchically by

7 With regard to the way institutions operate and embody different logics, one may note the difference in emphasis found in Streeck's writings on Germany compared to the emphasis in the parsimonious functional analysis of those same institutions on supporting 'coordination' found elsewhere (Hall/Soskice 2001).

authoritarian states but were later adapted and adjusted in light of other emerging institutions and conditions of political democracy. Their functional complementarity was not designed but had to be discovered (see historical chapter in Aoki 2001). This suggests that institutions are more than simply rules constraining the rational choices of individuals; instead they embody ideas and reflect ongoing acts of interpretation about what is possible and legitimate.

4 Classical Theory and Contemporary Economic Sociology

The tensions between the Durkheimian and Weberian perspectives continue to be useful in informing contemporary economic sociology. Whereas Durkheim stresses the regulatory functions of institutions in relation to rational, voluntaristic exchange, Weber emphasizes the value conflicts posed by the differentiation and rationalization of institutional orders with distinct inner logics. Durkheim and Weber (or the respective traditions of thought) essentially place different emphasis on institutions in terms of their social and economic *function* or their *value* in orientating ideal and material interests and action.

The Durkheimian view remains central to any institutional analysis because it shows the fundamental limits to rational voluntaristic action and suggests alternative ways to support the division of labor through other 'societal' mechanisms of governance. Durkheim offers a basis for the sociological analysis of the way actors may overcome the fundamental uncertainty that characterizes exchange (Beckert 1996). Meanwhile, the resulting institutions nonetheless retain interpretive gaps and embody conflicting values, as highlighted by Weber, which are an important source of human creativity and institutional innovation.

Both traditions appear in the work of Wolfgang Streeck, although the emphasis has seemingly shifted from Durkheimian concerns with function and coherence of institutions (Streeck 1992b; Streeck 1997) to Weberian concerns with institutional tensions and dynamics of change (Streeck/Thelen 2005; Streeck/Yamamura 2001). These dual concerns help explain how Germany's model of capitalism may be seen as a coherent source of comparative institutional advantage but also as the embodiment of historically unique and often contradictory institutional logics, whose synthesis is not easily captured by economic models on the 'varieties' of capitalism.

These differing perspectives of classical sociology have important implications for economic sociology today. The comparative institutional analysis of capitalism, in particular, has contributed significantly toward our initial under-

standing of the way different economic systems are influenced by diverse sets of institutional constraints and opportunities, which result in different competitive strengths (important as that may be). An equally urgent and perhaps more ambitious sociological task is to understand how the growing rationalization of those institutions is sharpening conflicts among the ultimate values that they embody. Weber's own stance toward value conflicts is interesting here, since he argues that the tension between formal rationality and substantive values could be addressed in a self-reflective manner through an 'ethic of responsibility.' Unlike an ethic of conviction toward ultimate ends, this ethic consciously affirms the irreconcilability of ultimate values and attempts to maintain the dignity of moral choice. In Weber's formulation, the ethic of responsibility operates at the level of personality, where tough decisions are taken in rare or dilemmatic historical circumstances. But at the level of institutions, Weber's view of social science provides a model which may inform the institutionalization of different rationality criteria: our moral choices may not be rationally resolved, but they can be rationally framed. Social science can heighten our awareness of our choices among ultimate values and their potential unintended consequences. In practicing this type of empirically grounded but 'critical' theory, social science may even help contribute to greater human autonomy and dignity.

References

Aoki, Masahiko, 2001: *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

Beckert, Jens, 1996: What Is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action. In: *Theory and Society* 25, 803–840.

——, 2002: *Beyond the Market. The Social Foundations of Economic Efficiency*. Princeton: Princeton University Press.

Brubaker, Rogers, 1984: *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Allen & Unwin.

Crouch, Colin, 2005: *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

Durkheim, Emile, 1984 [1893]: *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press.

Gerschenkron, Alexander, 1966: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.

Habermas, Jürgen, 1987: *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2: *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.

Hall, Peter A./David Soskice, 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hammond, Phillip E./Robert Neelly Bellah (eds.), 1964: *Sociologists at Work: Essays on the Craft of Social Research*. New York: Basic Books.

Huntington, Samuel P., 1993: The Clash of Civilizations? In: *Foreign Affairs* 72, 22–49.

Jackson, Gregory, 2003: Corporate Governance in Germany and Japan: Liberalization Pressures and Responses. In: Kozo Yamamura/Wolfgang Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 261–305.

——, 2005: Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Co-determination. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 229–254.

Marshall, Thomas H., 1964: *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.

Moore, Barrington, 1966: *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth: Penguin.

Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.

Roth, Guenther, 1987: *Politische Herrschaft und persönliche Freiheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Roth, Guenther/Wolfgang Schluchter, 1979: *Max Weber's Vision of History: Ethics and Methods*. Berkeley: University of California Press.

Schluchter, Wolfgang, 1981: *The Rise of Western Rationalism*. Berkeley: University of California Press.

Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

——, 1989: Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. In: *Work, Employment & Society* 3, 89–104.

——, 1992a: Co-determination: After Four Decades. In: Wolfgang Streeck (ed.), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Societies*. London: Sage, 137–168.

——, 1992b: Productive Constraints: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Wolfgang Streeck (ed.), *Social Instititions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Societies*. London: Sage, 1–40.

——, 1992c: Revising Status and Contract: Pluralism, Corporatism and Flexibility. In: Wolfgang Streeck (ed.), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Societies*. London: Sage, 41–75.

——, 1993: Klasse, Beruf, Unternehmen, Distrikt: Organisationsgrundlagen industrieller Beziehung im Europäischen Binnenmarkt. In: Burkhard Strümpel/Meinold Dierkes (eds.), *Innovation und Beharrung in der Arbeitspolitik*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 39–68.

——, 1996: Community Building in Industrial Relations: Creating Conditions for Workplace Participation. In: David Sciulli (ed.), *Macro Socio-Economics: From Theory to Activism*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 184–194.

——, 1997: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Covergence and Diversity*. London: Sage, 33–54.

——, 2001: Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalisms in Germany and Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (eds.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–38.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: *European Sociological Review* 1, 119–137.

Streeck, Wolfgang/Kozo Yamamura, 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (eds.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Swedberg, Richard, 2000: *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max, 1946a: Religious Rejections of the World and Their Directions. In: Hans H. Gerth/C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 323–359.

——, 1946b: Science as a Vocation. In: Hans H. Gerth/C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 129–156.

——, 1978: *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

——, 1992: *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Routledge.

Wright, Erik Olin/Euclid Tsakalotos/Wolfgang Streeck, 2004: Symposium on 'Beneficial Constraints' and Economic Progress. In: *Socio-Economic Review* 2, 405–437.

Yamamura, Kozo/Wolfgang Streeck (eds.), 2003: *The End of Diversity? Prospects of German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Europäische Sozialmodelle *à la carte:* Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen?

Bernhard Ebbinghaus und Bernhard Kittel

1 Einleitung

Gibt es ein europäisches Sozialmodell und wird es unter den Bedingungen des »Wettbewerbskapitalismus« (Streeck 2000) noch überlebensfähig sein? Diese Fragestellungen stehen im Vordergrund einiger zentraler neuerer Arbeiten von Wolfgang Streeck. Die politische wie akademische Diskussion enthält ein Paradox. Die Frage, ob es so etwas wie ein »europäisches Sozialmodell« überhaupt gibt, wird unter Verweis auf die große institutionelle Vielfalt innerhalb Europas zumeist bezweifelt (Crouch 2000; Ebbinghaus 1999; Scharpf 2002; Streeck 2000). Selbst wenn es ein solches europäisches Sozialmodell oder wenn es verschiedene Spielarten hiervon gäbe, so stellt sich die Frage, ob diese(s) angesichts der wirtschaftlichen Internationalisierung nach wie vor konkurrenzfähig wäre(n). Dazu gibt es sich widersprechende Prognosen.

Aus neoliberaler Perspektive steht das europäische Sozialmodell für Rigiditäten, die die Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber dem wirtschaftlichen Erfolg der USA einschränken (Blau/Kahn 2002; Siebert 1997). Wohlfahrtsstaatliche Umverteilung wird als staatliche Intervention in die freie Marktwirtschaft genauso kritisiert wie das korporatistische *rent-seeking* tarifpolitischer Regulierung des Arbeitsmarktes. Der *Varieties-of-Capitalism*-Ansatz hingegen scheint an die institutionellen Vorteile des »rheinischen«, koordinierten Kapitalismus zu glauben (Hall/Soskice 2001). Die sozialpolitische Abfederung und die tarifpolitische Hochlohnpolitik der sozialen Marktwirtschaft schaffen die sozialen Voraussetzungen für eine exportorientierte *Diversified-Quality*-Produktionsstrategie (Streeck 1992). Beide Positionen gehen vom kontrastierenden Vergleich zwischen anglo-liberalem und europäisch-koordiniertem Modell aus. In den empirischen Analysen werden entweder einzelne negative oder positive Fallbeispiele als modelltypisch den USA gegenübergestellt oder aber in quantitativen Studien wird der europäische Mittelwert als Maß für das europäische Sozialmodell mit amerikanischen Leistungsindikatoren verglichen. Beides erscheint entweder willkürlich oder irreführend angesichts der Vielfalt Europas (Ebbinghaus/Kittel 2005). Zudem scheinen beide Positionen von der Unveränderbarkeit des euro-

päischen Sozialmodells auszugehen: Der einmal eingeschlagene Weg wird trotz neuer Herausforderungen beibehalten. Während die Neoliberalen die Eurosklerosis wegen ihrer Rigidität gegenüber dem flexiblen liberalen Modell geißeln, sehen die Fürsprecher des rheinischen Modells dessen Überlebensfähigkeit weiterhin als unbeschadet und als einen institutionellen Wettbewerbsvorteil.

Im Kontext der Globalisierung werden die Sozialordnungen zu Standortfaktoren und die Unternehmen drohen mit *regime shopping*. Aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs, der Liberalisierung der Kapitalmärkte, der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes und einer Währungsunion in Europa geraten die Sozial- und Wirtschaftssysteme unter Druck. Aufgrund der jeweils besonderen Ausgestaltung der nationalstaatlichen sozialen Sicherungssysteme und Arbeitsbeziehungen reagieren die EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich auf diesen Druck. Obwohl die gestiegene Arbeitslosigkeit die Stellung der Arbeitnehmer in den Arbeitsbeziehungen tendenziell schwächt (Ebbinghaus/Visser 2000), sind Gewerkschaften nach wie vor, und teils verstärkt, in Kollektivverhandlungen über Arbeitsbedingungen und sozialpolitische Entscheidungsprozesse eingebunden (Ebbinghaus/Hassel 2000; Hassel 2003). Es ist daher kaum zu erwarten, dass bestehende Systeme problemlos an neue Bedingungen angepasst werden können. Es gibt durchaus Vetopunkte für Status-quo-Interessen (Bonoli 2001), wie auch von neoliberaler Seite hervorgehoben wird. Unter bestimmten Bedingungen können auch gesamtgesellschaftliche Reformen ausgehandelt werden, die über Partikularinteressen hinausgehen (Scharpf 1997). Allerdings ist zu erwarten, dass die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit bestehender Systeme vom jeweiligen Distributionsregime in der Tarif- und Sozialpolitik abhängt.

Wolfgang Streeck hebt in seinen Arbeiten die bisherigen Vorteile der institutionellen Komplementaritäten und *beneficial constraints* (Streeck 1997) hervor, unterstreicht jedoch auch den Problemdruck (Streeck 2000) und die zunehmende Hybridisierung der koordinierten Marktökonomien (Streeck/Thelen 2005). Wir folgen dieser differenzierteren Perspektive. In unserem Beitrag wollen wir zeigen, dass es sehr wohl unterschiedliche Spielarten europäischer Sozialmodelle gibt, dass diese spezifischen Formen besondere institutionelle Wahlverwandtschaften und Komplementaritäten zwischen Sozialpolitik und Tarifpolitik entwickelten und dass diese Sozialmodelle keineswegs so festgefahren und reformresistent sind, wie oft behauptet wird.

Hierbei kann auf die drei weitgehend parallel verlaufenden, aber nur selten verknüpften Diskursstränge der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und der Industriellen Beziehungen zurückgegriffen werden (vgl. Ebbinghaus/Manow 2001). Der *Welfare-Regime*-Ansatz von Esping-Andersen (1990) hat zu einer umfangreichen Forschungsliteratur über die unterschiedlichen sozialpolitischen

Modelle geführt, wobei die Wechselwirkungen zur Tarifpolitik eher implizit denn explizit untersucht wurden (Esping-Andersen 1999). Die vergleichende Analyse von Arbeitsbeziehungen entsprang dem neokorporatistischen Ansatz, der die Staat-Verbände-Beziehungen systematisch erforschte (Crouch 1993; Streeck 1994), wobei oft eher in Nebensätzen auf den keynesianischen Wohlfahrtsstaat als den Dritten im Bunde verwiesen wurde. Schließlich postulierte der Varieties-of-Capitalism-Ansatz, der sich den Wirtschaftsordnungen und Produktionsweisen zuwendete, eher beiläufig auch institutionelle Komplementaritäten von Sozialpolitik und Tarifsystemen in koordinierten Marktwirtschaften (Hall/Soskice 2001), obwohl tatsächlich die stärkste Korrelation zwischen diesen beiden Subsystemen im OECD-Ländervergleich feststellbar ist (Hall/Gingerich 2004).

Zunächst werden wir im zweiten Abschnitt einige methodologische Überlegungen zur Möglichkeit der Identifizierung von empirisch relevanten typologischen Unterscheidungen darlegen. Im dritten Abschnitt diskutieren wir Governancemodi des primären (Arbeitsbeziehungen) und sekundären Redistributionsregimes (Wohlfahrtsregime). Anschließend werden wir im vierten Abschnitt die Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Tarifpolitik analytisch aufzeigen und empirisch darstellen. Im fünften Abschnitt zeigen wir, dass die These der Rigidität des europäischen Sozialmodells nicht pauschal gilt. Jedoch ist festzustellen, dass das Tarifsystem wesentlich anpassungsfähiger ist als das Wohlfahrtsregime. Das Fazit schließlich beantwortet die aufgeworfenen Fragen nach der Einheitlichkeit und Veränderbarkeit der europäischen Sozialmodelle.

2 Idealtypen und Wahlverwandtschaften

Grundlegend für die Analyse des Sozialmodells ist das Konzept des »Regimes«, das nach Esping-Andersen (1990: 2) die gesamtgesellschaftliche Konfiguration systemisch zusammenhängender »rechtlicher und organisatorischer« Arrangements bezeichnet. Diese institutionelle Systemperspektive ist auch Grundlage der *industrial relations systems* (Dunlop 1958), der institutionellen Regeln und Handlungsmuster, die die Arbeitsbeziehungen strukturieren und die Arbeitsbedingungen regulieren (Crouch 1993). Auch in der vergleichenden politischen Ökonomie wird ähnlich systemisch von Produktionsregimen (Soskice 1999) oder *social systems of production* (Hollingsworth/Boyer 1997) als interdependente Institutionengefüge ausgegangen. Wenn auch diese drei Forschungsstränge sich auf unterschiedliche Teilsysteme konzentrieren, so gehen sie alle von deren institutioneller Einbettung in die gesamtgesellschaftliche Sozialordnung aus. Hieraus ergeben sich dann auch Wechselbeziehungen (das heißt Wahlverwandtschaften

und institutionelle Komplementaritäten) zwischen den jeweiligen Teilsystemen, die mehr oder weniger explizit untersucht werden. Weil unterschiedliche institutionelle Arrangements und deren Einbettung denkbar sind, können folglich verschiedene idealtypische Modelle konstruiert werden, die in der empirischen Forschung zur Klassifizierung von »real existierenden« Sozialmodellen oder von deren Teilsystemen benutzt werden. Diese Makroperspektive bedarf einiger klärender Bemerkungen, bevor wir auf die tatsächlichen Wechselbeziehungen zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen eingehen.

Die genannten institutionellen Regimeansätze gründen auf zwei Annahmen, die wir hier zunächst aus methodologischer Sicht einer kritischen Reflexion unterwerfen wollen. Erstens gehen diese Makroregimeansätze davon aus, dass es möglich ist, komplexe Systemzusammenhänge zu klassifizieren und damit die empirische Vielfalt hinreichend adäquat zu erfassen. Zweitens wird aus der Koinzidenz von Strukturmerkmalen unterschiedlicher Teilsysteme auf die Existenz eines wechselseitigen funktionalen Zusammenhangs geschlossen. Die beiden Annahmen gehen auf die Weber'sche Konzeptionen des Idealtypus beziehungsweise der Wahlverwandtschaft zurück.

Alle Regimeansätze verwenden Typologien zur Klassifikation unterschiedlicher Makrokonfigurationen. Auf der einen Seite wird der Anspruch erhoben, diese seien idealtypisch – weil analytisch – fundiert, auf der anderen Seite werden diese zur Klassifikation bestimmter Gesellschaften verwendet und sollen erschöpfend deren empirisch beobachtbare Vielfalt einfangen. Max Weber sieht den Idealtypus als mentales Konstrukt, das durch die einseitige Akzentuierung bestimmter Merkmale die »Essenz« eines realen Phänomens und die kausalen Zusammenhänge wie in einem »widerspruchslosen Kosmos gedachter Zusammenhänge« (Weber 1904: 190) zu erfassen sucht. Im Gegensatz zum Euckenschen »Realtyp«, der eine empirische Generalisierung darstellt, betrachtete Weber den Idealtypus keinesfalls als einen statistischen Durchschnitt (Weber 1922). Der Idealtypus dient zum Vergleich mit dem historischen Einzelfall, zur Bestimmung der Nähe oder Abweichung vom idealiter gedachten Modell. Ob der Idealtypus in der Wirklichkeit je in Reinform vorkommt, ist unerheblich, die idealtypische Methode sollte jedoch dazu beitragen, tatsächliche soziale Phänomene verstehen und erklären zu können. Inwiefern Makrophänomene als Ganzes mit Hilfe der idealtypischen Analyse essentiell erfasst werden können, ist sicherlich bezweifelbar. Nach Weber sollte der Idealtypus eher als theoretisch fundierte Selektion bestimmter Dimensionen der Wirklichkeit (einem »Idealbild«) angesehen werden, die als Mittel zur Erklärung empirischer Phänomene dienen sollen.

Die zweite voraussetzungsvolle Annahme besteht in der Konzeption der Wahlverwandtschaft zwischen sozialen Teilsystemen, wie zum Beispiel zwischen Wohlfahrtsstaat und Tarifsystemen (Crouch 2001; Ebbinghaus 2006).

Weber führte diesen Begriff ein, um den *Grad* der Wechselwirkung zwischen Strukturen kollektiven Handelns und konkreter Wirtschaftsstrukturen zu beschreiben: »Ob und wie stark sie sich gegenseitig in ihrem Bestande begünstigen oder umgekehrt einander hemmen oder ausschließen: einander ›adäquat‹ oder ›inadäquat‹ sind« (Weber 1922: 201). Weber sieht darin keinen deterministisch funktionalen Zusammenhang, sondern verweist auf die Eigengesetzlichkeit und Multikausalität des Gemeinschaftshandelns, die durchaus zu Ergebnisoffenheit führt und damit allenfalls durch den »Grad der Wahlverwandtschaft« allgemein erfasst werden kann (Weber 1922). Folgt man der mikrofundierten Wendung Webers in *Wirtschaft und Gesellschaft* (Swedberg 1998), stellt sich die Frage, wie eindeutig der Grad der »Wahlverwandtschaften« in der Wirklichkeit beobachtbar ist und welche sozialen Mechanismen auf der Mikroebene die auf Makroebene beobachtbaren Regelmäßigkeiten ursächlich hervorrufen. Es bedarf also mehr als die Korrelation zwischen verschiedenen sozialen Institutionen im internationalen Vergleich zu belegen, sondern es gilt, die »adäquaten« Wechselbeziehungen kausal aufzudecken.

Hier setzt das Konzept der *institutional complementarities* ein, welches vor allem im Varieties-of-Capitalism-Ansatz entwickelt wurde, der eine stärkere Mikrofundierung auf seine Fahnen schreibt. Hall und Soskice verstehen unter institutionellen Komplementaritäten die positiven Wechselwirkungen zwischen zwei Institutionen, die sich gegenseitig in ihrer Existenz stützen und in ihrer Effizienz fördern (2001: 17). Die Verwendung des Konzepts der institutionellen Komplementaritäten ist jedoch problematisch, wenn die Feedback-Mechanismen nicht explizit spezifiziert und empirisch nachgewiesen werden. Außerdem besteht die Gefahr des funktionalistischen Fehlschlusses (Stinchcombe 1968), das heißt, aus der Funktionalität zweier interdependenter Institutionen wird ihre zwangsläufige Entstehung abgeleitet. Institutionelle Komplementaritäten können aber, wie Wolfgang Streeck gezeigt hat, auch als nicht intendierte, sogar zunächst von den Akteuren unerwünschte oder unerkannte Handlungseinschränkungen entstehen, die erst im Nachhinein aus Sicht der Gesellschaft als *beneficial constraints* (Streeck 1997) angesehen werden.

Lässt sich nach diesen Bemerkungen noch eine vergleichende Makroanalyse von Sozialmodellen durchführen? Jedenfalls gilt es, zwei methodologische Probleme zu berücksichtigen. Zum einen ist es unwahrscheinlich, dass sich mittels quantitativer Verfahren Differenzen zwischen postulierten »holistischen« Idealtypen empirisch in ausreichend eindeutiger Weise erfassen lassen, um hypothetische Kausalmodelle einer »rigorosen« Überprüfung zu unterwerfen. Zum anderen sind breit angelegte, mit umfassendem Anspruch formulierte vergleichende Aussagen über die inhärente Kongruenz und die Vorzüge und Nachteile grob zugeschnittener »Typen« mit Skepsis zu betrachten, zumal da sie nach Weber

keinem Selbstzweck darstellen sollten: »Nicht als Ziel, sondern als Mittel kommt mithin die Bildung abstrakter Idealtypen in Betracht« (Weber 1904: 193).

Obwohl Streeck sich zu methodologischen Fragen selten geäußert hat, zeichnen sich seine Schriften zur deutschen Variante des europäischen Sozialmodells durch einen analytischen Pragmatismus aus, in dem durch Verdichtung der charakteristischen Merkmale eines spezifischen Falls die Unterschiede zu anderen Fällen herausgearbeitet und dabei die Interdependenz von sozialer Struktur und individueller Ergebnisoffenheit im konkreten Fall mitberücksichtigt werden. Streeck folgt hiermit implizit der Logik des Weber'schen Ansatzes und nimmt in der Forschungspraxis wesentliche Forderungen der Schule der vergleichenden historischen Analyse vorweg. In unserem Beitrag wollen wir diesem Ansatz folgen und trotz der angesprochenen Probleme mit explorativer Absicht einige empirische Regularitäten moderner Gesellschaften aufzeigen, ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass wir hier nur eine Vogelflugperspektive einnehmen können.

3 Distributionsregime

Die Verteilung des erwirtschafteten Sozialproduktes ist eine der zentralen Aufgaben der sozialen Sicherungssysteme und der tarifpolitischen Regulierung. Der »Idealtypus« des europäischen Sozialmodells unterstellt einen spezifischen Modus der Verteilung, wobei einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat und einem koordinierten System der Arbeitsbeziehungen explizit die Funktion der Moderation kollektiver gesellschaftlicher Interessen zugewiesen wird (Crouch 2000). Das europäische Sozialmodell wird gewöhnlich dem tarifpolitischen Voluntarismus und der sozialpolitischen Eigenverantwortlichkeit des liberalen amerikanischen Modells gegenübergestellt. Dieses Modell wird von der Europäischen Union als »soziale Dimension« propagiert und als gemeinsamer Nenner normativ erhöht, obwohl es hier durchaus gravierende Unterschiede zwischen Anspruch und Wirklichkeit gibt (siehe auch Visser in diesem Band).

Tarifpolitik und Sozialpolitik stehen für zwei gesellschaftliche Mechanismen der (Re)distribution sozialer Lebenschancen: die Aushandlung des Markteinkommens und der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern und die soziale Absicherung und der gesellschaftliche Ausgleich durch Sozialtransfers und Steuern. Überall dort, wo Gewerkschaften (oder Betriebsräte) und Arbeitgeber(verbände) Tarifverträge (oder Betriebsvereinbarungen) aushandeln, werden die Entlohnung, die Arbeitszeit und weitere Arbeitsbedingungen sowie eventuelle betriebliche Sozialleistungen kollektiv geregelt *(primäre Redistribution)*. Der Wohl-

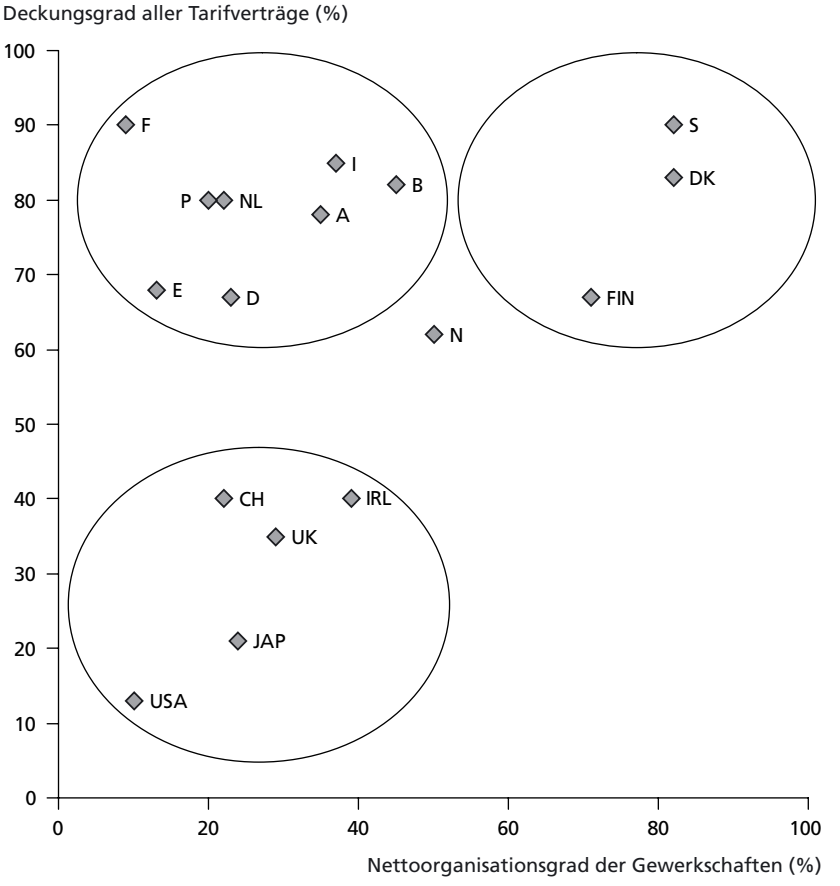
fahrtsstaat reguliert den indirekten Verteilungsprozess an jene, die am direkten Aushandlungsprozess nicht teilnehmen oder deren soziale Belange nicht ausreichend berücksichtigt werden, durch Transferleistungen sowie öffentliche Dienstleistungen, die durch Steuern und Sozialabgaben finanziert werden *(sekundäre Redistribution)*.

Soziale Umverteilung kann somit sowohl durch sozialpolitische Maßnahmen als auch durch tarifpolitische Regulierung erreicht werden – der Wohlfahrtsstaat wie die Arbeitsbeziehungen sind somit wichtige Pfeiler des Sozialmodells einer Gesellschaft. Die Gesamtheit der kollektivvertraglichen und sozialpolitischen Regelungsmuster kann als ein in sich mehr oder weniger konsistentes System der Verteilung des Sozialproduktes gesehen werden. Wir untersuchen hier, inwieweit Kongruenzen zwischen den beiden Pfeilern eines Distributionsregimes bestehen.

Arbeitsbeziehungen

Als Voraussetzung sozialer Absicherung durch tarifvertragliche Regelungen müssen bestimmte organisatorische und regulative Bedingungen erfüllt sein. Einerseits benötigen die kollektiven Akteure, das heißt die beiden Tarifparteien, die nötige Organisationskapazität zur Formulierung und Durchsetzung der Mitgliederinteressen und andererseits müssen die nötigen Regelsetzungsinstitutionen vorhanden sein, damit der Interessenaushandlungsprozess zwischen beiden Seiten funktionieren und seine normative Gültigkeit erlangen kann. Zusammen mit Philippe C. Schmitter hat Wolfgang Streeck in mehreren Beiträgen zum Neokorporatismus auf die notwendige doppelte Logik der Interessenvermittlung, der *logic of membership* und der *logic of influence*, hingewiesen (Schmitter/Streeck 1981; Streeck/Schmitter 1985). Die Interessenorganisationen, ob Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände, bedürfen der Mobilisierung von Mitgliedern, um politische Legitimation, innerverbandliche Partizipation, finanzielle Ressourcen und Arbeitskampfbereitschaft zur Interessenvermittlung zu erlangen (Streeck 1987). Aus der Mitgliedschaftslogik folgt einerseits die Notwendigkeit der Berücksichtigung partikularer Mitgliederinteressen und andererseits die Schwierigkeit bei größeren heterogenen Organisationen, diese zu bündeln. Aus der Logik der Repräsentation, das heißt den Erfordernissen einer effektiven und dauerhaften Interessenaushandlung mit der anderen Seite, ergibt sich wiederum die Notwendigkeit der Berücksichtigung strategischer Organisationsinteressen und das Problem der Verpflichtungsfähigkeit, wenn Abkommen zu sehr von den Mitgliederinteressen abweichen.

Abbildung 1 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Tarifvertragswesen, 2000



Quellen: Ebbinghaus/Visser (2000), Visser (2002) und Aktualisierung.

Da die organisatorischen und regulativen Bedingungen nicht zwingend in gleicher Weise vorhanden sind, ergeben sich bereits in Bezug auf diese Input-Faktoren Variationen in den Arbeitsbeziehungen. Die zwei häufig verwendeten Indikatoren für die tarifpolitische Regulierungsmacht und den Geltungsbereich, der gewerkschaftliche Organisationsgrad und der Deckungsgrad von Tarifverträgen, zeigen unterschiedliche Regimecluster (siehe Abbildung 1 für ausgewählte OECD-Länder). Die internationalen Unterschiede in der Mitgliederstärke von Gewerkschaften und der Rückgang des Organisationsgrades in den meisten kapitalistischen Gesellschaften wurde in vielen Studien dargelegt (zum Beispiel

Ebbinghaus/Visser 2000; Golden/Wallerstein/Lange 1999). Auch wenn der Organisationsgrad nur ein Indikator für die Durchsetzungskraft von Gewerkschaften in der tarifpolitischen und gesellschaftspolitischen Arena ist, so zeigt sich die starke Spreizung zwischen dem hoch organisierten Norden und dem organisatorisch relativ zersplitterten Süden Europas, aber auch die zunehmende Schwächung der Gewerkschaften in dezentralisierten Tarifsystemen der liberalen Marktwirtschaft sowie des japanischen *enterprise unionism*.

Erstaunlich und von besonderer Bedeutung für die tarifpolitische Flankierung sozialer Sicherung ist der Deckungsgrad, das heißt, wie viele Arbeitnehmer tatsächlich von Tarifverträgen erfasst werden. Der hohe Deckungsgrad der beiden skandinavischen Länder stimmt noch mit dem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften überein (aber auch der Arbeitgeberverbände). Hier können gut organisierte Verbände kollektive Tarifverträge auf zentraler, sektoraler und betrieblicher Ebene aushandeln, so bleibt die Mehrheit der abhängig Beschäftigten auch bei zunehmender Dezentralisierung geschützt (Kjellberg 1998). Im Umkehrschluss bedeutet der niedrige (und sinkende) Deckungsgrad für die dezentralisierten Tarifvertragssysteme mit schwachen Gewerkschaften, dass nur noch in organisierten Betrieben tarifvertraglicher Schutz durchgesetzt werden kann. Der Unterschied zwischen Tariflohnbereich und nichtorganisierten Unternehmen *(union/non-union wage gap)* schafft somit einen Anreiz für Arbeitgeber, alles daran zu setzen, gewerkschaftsfrei zu werden, um in der Lohnkonkurrenz mithalten zu können (Freeman/Medoff 1984). Der größte Widerspruch besteht zwischen dem niedrigen bis mittleren Organisationsgrad der Gewerkschaften und dem recht hohen Deckungsgrad in Kontinentaleuropa. Der höhere Deckungsgrad ist eine Folge geliehener Macht (Visser 2002), da entweder die Arbeitgeberverbände besser organisiert sind und Tariflohn auch an nichtorganisierte Arbeitnehmer zahlen (wie im deutschen Fall) oder der Staat den Geltungsbereich von Tarifverträgen durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen auf unterorganisierte Branchen ausdehnt (wie in Frankreich).

In der Diskussion um die gesamtwirtschaftlichen Leistungseffekte von Arbeitsmarktinstitutionen dominierten bisher Operationalisierungen, die ein ordinales oder intervallskaliertes Maß der Zentralisierung oder Koordinierung des Tarifsystems zu entwickeln versuchen (Calmfors/Driffill 1988; Iversen 1999; siehe auch Kittel 2003). Hingegen zeigen Traxler und Kittel (2000), dass diese Ansätze nicht zwischen der »horizontalen« Koordination verschiedener Wirtschaftssektoren und der »vertikalen« Koordination zwischen verschiedenen Ebenen der Arbeitsbeziehungen unterscheiden. Zudem betonen sie die Bedeutung der Rolle des Staates in den Tarifbeziehungen in seiner moderierenden, intervenierenden und rahmensetzenden Funktion. Wir folgen diesem Ansatz und unterscheiden in den folgenden Analysen fünf Typen des Tarifsystems: (1)

zentrale Koordinierung mit geringer Verpflichtungsfähigkeit, (2) zentrale Koordinierung mit hoher Verpflichtungsfähigkeit, (3) Lohnführerschaft, (4) Staatsintervention, (5) keine Koordinierung.

Wohlfahrtsregime

Die These der Existenz eines einheitlichen europäischen Sozialmodells ist als solche vor dem Hintergrund der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung überraschend. Sämtliche Typologisierungsversuche sehen in Europa drei bis vier Ländergruppen, die sich deutlich in der materiellen Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates unterscheiden. Für Esping-Andersen (1990) steht das Ausmaß der durch den Wohlfahrtsstaat induzierten Dekommodifizierung und der gesellschaftlichen Stratifizierung im Mittelpunkt des Interesses. Esping-Andersens Regimetypologie wurde zum Ausgangspunkt umfangreicher Kritik an den idealtypischen Kategorien, der Überprüfung des *fits* der Realtypen und der Notwendigkeit von weiteren Regime-Clustern (siehe Arts/Gelissen 2002). Eine Verlagerung des Schwerpunktes findet sich in Esping-Andersens (1999: 73–98) Reformulierung seiner Typologie. Dabei führt er – fast stillschweigend – neue Bezeichnungen seiner drei Typen ein: der liberale Wohlfahrtsstaat wird zum »residualen«, der konservative zum »sozialversicherungsbasierten« und der sozialdemokratische zum »universalistischen« Wohlfahrtsstaat. Hiermit ersetzt er die ideologische Begründung des Wohlfahrtsregimes durch eine, die den zentralen Funktionsmechanismus betont. Außerdem spricht er nun mehr von *welfare regimes* (Esping-Andersen 1999) und nicht mehr primär vom Wohlfahrts*staat*, um auf die unterschiedliche Aufgabenverteilung und Produktionsfunktion des Staates, des Marktes, der Familie und anderer intermediärer Institutionen hinzuweisen (siehe Wincott 2001).

Ungeachtet aller in der Debatte vorgebrachten Bedenken gegen diese Drei-Welten-Heuristik (siehe zum Beispiel Lessenich/Ostner 1998) liegt in dieser Reformulierung eine für eine input-orientierte Typologie der Governancemuster von Sozialpolitik nützliche Einteilung zugrunde. In residualen Systemen existiert nur eine rudimentäre soziale Absicherung und der Schwerpunkt der Risikoabsicherung liegt bei privaten, marktvermittelten Versicherungen. In universalistischen Systemen wird die soziale Sicherung als Grundrecht eines jeden Bürgers angesehen und der Wohlfahrtsstaat ist Garant einer egalitären und umfassenden Versorgung mit Leistungen. Sozialversicherungsbasierte Systeme hingegen knüpfen Ansprüche auf Leistungen an Dauer und Höhe vorangegangener Beitragszahlungen an Pflichtversicherungen, die oft als ausgegliederte Selbstverwaltungskörper verfasst sind.

Inwiefern haben nun die Arbeitsmarktparteien Einfluss auf die Funktionsweise des Wohlfahrtsstaates? Diesbezüglich unterscheiden sich die drei Systeme beträchtlich: In einem vorwiegend marktbasierten System können organisierte Interessen nur über Lobbymechanismen Einfluss auf die rahmenrechtliche Regelungen nehmen, die die Funktionsweise des Marktes definieren. Dies beschränkt die Wirksamkeit von Einflussversuchen. In universalistischen und sozialversicherungsbasierten Systemen liegt der Schwerpunkt der Entscheidungskompetenz beim Staat, ist aber oft eingebettet in tripartistische Konsultations- oder Verhandlungsforen (Ebbinghaus/Hassel 2000). Die Einflusschance und -wirkung von Interessenorganisationen ist somit deutlich höher. Überdies muss nicht die Funktionsweise eines Marktes, sondern das Handeln eines einzelnen, mit Hoheitsrechten ausgestatteten Akteurs angesprochen werden. Da die Verwaltung der sozialpolitischen Funktionen an teilweise von den Interessenverbänden dominierte oder von ihnen beeinflusste Selbstverwaltungskörper delegiert ist, haben diese nicht nur mittelbaren Einfluss auf die rahmenrechtliche Regelungen, sondern können die konkrete Implementation maßgeblich beeinflussen. Hierdurch haben sie sowohl größere Sachkompetenz als auch eine stärkere Machtposition gegenüber dem Staat bei rahmenrechtlichen Entscheidungen. Es ist daher zu erwarten, dass die Politik der Interessenorganisationen im Fall des universalistischen und des sozialversicherungsbasierten Wohlfahrtsstaates einen größeren Einfluss auf dessen Leistungs- und Anpassungsfähigkeit hat als im Fall des residualen Wohlfahrtsstaates.

Wir erfassen das Einflusspotenzial daher anhand der Frage, ob Gewerkschaften in die Formulierung und Implementation sozialpolitischer Entscheidungsprozesse eingebunden sind (Traxler/Blaschke/Kittel 2000). Diese Perspektive legt eine Dreiteilung nahe: Gewerkschaften haben (1) keinen Einfluss auf sozialpolitische Entscheidungsprozesse, (2) Einfluss auf die Politikformulierung, aber nicht auf die Implementation, (3) sowohl Einfluss auf die Politikformulierung wie auch auf die Implementation.

4 Wechselwirkungen zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen

Es gehört zu den *stylized facts* der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, dass eine starke Arbeitnehmervertretung sowohl am Arbeitsmarkt als auch im Parlament zu einem umfassenderen Ausbau des Wohlfahrtsstaates – zu beobachten etwa an höheren Sozialausgabenniveaus – geführt hat (Castles/Mitchell 1993; Esping-Andersen 1999; Huber/Stephens 2001). Ein wesentlicher

Mechanismus dabei war, dass starke Arbeitnehmerverbände in der Lage waren, Zugeständnisse in ihrer Lohnpolitik gegen wohlfahrtsstaatliche Zugewinne zu tauschen (Pizzorno 1978).

Auch in der Krise des Wohlfahrtsstaates in den neunziger Jahren ist die Verknüpfung von Lohnvereinbarungen und der Reform sozialstaatlicher Leistungen ein zentrales Politikum, allerdings weniger im Sinne eines Tauschgeschäftes als in der Gestalt der Verteilung politischer Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen auf möglichst viele politische und gesellschaftliche Akteure (Pierson 2001). Das unerwartete Wiedererwachen des Interesses vieler europäischer Staaten an korporatistischen Arrangements (Grote/Schmitter 1999; Hassel 2003) lässt sich mit der Suche nach breiterer gesellschaftlicher Legitimation erklären. Dabei verändert sich die Tauschlogik im Wettbewerbskorporatismus: Nun wird allenfalls die Mitgestaltung von Reformprozessen gegen lohnpolitische Zugeständnisse der Gewerkschaften getauscht (Ebbinghaus/Hassel 2000). Allerdings ist allein die Etablierung tripartistischer Foren nicht ausreichend, um eine erfolgreiche Koordinierung zu gewährleisten. So stellte sich heraus, dass gelungenen sozialpolitischen Reformen soziale Pakte in der Einkommenspolitik vorangegangen waren und in diesem Entscheidungsprozess die Handlungsfähigkeit der Verbände und die Stärke des Staates wesentliche Voraussetzungen gewesen sind (Ebbinghaus/Hassel 2000). Obwohl in vielen europäischen Staaten tripartistische Verhandlungsforen zur Reform des Wohlfahrtsstaates eingerichtet worden sind, finden diese Foren nicht in allen Staaten eine Entsprechung in einer koordinierten Lohnpolitik. Wenn die institutionelle Basis des Tarifsystems fehlt, sind – so die These – die Aussichten auf erfolgreiche Anpassung des Wohlfahrtsstaates geringer.

Tabelle 1 dokumentiert die Zuordnung der Periodenwerte der Staaten zu den Kombinationen aus dem Typus des Tarifsystems und der Form der Einbindung der Gewerkschaften in sozialpolitische Entscheidungsprozesse für die Perioden 1991 bis 1993 und 1994 bis 1996 (Traxler/Blaschke/Kittel 2001). Die Tabelle zeigt, dass sich drei dominante Muster unterscheiden lassen. Erstens weisen Länder mit unkoordinierten Tarifsystemen auch keine Einbindung der Gewerkschaften in Entscheidungsprozesse auf. Selbst die Dezentralisierungsversuche Schwedens und Finnlands, die teilweise auch das explizite Ziel der Auflösung korporatistischer Politikformen hatten, haben wieder Koordinierungsbemühungen hervorgerufen. Zweitens sind Gewerkschaften in jenen Tarifsystemen mit zentraler Koordinierung, aber geringer Verpflichtungsfähigkeit, nur in die Politikformulierung, nicht jedoch in die Implementation eingebunden. Die Ausnahme – Belgien Anfang der neunziger Jahre – wechselt in der Folgeperiode zu einer staatlichen Lohnregulierung. Drittens, zentral koordinierte Tarifsysteme mit hoher Verpflichtungsfähigkeit weisen zugleich auch die weitestgehende Einbindung der Gewerkschaften in sozialpolitische Entscheidungsprozesse auf.

Tabelle 1 Tarifsystem und sozialpolitische Entscheidungsprozesse, 1991–1996

	Einbindung der Gewerkschaften in die Sozialpolitik		
Tarifsystem	keine Einbindung	Politikformulierung	Politikformulierung und -implementation
Zentrale Koordinierung und geringe Verpflichtungsfähigkeit	–	Italien Irland Spanien Portugal	Belgien*
Zentrale Koordinierung und hohe Verpflichtungsfähigkeit	–	Australien Schweden* Finnland*	Niederlande Dänemark Norwegen Schweiz
Lohnführerschaft	–	–	Deutschland Österreich Japan
Staatsintervention	–	–	Frankreich Belgien**
Keine Koordinierung	Großbritannien USA Kanada Neuseeland	Schweden** Finnland**	–

*1991–1993, **1994–1996
Quelle: Traxler/Blaschke/Kittel (2001).

Dieses letzte Regime ist aber deutlich weniger klar umrissen als die beiden anderen. Zum einen ist ein hohes Maß an gewerkschaftlicher Einbindung auch in anderen Tarifsystemen – Lohnführerschaft und Staatsintervention – zu beobachten. Zum anderen kann dieses Tarifsystem auch mit geringerer Einbindung der Gewerkschaften in sozialpolitische Entscheidungsprozesse koexistieren.

Wie aus der Tabelle zu erkennen ist, dominieren in Europa Tarifsysteme, in denen versucht wird, die Lohnpolitik zentral zu koordinieren. Aber sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch der Koordinationsmodus differieren stark. Die autonome Handlungsfähigkeit von Dachverbänden – die institutionelle Quelle des Ge- oder Misslingens von Reformen (Ebbinghaus/Hassel 2000) – ist ein zentrales Kriterium ihrer Paktfähigkeit nach außen. Das heißt, in jenen Staaten, in denen die Dachverbände nicht auf gesetzliche Verpflichtungshilfen rekurrieren können, ist nicht nur der Erfolg einer Lohnkoordinierung fragwürdig, sondern auch die Durchsetzungsfähigkeit des Dachverbandes in sozialpolitischen Fragen. Mit gesetzlichen Verpflichtungshilfen ist es für gewerkschaftliche Dachverbände daher leichter, dem Staat als vertrauenswürdige Verhandlungspartner gegenüberzutreten und auch Verantwortung für politische Entscheidungen zu übernehmen.

Das gehäufte Vorkommen zentraler Koordinierungsmuster in Europa ist bemerkenswert, weil der Staat in einem solchen Modell nicht nur eine Moderationsfunktion übernehmen, sondern darüber hinaus eigene Ressourcen in die Verhandlungen einbringen kann. So kann er versuchen, Gewerkschaften aus wettbewerbs- oder wirtschaftspolitischen Gründen zur Lohnzurückhaltung zu bewegen, indem er im Gegenzug die Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen anbietet und damit Elemente der primären Redistribution durch jene der sekundären ersetzt. Die Einbindung der Verbände in sozialpolitische Entscheidungen erfasst die empirische Varianz jedoch nur äußerst grob. Eine feinere Untergliederung der Möglichkeiten der Konsultation der Tarifverbände lässt sich entlang zwei Dimensionen entwickeln. Zum einen ist relevant, ob die Beteiligung in der Form von Beratungsgremien für staatliches Handeln erfolgt, oder ob die Verbände eine Rolle im Gesetzgebungsverfahren spielen. Zum anderen ist zwischen informellen Gesprächen und einem institutionalisierten Mitsprachemodus zu unterscheiden.

Um mögliche »Wahlverwandtschaften« aufzudecken, untersuchen wir nun, ob es empirische Überschneidungen zwischen den Tarifsystemtypen und den Wohlfahrtsregimen gibt. Zu erwarten ist, dass die Einbindung der Gewerkschaften in sozialpolitische Entscheidungsprozesse mit Esping-Andersens Typologie übereinstimmt. Die Etablierung eines residualen Wohlfahrtsstaates ist wahrscheinlicher, wenn die Gewerkschaften keine Mitsprachemöglichkeit haben. Aufgrund des Selbstverwaltungsprinzips in sozialversicherungsbasierten Modellen sollte in diesen Fällen die Einbindung in die Politikimplementation dominieren. In universalistischen Modellen bedarf es weniger der Einbindung der Gewerkschaften in die Implementation aufgrund der weitergehenden Entkoppelung der Transferleistungen von der Erwerbstätigkeit. Doch wegen der Breite des Systems ist eine Einbeziehung in die Politikformulierung zwecks Herstellung eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses zu erwarten. Zudem besteht in der tripartistischen Arbeitsmarktverwaltung und bei den von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenkassen (Ausnahme: Norwegen) die Chance einer umfassenden sozialpolitischen Mitverantwortung. Tabelle 2 zeigt, dass sich diese Vermutung empirisch in der Tendenz bestätigt, obwohl die Variation im Vergleich des sozialversicherungsbasierten und des universalistischen Modells zu hoch ist, um als schlüssiger Zusammenhang interpretiert zu werden.

Die Verknüpfung des Tarifsystems mit den Wohlfahrtsregimen von Esping-Andersen lässt erwarten, dass es eine Kongruenz zwischen unkoordinierten Systemen und residualen Wohlfahrtsstaaten gibt – wegen des diesen Systemen zugrunde liegenden Prinzips, wonach der Markt für die optimale Allokation in allen Lebensbereichen sorgt. Hinsichtlich der anderen Kombinationen lassen sich keine einfachen Muster erwarten, weil es *a priori* keinen Grund gibt,

Tabelle 2 Sozialpolitische Entscheidungsprozesse und Wohlfahrtsstaat nach Esping-Andersen, 1991–1996

	Einbindung der Gewerkschaften in sozialpolitische Entscheidungsprozesse		
Wohlfahrtsstaat	keine Einbindung	Einbindung in Politikformulierung	Einbindung in Politikformulierung und -implementation
Residual	Großbritannien Neuseeland USA Kanada	Australien	
Universalistisch		Schweden Finnland	Niederlande Dänemark Norwegen
Sozialversicherungsbasiert		Italien Spanien	Belgien Deutschland Österreich Japan Frankreich

Quelle: Traxler/Blaschke/Kittel (2001).

bestimmte Koordinierungsformen des Tarifsystems bestimmten Wohlfahrtsstaaten zuzuordnen. Dies kommt eher – so die These – bei der quantitativen Ausgestaltung des Wohlfahrtsregimes zum Tragen.

Tabelle 3 zeigt, dass klare Übereinstimmungen zu beobachten sind. Wie erwartet, bildet die Kombination eines unkoordinierten Tarifsystems mit einem residualen Wohlfahrtsstaat ein eindeutig voluntaristisch-liberales Cluster. Die drei nicht kongruenten Fälle (Australien sowie die kurze schwedische und finnische Phase der Dezentralisierung) lassen sich zum einen mit Australiens sozialer Lohnpolitik (Siegel 2000), die das staatliche System der *arbitration* ermöglichte, und zum anderen mit dem nordeuropäischen Politikerbe erklären (siehe Jochem 1998).

Abgesehen von diesen Fällen sind noch vier Felder besetzt. Universalistische Wohlfahrtsstaaten finden sich ausschließlich in Ländern mit zentral koordinierten Tarifsystemen und hoher Verpflichtungsfähigkeit. Sozialversicherungsbasierte Systeme zeigen eine größere Variationsbreite, sie reicht von zentraler Koordinierung mit geringer Verpflichtungsfähigkeit zu Lohnführerschaft und zu Staatsintervention. Bemerkenswert ist in diesem Kontext, dass in der Untersuchungsperiode kein einziger Fall der Kombination zentraler Koordinierung mit hoher Verpflichtungsfähigkeit und sozialversicherungsbasiertem Wohlfahrtsstaat zu beobachten ist. Es liegt nahe, die Verpflichtungsfähigkeit der Tarifparteien als Voraussetzung für universalistische Sozialpolitik zu betrachten, weil dies nur möglich ist, wenn Dachverbände als Repräsentanten einer gesamtwirt-

Tabelle 3 Tarifsystem und Wohlfahrtsstaat nach Esping-Andersen, 1991–1996

	Wohlfahrtsstaat		
Tarifsystem	residual	universalistisch	sozialversicherungs-basiert
Zentrale Koordinierung und geringe Verpflichtungsfähigkeit	–	–	Italien Belgien* Spanien
Zentrale Koordinierung und hohe Verpflichtungsfähigkeit	Australien	Niederlande Dänemark Norwegen Schweden* Finnland*	–
Lohnführerschaft	–	–	Deutschland Österreich Japan
Staatsintervention	–	–	Frankreich Belgien**
Keine Koordinierung	Großbritannien USA Kanada Neuseeland	Schweden** Finnland**	–

*1991–1993, **1994–1996
Quellen: Traxler/Blaschke/Kittel (2001); Esping-Andersen (1999).

schaftlich orientierten Politik die stärker partikularistisch orientierte Politik ihrer Mitgliedsverbände unter Kontrolle halten können. Die stärkere Artikulation partikularer Interessen in weniger hierarchischen Systemen fördert hingegen den Ausbau von spezifischen Leistungen für Klientelgruppen, die das sozialversicherungsbasierte System charakterisieren.

Die Fragmentierung der Arbeitnehmerinteressen war jedoch nicht nur Triebkraft berufsbezogener Sozialversicherungsstrukturen, sondern auch das Resultat. Deutschland und Österreich haben zwar eine hohe Verpflichtungsfähigkeit des Tarifsystems, dieses ist allerdings aufgrund der dezentralen Koordinierung nicht auf die Etablierung gesamtwirtschaftlich solidarischer Regelungen ausgerichtet, die das universalistische Modell unterstellt. Diese Zusammenhänge werden aber durch die Tatsache in Frage gestellt, dass die sozialpolitische Ausgestaltung viel längerfristiger festgelegt und viel schwieriger zu ändern ist als der Koordinationsmodus im Tarifsystem. Zum Beispiel hatten Deutschland und Österreich bis in die siebziger beziehungsweise achtziger Jahre ein zentral koordiniertes Tarifsystem, aber schon damals ein Sozialversicherungssystem.

Die empirische Analyse hat somit zwei Befunde erbracht. Erstens lässt sich ein deutliches Muster der Kongruenz von Arbeitsbeziehungen und sozialpolitischen Einflussformen erkennen. Dies besagt, dass unter der Voraussetzung

der Koordinierung des Tarifsystems mit der Existenz gesetzlicher Verpflichtungsmechanismen die Gewerkschaften mehr Verantwortung in der sozialpolitischen Selbstverwaltung erhalten. Zweitens ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Dimensionen des Distributionsregimes und der Wohlfahrtsregime von Esping-Andersen zu finden.

5 Rigidität oder Reformfähigkeit?

Wenn es durchaus gewisse Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen gibt, dann stellt sich die Frage, ob diese aufgrund ihrer institutionellen Komplementaritäten so stark pfadabhängig sind, dass sie sich kaum veränderten Bedingungen anpassen können. Esping-Andersen kritisiert die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten als erstarrte Regime (»frozen landscape«), die sich nicht aus ihren selbst produzierten Problemlagen befreien können, so zum Beispiel, wenn er die Sackgasse der »welfare without work« in kontinentaleuropäischen Gesellschaften kritisiert (Esping-Andersen 1996). Ähnlich geht auch die neoliberale Kritik der Eurosklerose von der Starrheit der Arbeitsmarktregulierung und der Reformunfähigkeit des Wohlfahrtsstaates aus (Blau/Kahn 2002; Siebert 1997). Zugleich besteht in diesen Ländern der größte Problemdruck (Scharpf/Schmidt 2000). Sind die Tarifsysteme und Wohlfahrtsregime nun tatsächlich so unveränderlich und anpassungsunfähig?

In einer quantitativen Analyse der Veränderungen der Tarifsysteme in OECD-Ländern unter dem Anpassungsdruck seit den siebziger Jahren versuchten wir an anderer Stelle (Ebbinghaus/Kittel 2005) aufzuzeigen, wie unterschiedlich Tarifvertragssysteme in ihrer Leistungsfähigkeit sind, und wie sehr manche, jedoch nicht alle, auf entsprechende negative Entwicklungen durch Anpassungen reagieren können. Dies lässt sich bereits aus der Tabelle 4 ableiten. Wenn auch nur bei 18 Prozent aller jährlichen Erhebungen der zwanzig untersuchten OECD-Tarifsysteme zwischen 1971 und 1998 ein Wechsel vorkam, so wurde doch in den achtundzwanzig Jahren im Durchschnitt fünf Mal pro Land die Tarifpraxis gewechselt, was eher einem periodischen Trial-and-Error-Lernprozess als der Annahme der Unveränderbarkeit entspricht. Die meisten Wechsel sind zwischen Formen der Koordinierung zu beobachten, während die unkoordinierten Tarifsysteme, aber auch die Lohnführerschaft-Tarifsysteme nur selten wechseln, letzteres auch wegen der durchaus positiven ökonomischen Performanz.

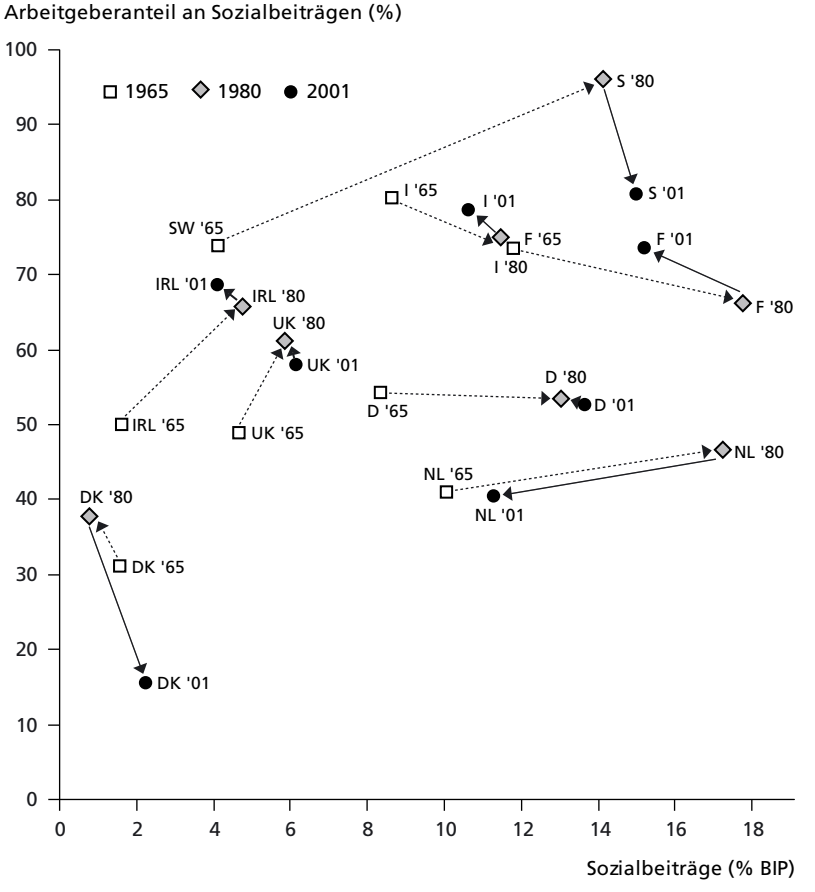
Auch in der wohlfahrtsstaatlichen Analyse gilt die These der Reformunfähigkeit als umstritten. Selbst wenn die Reformhürden in Wohlfahrtsstaaten mit vielen institutionellen Vetopunkten und Klientelinteressen sehr hoch sind

Tabelle 4 Veränderungen und Stabilität des Tarifvertragswesens, 1971–1998

Koordinationsform des Beobachtungsjahrs	Koordinationsform des Vorjahres						Anzahl der Beobachtungen	Veränderungsrate	Veränderungsrikiso
	Staatsintervention	Staatsunterstützung	Zwischenverbandlich	Innerverbandlich	Lohnführerschaft	Keine Koordinierung			
Staatsintervention	(79)	5	4	3	2	2	95	0.203	0.168
Staatsunterstützung	9	(141)	9	9	1	7	176	0.248	0.199
Zwischenverbandlich	2	10	(7)	3	0	0	22	2.143	0.682
Innerverbandlich	2	10	2	(71)	3	1	89	0.254	0.202
Lohnführerschaft	1	2	0	2	(61)	0	66	0.082	0.076
Keine Koordinierung	1	5	0	1	0	(75)	82	0.093	0.085

Anzahl der Veränderungen zwischen Vorjahr und Jahr. Veränderungsrate: Anzahl der Veränderungen (Zeilensumme der Veränderungen) zu der Anzahl von Stabilitätsfällen (Diagonale in Klammern). Veränderungsrisiko: Anzahl der Veränderungen im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Beobachtungen.
Quelle: Ebbinghaus/Kittel (2005).

Abbildung 2 Sozialbeiträge und Arbeitgeberanteil, 1965–2001



Quellen: OECD und eigene Berechnungen.

(Bonoli 2001; Myles/Pierson 2001), zeigen sich dennoch Anzeichen für viele kleine und manche größere Reformschritte eines schwerfälligen, doch voranschreitenden »Elefanten« (Hinrichs 2000). Abbildung 2 belegt anschaulich, wie sich die Lasten der Sozialsysteme zunächst in der Expansionsphase (von 1965 bis 1980) zunehmend zu Lasten der Sozialbeiträge und somit der Arbeitskosten entwickelten. Seit den achtziger Jahren erkennt man eine Trendwende, in der die Sozialausgaben eingefroren oder gar zurückgedrängt wurden. Zudem wurde der Arbeitgeberanteil in einigen Fällen (Schweden, Dänemark) gesenkt. Trotz alle-

dem bleiben die historisch gewachsenen Unterschiede der Belastung mit hohen Sozialbeiträgen in Kontinentaleuropa und Schweden gegenüber den eher steuerfinanzierten britischen, irischen und dänischen Grundsicherungssystemen erhalten. Die Arbeitgeber in Frankreich und Italien wurden nur geringfügig entlastet. In Schweden hat erst seit der Rentenreform 1999 eine stärkere Selbstbeteiligung der Arbeitnehmer begonnen. Es zeigen sich folglich zwar Anpassungsversuche an die neuen Bedingungen, aber es treten selbst über Zeiträume von zwei Jahrzehnten der Sparpolitik nur graduelle Pfadwechsel auf (Ebbinghaus 2005).

6 Fazit

Auf der Grundlage der hier präsentierten Ergebnisse können die zwei anfangs formulierten Fragen nach der Existenz eines europäischen Sozialmodells und seiner Anpassungsfähigkeit beantwortet werden, obwohl die daran anschließende Frage nach den Ursachen und Mechanismen der gefundenen Unterschiede weiterhin einer Bearbeitung harrt. Die erste Frage lässt sich mit »Ja und Nein« beantworten. Die Kreuztabellierung des Tarifsystems und der Form der gewerkschaftlichen Einbindung in sozialpolitische Entscheidungsprozesse trennt die kontinentaleuropäischen Staaten scharf von Großbritannien und seinen ehemaligen Kolonien. Aber zugleich zeigt die Tabelle der Wahlverwandtschaften, dass das europäische Sozialmodell intern zu stark differenziert ist, um von einem einheitlichen System sprechen zu können. Die Verknüpfung der zwei Dimensionen der institutionellen Ausgestaltung der verteilungsrelevanten Entscheidungsmodi in der Tarifpolitik mit der Wohlfahrtsregimetypologie von Esping-Andersen ergibt aber ein hohes Maß an Kongruenz, das darauf hindeutet, dass das europäische Sozialmodell in sich konsistente Subtypen aufweist.

Die zweite Frage nach der Anpassungsfähigkeit ist mit einem bedingten »Ja« zu beantworten. Wir fanden sehr wohl Anzeichen für Veränderbarkeit in den tarifpolitischen Strukturen wie auch in der sozialpolitischen Verteilung der Finanzierungsmodi. Europas Sozialmodelle sind weniger rigide als oft unterstellt. Die Einbindung der Interessenverbände in sozialpolitische Entscheidungsprozesse erleichtert die Aushandlung eines Ausgleichs zwischen wohlfahrtsstaatlichen Ansprüchen und ihrer Finanzierbarkeit durch den Staat dann, wenn die Verbände die Möglichkeit haben, gesamtwirtschaftlich »verantwortungsvolle« Strategien zu entwickeln und intern gegen partikulare Interessen durchzusetzen.

In einem zunehmend von *Best-Practice*-Vergleichen und Systemwettbewerb geprägten Europa ist jedoch diese Fähigkeit gefährdet, da der gestiegene Kostendruck auf die Wirtschaft den auf gesamtgesellschaftlicher Solidarität beru-

henden politischen Tausch schwieriger macht. Gerade die Stärkung regionaler, sektoraler oder gar unternehmensspezifischer Bezugspunkte für kollektive Identifikation gegenüber der nationalstaatlichen Ebene unterläuft die interne Durchsetzungsfähigkeit von nationalstaatlich orientierten Interessenverbänden. Daher stellt das von Streeck (2000) als Vision formulierte Modell der *competitive solidarity* die zentrale Koordinierung zwischen Tarifsystem und Wohlfahrtsstaat in Frage und stärkt partikularistische Versuche der Maximierung der Wohlfahrt von Teilgruppen auf Kosten der nationalstaatlichen »Allgemeinheit«. Es könnte daher sein, dass die Kombination der dezentralen, impliziten Koordination des Tarifsystems durch die Lohnführerschaft eines Sektors mit einem sozialversicherungsbasierten Wohlfahrtsstaat im Sinne des Bismarck'schen Modells, der nach regionalen, sektoralen oder unternehmensspezifischen Klientelen differenziert ist, mittelfristig trotz aller derzeitigen Skepsis hinsichtlich der Überlebensfähigkeit des europäischen Sozialmodells besser in der Lage ist, sich den Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs zu stellen.

Literatur

Arts, Wil/John Gelissen, 2002: Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report. In: *Journal of European Social Policy* 12, 137–158.

Blau, Francine D./Lawrence M. Kahn, 2002: *At Home and Abroad: U.S. Labor-Market Performance in International Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Bonoli, Giuliano, 2001: Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 238–264.

Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance. In: *Economic Policy* 6, 14–61.

Castles, Francis G./Deborah Mitchell, 1993: Worlds of Welfare and Families of Nations. In: Francis G. Castles (Hrsg.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth, 93–128.

Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press.

——, 2000: Die europäische(n) Gesellschaft(en) unter dem Druck der Globalisierung. In: Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (Hrsg.), *Sozialmodell Europa: Konturen eines Phänomens*. Opladen: Leske + Budrich, 77–100.

——, 2001: Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: The Questionable Role of Path Dependency Theory. In: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge, 105–124.

Dunlop, John T., 1958: *Industrial Relations Systems*. Boston, MA: Harvard Business.

Ebbinghaus, Bernhard, 1999: Does a European Social Model Exist and Can it Survive? In: Gerhard Huemer/Michael Mesch/Franz Traxler (Hrsg.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU*. Aldershot: Ashgate, 1–26.

——, 2005: *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*. MPIfG Discussion Paper 05/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 2006: *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.

Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 2000: Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. In: *Journal of European Public Policy* 7, 44–62.

Ebbinghaus, Bernhard/Bernhard Kittel, 2005: European Rigidity vs. American Flexibility? The Institutional Adaptability of Collective Bargaining. In: *Work and Occupations* 32, 163–195.

Ebbinghaus, Bernhard/Philip Manow, 2001: Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism. In: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge, 1–24.

Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Palgrave/Macmillan.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

——, 1996: Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: Gøsta Esping-Andersen (Hrsg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 66–87.

——, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Freeman, Richard B./James L. Medoff, 1984: *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.

Golden, Miriam A./Michael Wallerstein/Peter Lange, 1999: Postwar Trade-Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press, 194–230.

Grote, Jürgen R./Philippe C. Schmitter, 1999: The Renaissance of National Corporatism. In: *Transfer* 5, 34–63.

Hall, Peter A./Daniel W. Gingerich, 2004: *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*. MPIfG Discussion Paper 04/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

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

Hassel, Anke, 2003: The Politics of Social Pacts. In: *British Journal of Industrial Relations* 41, 707–726.

Hinrichs, Karl, 2000: Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries. In: *European Review* 8, 353–378.

Hollingsworth, J. Rogers/Robert Boyer, 1997: Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1–47.

Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Iversen, Torben, 1999: *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. New York: Cambridge University Press.

Jochem, Sven, 1998: *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit: Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Kittel, Bernhard, 2003: Politische Ökonomie der Arbeitsbeziehungen: Akteure, Institutionen und wirtschaftliche Effekte. In: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.), *Politische Ökonomie*. Leske + Budrich, 81–111.

Kjellberg, Anders, 1998: Sweden: Restoring the Model? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell: 74–117.

Lessenich, Stephan/Ilona Ostner (Hrsg.), 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M.: Campus.

Myles, John/Paul Pierson, 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 305–333.

Pierson, Paul, 2001: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 410–456.

Pizzorno, Alessandro, 1978: Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968,* Vol. 2: *Comparative Analyses*. London: Macmillan, 277–298.

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

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

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

Schmitter, Philippe C./Wolfgang Streeck, 1999: *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. MPIfG Discussion Paper 99/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11, 37–54.

Siegel, Nico A., 2000: Der nachzügelnde Pionier: Sozialpolitik in Australien zwischen lohnpolitischer Intervention und sozialstaatsinduzierter Dekommodifizierung. In: Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt a.M.: Campus, 161–209.

Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press, 101–134.

Stinchcombe, Arthur L., 1968: *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.

Streeck, Wolfgang, 1987: Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 471–495.

——, 1992: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

—— (Hrsg.), 1994: *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Streeck, Wolfgang, 1997: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press, 197–219.

——, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–262.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 123–164.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Swedberg, Richard, 1998: *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Traxler, Franz/Bernhard Kittel, 2000: The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries. In: *Comparative Political Studies* 33, 1154–1190.

Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Visser, Jelle, 2002: Unions, Wage Bargaining and Co-ordination in European Labour Markets – The Past Twenty Years and the Near Future. In: Philippe Pochet (Hrsg.), *Wage Policy in the Eurozone*. Brüssel: Peter Lang, 39–77.

Weber, Max, 1988 [1904]: Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Johannes Winkelmann (Hrsg.), *Max Weber: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, 146–214.

——, 1972 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr.

Wincott, Daniel, 2001: Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes. In: *New Political Economy* 6, 409–425.

Teil III
Internationalisierung und Europäisierung

Mitbestimmung für die Europäische Aktiengesellschaft: Nützliche Lehren aus mehr als dreißig Jahren Seifenoper

Arndt Sorge

1 Das Projekt der Societas Europaea

Mitbestimmungsfragen zwischen Arbeitsbeziehungen und Unternehmensverfassung *(corporate governance)* bilden einen Teil der Harmonisierung von gesatztem Recht und anderen sozialen Normen in der Europäischen Union. Diese Harmonisierung wird wiederum als notwendig für gesellschaftliche Integration gesehen. Wie aber die Vergesellschaftung durch gemeinsame Normengefüge oder mit diesem Ziel abläuft, dazu besteht wissenschaftliche Unsicherheit und konkurrieren verschiedene politische Meinungen.

Als Normierungskriterium bei Wettbewerbswirtschaft wird oft die Vorstellung von der Ebenheit der Sportstätten *(level playing fields)* vertreten. Sie besagt, die Stätten, in denen der mehr oder weniger sportliche Kampf ums Dasein oder seine Verbesserung europäisch oder international stattfindet, sollten eben sein. Allerdings ist es bei Ballsportarten im Freien durch Wind oder niedrigen Sonnenstand unvermeidlich, dass eine Partei benachteiligt ist, viel mehr als durch die Unebenheit des Feldes. Die letztere kann dagegen gerecht sein, wie im Fußballstadion von Tirana, denn sie konfrontiert Heim- und Gastmannschaften mit gleichen Bedingungen. Durch die Ebenheit der Kampfstätten wird aber bedeutet, dass bestimmte Parameter des Wettkampfs enthoben werden *(are taken out of competition)*, wie es Streeck an vielen Stellen bezeichnet hat. Dies geht nur durch allgemein verbindliche Spielregeln, also soziale Normengefüge.

Eine Komplikation entsteht, wenn bei Vergesellschaftung oder wirtschaftlicher Verflechtung unterschiedliche Normen aus verschiedenen Gesellschaften miteinander verschachtelt werden oder konkurrieren; dies ist die Regimekonkurrenz (Streeck 1992, 1997). Soll sie nicht durch »Wettbewerbsverzerrungen« Unternehmen und ganze Volkswirtschaften benachteiligen, dann muss ihre Normierung besonders überlegt sein. Hierin sind sich politisch verschiedene Ansätze einig. Regimes sind jedoch nicht wie idealtypische Spiele oder homogene Märkte auf ganz besondere Leistungsergebnisse und -maßstäbe ausgerichtet. Selbst homogene Märkte werden immer durch Diversifizierung und Innovation heterogenisiert. Zudem sind noch viel komplexere Regimes, wie die viel

diskutierten *varieties of capitalism* oder *business systems*, Gefüge äußerst vielfältiger, aber immer auch interdependenter Normen der sozialen Wirtschaftsverfassung. Vielfalt und Heterogenität laufen darauf hinaus, dass bestimmte Spielebenen und Spielzüge im einen Regime nicht des Kampfes enthoben sind, im anderen dagegen sehr wohl.

Wenn nun bei gesellschaftlicher Integration unterschiedliche Kampfregeln miteinander konfrontiert oder ineinander verschachtelt werden, und wenn sie nach einem übergeordneten Konzept konsequent geordnet werden sollen, entsteht eine verworrene Situation. Denn selbst »neutrale« übergeordnete Spielregeln werden Affinitäten zu verschiedenen, je nach Gesellschaft oder deren Teilen unterschiedlich eingelebten und akzeptierten Normierungen sowie damit verbundenen relativen Preisen haben. Das ebene Feld der einen Gesellschaft ist aus dem Blickwinkel anderer uneben. Insofern, und nicht einfach weil ganz bestimmte Parameter nicht des Kampfes enthoben sind, ist Regimekonkurrenz brisant. Es ist, als suche man nach einem Regelwerk, das Handball- und Basketballmannschaften gegeneinander fair antreten lässt. Wie kann angesichts dieser Verworrenheit und Brisanz gesellschaftliche Integration mit Hoffnung auf Gerechtigkeit entstehen?

Ebenheit des Spielfeldes kann nur annähernd für bestimmte Spiele oder besondere Arten von Auseinandersetzungen, also spezielle Märkte in homogenen institutionellen Kontexten, geschaffen werden. Es ist abstrus, komplexere soziale Spiele bis zum auf Regimekonkurrenz hinauslaufenden Wettbewerb als ebene Spielfelder anzulegen. Sie gleichen nämlich einem Bergsteigewettbewerb, mit vielfältigen Wettbewerbsverzerrungen und ohne ebene Wettbewerbsfläche, mit Seilschaften und ungerechter Verteilung von Steinschlag, Wetterereignissen und anderen Störungen über bergsteigende Gruppen. Diese können gleichzeitig gar nicht anders als auf unterschiedlichen Wegen zu verschiedenen Gipfeln streben. Regimekonkurrenz in Europa ist günstigstenfalls dadurch gerecht, dass unvermeidliche Wettbewerbsverzerrungen einander so ausgleichen, dass keine Gesellschaft per Saldo einseitig benachteiligt ist. Eine Gesellschaftsbildung, die auf bereits vorhandenen Gesellschaften aufsetzt, erfordert eine Theorie und Forschung, die dies auch in Rechnung stellt. Sonst riskiert man – wie EU-Kommissar Bolkestein –, Bergsteigewettbewerbe in die flache Ebene zu zwingen.

Eine einhellige EU-weite Regulierung müssen wir aber erwarten, trotz brisanter Regimekonkurrenz, wenn Dinge, Personen oder Rechtspersonen sich besonders intensiv über Gesellschaftsgrenzen hinweg bewegen. Bei vielen sachlichen Dingen ist diese Normierung der EU auch leicht gefallen, selbst wenn sie angesichts komplementärer Verschiedenheiten in nicht der EU-Regulierung unterworfenen Gebieten kontrovers ist. Trotzdem wurden Agrarnormen und gewerblich-technische Normen, vom Wein bis hin zu Autoscheinwerfern, eingeführt oder an die Stelle

nationaler Normierungen gesetzt. Diese Normierung ist am direktesten, wenn sie auf dem Wege der EU-Verordnung stattfindet, wodurch sie unmittelbar geltendes Recht wird. Vermittelter ist die Normierung über das Instrument der Richtlinie; diese verpflichtet Staaten, entsprechende Normen zu schaffen. Am indirektesten und unverbindlichsten ist die Normierung bei der reinen EU-Empfehlung.

Allerdings hat die EU sehr wohl Wein und Autoscheinwerfer normiert, sehr viel zurückhaltender aber Arten und das Verhalten der Rechtspersonen, die sich über teilgesellschaftliche Grenzen hinweg so frei bewegen können sollen wie Sachgüter. Anfang der siebziger Jahre wurde der erste Ansatz zu einer Europäischen Aktiengesellschaft (SE = Societas Europaea) für multinationale Unternehmungen gemacht. Sie sollte durch Fusion oder Neugründung von Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedsländern gebildet werden können. Für diese Unternehmen mit bewusst hoher Bewegungsfreiheit und überstaatlicher Rechtsform war aber auch eine Verbindung der überstaatlichen Normierung mit völlig verschiedenartigen sozialen Normen bei denjenigen Sachverhalten in den Mitgliedsländern zu bewerkstelligen, die mit den europäisch normierten interdependent sind. Seit dem ersten Normierungsansatz der SE hat sich die institutionelle Heterogenität der EU-Mitglieder durch Aufnahme neuer Länder noch sprunghaft erhöht. Daneben gab es politische Konjunkturschwankungen; in den siebziger Jahren waren Gesellschaften eher gegenüber der Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat sowie der Mitbestimmung auf gesetzlicher Grundlage aufgeschlossen, während in den neunziger Jahren eine Auffassung des Unternehmens nach dem Muster angelsächsischer »liberaler Marktökonomien« (Soskice 1999; Whitley 1992) um sich griff; die Auffassung vom *one-tier system* gab dem Verwaltungsrat als Leitungsgremium den Vorzug vor der Trennung zwischen Vorstand und Aufsichtsrat.

All dies machte die Geschichte des SE-Statuts vom ersten Kommissionsentwurf bis zur Rechtskraft zu einer Seifenoper, mit ständig neuen Entwürfen in einer sich verschiebenden Landschaft von Mitgliedsländern und politisch-ökonomischen Konjunkturen. Diese Seifenoper dauerte so lange wie die Rekordklassiker des Genres, nämlich dreißig Jahre, bis zum Jahre 2001. Auf Mitbestimmung in der SE bezog sich mein erstes Forschungsprojekt; in dieser Zeit lernte ich den Jubilar dieses Bandes kennen und arbeitete mit ihm das erste Mal zusammen in derselben Einrichtung (1973 bis 1975). Das Jubiläum und die eingetretene Rechtsgeltung der SE sind der Anlass, Lehren aus der Seifenoper zu ziehen.

Wie Coronation Street ist die Entwicklung der SE ein zeitraubendes und sich wandelndes Lehrstück von allgemeiner Bedeutung, trotz enger Umgrenzung des Schauplatzes. Wiewohl die SE wohl keine häufig genutzte Rechtsform sein wird, wurde ihr immer eine paradigmatische Bedeutung für die Entwicklung von Unternehmensverfassung und Arbeitsbeziehungen in der EU zuerkannt. Sie traf

nämlich genau den Punkt, an welchem hervorragende Harmonisierungsmotive und die Trägheit national verschiedener Institutionen unterhalb der europäischen Ebene sich stoßen. Die Willensbildung in Richtung eines SE-Statuts ist deshalb bis heute ein zentrales Beispiel und wurde im Beitrag Streecks zum Regimewettbewerb so behandelt.

2 Die Willensbildung in der Ausgangssituation

Am Anfang der SE stand die Absicht der Kommission, Unternehmenszusammenschlüsse und die Bildung multinationaler Unternehmen innerhalb der EU (damals: der EG der sechs Gründerländer) zu fördern. Es sollte eine in allen Mitgliedsländern direkt rechtsfähige Rechtsperson definiert werden. Zu dieser Zeit wurde in der Kommission der EG ein Defizit an innereuropäischen Unternehmenszusammenschlüssen empfunden; entsprechend richtete die Kommission ein »Heiratsbüro« ein, in welchem man versuchte, Partner aus verschiedenen Ländern zu einem Bündnis fürs Leben zueinander zu bringen. Aber auch die Ergebnisse dieses Büros wurden damals als spärlich und mühsam gewonnen betrachtet (Nagels/Sorge 1977: 12–24). Nun trifft das Gegenteil zu.

Die Kommission traf damals auf den problematischen Punkt, bei welchem das Harmonisierungsmotiv und die Beharrungskräfte lokaler Institutionen aufeinander stießen. Die Mitbestimmung war kurz zuvor durch die »Biedenkopfkommission« in der Bundesrepublik zur Anhebung bis gerade unterhalb der Parität projektiert worden (Biedenkopfkommission 1970) und sollte unter der sozialliberalen Koalition 1976 in eine entsprechende Form gegossen werden. Eine partizipationsfreundliche Grundstimmung herrschte in verschiedenen Ländern, im Nachklang der Vollbeschäftigung und emanzipatorischer Strömungen nach 1968. Erhalt und Erweiterung der Mitbestimmung war für die EG-Kommission eine wichtige Randbedingung. Zudem dominierten in der Hierarchie der für die SE maßgeblichen europäischen Beamten Deutsche, angefangen beim Kommissar in der Konzeptionsphase (von der Groeben) über den Abteilungsleiter (Gleichmann) bis hin zum Referenten (Dr. Jörn Pipkorn). Diese waren als gute Juristen an Klarheit der Regelung entsprechend praktisch erprobter Rechtspraxis interessiert. Ihnen bot sich eine deutsche Unternehmensverfassung mit entsprechenden Arbeitsbeziehungen als Blaupause ganz selbstverständlich an. Es waren Spezialisten des Gesellschaftsrechts mit politischen Einsichten, keine EU-Generalisten, die sich nach der Unternehmensverfassung auch mit dem Fischereiwesen abgegeben hätten; Dr. Pipkorn ging danach in den juristischen Spezialdienst der EU.

Allerdings war das zunächst angeforderte Gutachten zur Mitbestimmung in einer SE, durch den angesehenen Arbeitsrechtler Gérard Lyon-Caen, gar keine Legitimation zur Einführung der Mitbestimmung deutscher Art. Konsequent soziologisch führte Lyon-Caen (1970) aus, man müsse in den Arbeitsbeziehungen einer SE verschiedenartige Institutionen und Orientierungen in den Niederlassungsländern vorsichtig zusammenführen. National eingeübte Institutionen seien funktionale Äquivalente mit verschiedenen Strukturen, aber auch mit verschiedenen Wertvorstellungen besetzt (Leminsky 1965). Lyon-Caen äußerte sich nicht entschlossen zu Mitbestimmungs- und Verhandlungsorganen für die SE. Er erwog unterschiedliche Lösungen sowie Verfahren der Einrichtung von partizipativen Organen auf der oberen Ebene einer SE; hierüber musste nach seiner Ansicht auch entsprechend den Vorstellungen von Interessenvertretern aus betroffenen Ländern verhandelt werden. Man solle ihnen keine ungewohnten und unakzeptablen Organe auferlegen. Damals dachte man hierbei weniger an Adepten des Neoliberalismus, sondern an italienische und französische Kommunisten. Wenn der heutige Einwand gegen die Mitbestimmung in Betriebsräten und Gesellschaftsorganen vorwiegend neoliberal ist, so war er damals, sie fordere mehr soziale Integration ab, als Sozialrevolutionäre erbringen und hinnehmen würden; man müsse diese vertrauensbildend heranführen, um konstruktiven Arbeitnehmereinfluss nicht im Konflikt zu ersticken.

Für diese soziologische Feinfühligkeit erntete der Jurist Lyon-Caen in der Kommission wenig Anerkennung. Die Beamten arbeiteten auf klare allgemeine Regeln hin, nicht auf prozedurale Gedanken mit Wenn und Aber. In ihrem Verständnis hatte ein Rechtsentwurf materiale Strukturen zu schaffen und sich nicht in prozeduralen Verrenkungen oder nicht gerichtsfesten *codes of practice* zu verlieren. Entsprechend geriet der erste Kommissionsentwurf (Nagels/Sorge 1977: Anhang I) ganz anders: Er schlug eine für alle SE zwingende Ordnung vor, mit:

- Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat;
- Mitbestimmung im Aufsichtsrat nach deutscher Drittelparität;
- einem Europäischen Betriebsrat als zentrale und von allen Arbeitnehmern in allen Betriebsstätten zu wählende Interessenvertretung (nach ungefähr deutschem Muster);
- klar definierte Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte sowie Ausführungsregeln zu Urwahlen für mitbestimmende Aufsichtsräte und Europäische Betriebsräte.

Nachdem die annähernd volle Parität für große Unternehmen in der Bundesrepublik absehbar wurde, beschritt die Kommission noch klarer den Weg einer Art mitbestimmungsrechtlicher Meistbegünstigungsklausel: Die Parität sollte

sich in allen SE auch immer auf dem Niveau bewegen, das dem höchsten für große Kapitalgesellschaften über Mitgliedsländer hinweg gleichkam.

Auf diese Art hätte man sicher ein formal ebenes Spielfeld für alle SE erreicht, jedoch ein zerklüftetes Spielfeld für über Rechtsformen hinweg konkurrierende Unternehmen – SE im Verhältnis zu Gesellschaften mit national unterschiedlichen Sitzen und Rechtsformen. Man ging in der Kommission damals mehr oder weniger davon aus, dass Mitbestimmung für die Arbeitgeberseite neutral oder sogar ein Vorteil sei. Sie sollte nicht nur den Arbeitnehmereinfluss, sondern auch die Qualität der Entscheidungsfindung und -implementation verbessern. Schließlich ging dies aus Untersuchungen in Deutschland und selbst höchstgutachterlichen Stellungnahmen wie der Biedenkopfkommission hervor (vgl. danach Kirsch/Scholl 1983). Mitbestimmung galt damals als Weg, der gleichzeitig zum Allgemeinwohl und langfristigen Unternehmenswohl führte. In Deutschland gab es in politischer Hinsicht nur Varianten des relativen Mitbestimmungsehrgeizes zwischen den Parteien.

Entsprechend der in der Kommission latenten Meistbegünstigungsklausel entstand nach absehbarer Einführung quasiparitätischer Mitbestimmung in großen deutschen Kapitalgesellschaften die Frage, was dies für die SE bedeute. Es wäre wohl die Schmerzgrenze vieler Regierungen und Interessenverbände überschritten worden, hätte man eine ähnliche Regelung für die SE nach dem Prinzip formaler Meistbegünstigung vorgeschlagen. Dieses Problem wurde in der Kommission mit einer Kombination von rechtstechnischer Präzision und politischer Absicherung angegangen. Zwischen die zunächst vorgeschlagene Drittelparität und das neue deutsche Mitbestimmungsmaximum schob die Kommission elegant den Vorschlag einer Dreidrittelparität, mit jeweils einem Drittel für Belegschaft und Aktionäre im Aufsichtsrat und dazwischen einem Drittel für Vertreter des allgemeinen Interesses, die durch Belegschafts- und Aktionärsvertreter gemeinsam zu kooptieren waren. Hierbei konnte man sich auf die Praxis in vielen Ländern berufen, unabhängige Experten in Aufsichtsräte zu wählen. Dr. Pipkorn wähnte sich damals mit dem Stakeholder-Prinzip zu Recht im Einklang mit dominierenden Strömungen in Europa.

Dieser Vorschlag wurde im Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG und letztlich von einer breiten Mehrheit des Europäischen Parlaments angenommen. Das Zusammenspiel zwischen der Kommission und dem Berichterstatter des Parlaments lief nach Bekunden von Dr. Pipkorn ausgezeichnet. Denkwürdig ist wiederum der deutsche Hintergrund der engeren Fühlungshalter: Der Berichterstatter war MdEP Brugger, zwar Italiener, aber Mitglied der Südtiroler Volkspartei; zum Ärgernis seiner Mitbürger im Parlament bediente er sich in Sitzungen der deutschen Amtssprache.

Somit hatte ein SE-Statut als Vorschlag einer Verordnung alle parlamentarischen Hürden bis 1975 genommen. Nach demokratischen Prinzipien hätte das Statut ohne Weiteres durch den Rat der Gemeinschaften angenommen werden sollen. Das Konsensprinzip im Rat der Gemeinschaften sowie die in die Willensbildung des Rates eingehenden nationalen Verbandsinteressen, speziell der Arbeitgeberverbände, schoben dem jedoch einen Riegel vor. Es ging um eine zunehmend komplexer werdende Ansammlung partikularer Verbändeinteressen. Damit geriet das Statut für die Dauer von über zwanzig Jahren in die Ablage: Der Rat verschob die Annahme vorbehaltlich weiterer Anpassungen. Bevor diese behandelt werden, sind noch unsere konstruktiven Vorschläge zum Statut zu diskutieren, so wie wir sie damals (1975) für den Abschlussband (Nagels/Sorge 1977) entwickelten.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus einem unmaßgeblichen Projekt

Alle nicht souveränen Organe in der menschlichen Gesellschaft, die einerseits konzentrierte Macht, Einfluss oder Herrschaft ausüben wollen, jedoch mit einem Gegenpol der Macht, des Einflusses oder der Herrschaft konfrontiert sind, haben damit das folgende Dilemma. Ihre Machtchance ist umso größer, je sozialorganisatorisch integrierter ihre Gefolgschaft ist; damit steigt ihre Vertretungsmacht gegenüber dem Gegenpol. Wollen sie aber fassbare Ergebnisse für die Gefolgschaft erreichen, dann sind sie von der Mitwirkung des Gegenpols abhängig, wenn sie diesen nicht unterwerfen können. Aus der Sicht des Gegenpols ist das nicht souveräne Organ in dem Maße wichtig und Zugeständnisse in Verhandlungen wert, in welchem es seine Gefolgschaft zu einem absprachegemäßen Handeln verpflichten kann, denn damit kann es auch Verhalten erreichen, das zunächst nicht im subjektiven Interesse der Gefolgschaft sein mag. Das nach Resultaten für die Gefolgschaft strebende, nicht souveräne Organ stellt seine Macht damit ständig durch Ausübung in Verhandlungen und Absprachen infrage. Dies ist das Dilemma der dialektischen Verklammerung von Vertretungsmacht und Verpflichtungsfähigkeit, wie es Streeck (1981) für Gewerkschaften umrissen hat; verallgemeinert gilt es für alle nicht souveränen Organe mit Gefolgschaft in einer komplexen Gesellschaft.

Das Ausmaß des Dilemmas bemisst sich nach der Integration von sozialen Gefügen, vor Absprachen und bei deren Implementation. In jeder multinationalen Unternehmung ist die Integration besonders problematisch, denn die

hierfür bedeutsame Gleichartigkeit nach der Lage verschiedener Klassen des Erwerbs und der Beschäftigungsverhältnisse wird empfindlich durch Unterschiede zwischen Gesellschaften gestört. Dies beeinträchtigt Vertretungsmacht und Verpflichtungsfähigkeit gleichermaßen. Diese Diagnose mit Blick auf Europa war mit einem klaren Ergebnis der Forschung über Mitbestimmung oder Beziehungen im Unternehmen in verschiedenen Kontexten zu verbinden: Die Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung im Aufsichtsrat hängt davon ab, dass ein Organ die soziale Integration der Beschäftigten als Vertretungskörper bewerkstelligt oder hierauf fußt. Im britischen Kontext arbeitet ein *single channel* besser als zersplitterte Interessenvertretung und Verhandlung (Mulvey o.J.). Wenn ein Betriebsrat, Gesamt- oder Konzernbetriebsrat soziale Integration erreicht oder genießt (Blücher 1966), dann bearbeitet er das genannte Dilemma auch im Sinne des Gegenpols, also der Unternehmensleitung oder der Aktionäre; dann entstehen bei dieser Bearbeitung solche Transaktionen im Sinne vertretener Arbeitnehmer, Leitungen und Aktionäre, welche die Dialektik von Vertretungsmacht und Verpflichtungsfähigkeit nicht in ergebnislosen Konflikt ausschlagen lassen.

Die Frage einer Gestaltung der Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat der SE konnte also gemäß vorliegenden Erfahrungen nicht in erster Linie als punktuelles Spezialproblem behandelt werden. Sollte sie auf Funktionsbedingungen nicht souveräner Organe eingehen, dann musste sie auf einem Europäischen Betriebsrat aufsitzen, welcher die integrativen Voraussetzungen erst im Zusammenwirken mit der Unternehmensleitung schaffen musste. Ist diese Aufgabe bereits in einem nationalen Konzern beachtlich, so ist sie es in einem multinationalen Unternehmen um ein Vielfaches mehr.

Die Analyse der Arbeitsbeziehungen in der EG hatte gezeigt, dass sich die Erfahrungen der sozialen Integration nach Art und Ausmaß ganz erheblich in den Gesellschaften unterschieden. Diese Verschiedenheiten hinsichtlich Vertretungspraxis und Ideologie mussten auf einer europäischen Vertretungsebene zunächst unvermittelt aufeinander prallen. Insbesondere die Institution eines Betriebsrates war und ist je nach Land völlig unterschiedlich ausgestaltet (Rogers/Streeck 1995; Nagels/Sorge 1977: Kap. 5.1). Der Europäische Betriebsrat der SE war gemäß deutschem Muster entworfen, als integrative, aber vom Arbeitgeber formal getrennte, mit weitgehenden Rechten ausgestattete Interessenvertretung, welche alles, was eine Gewerkschaft auf dieser Ebene tun kann, faktisch oder potenziell umschloss. Viele Angelegenheiten, die in Deutschland ein Betriebsrat erledigte, behandelten in Frankreich eher die Gewerkschaftssektion oder die *délégués du personnel*, in Großbritannien *shop stewards' committees*, und sowohl in Italien wie in Skandinavien in ganz verschiedenem Ausmaß institutionalisierte gewerkschaftliche Einrichtungen: Während in Skandinavien die Mitbestimmung im Betrieb durch Tarifverträge hoch institutionalisiert ist, läuft sie

in Italien auf eine je nach Unternehmen verschiedene faktische Machtausübung ohne weitgehende förmliche Fixierung hinaus.

Beeindruckend war, wie sehr trotz der laufenden Integration der verbandlichen Willensbildung in Europa (durch Gründung des EGB und die Arbeit der UNICE) nationale Verbände in ihren Stellungnahmen zum SE-Statut verschiedene nationale Erfahrungen und Ideologien auf die europäische Ebene hin übertrugen (Nagels/Sorge 1976: 6.2–6.3). Dies bestärkte unsere Einschätzung, dass die Haltung von Aktionären, Leitungen und Arbeitnehmervertretern gegenüber einer denkbaren SE erheblich durch nationale Traditionen und Werthaltungen geprägt sein würde. Diese Parteien würden Vertretung im Europäischen Betriebsrat und im Aufsichtsrat nie unvoreingenommen und rein zweckrational angehen können.

Auch in Deutschland hatte sich durch Gesetz geordnete Mitbestimmung ja nicht ohne Weiteres durch praktische Vernunft der Gesetzgebung und der Unternehmensleitung eingestellt. Die Mitbestimmung nach Gesetz wurzelte vielmehr dort wie überall in tiefen gesellschaftlichen Krisen; die deutsche Montanmitbestimmung war zunächst die Hoffnung der Montanarbeitgeber gegen angedrohte Enteignung und Verstaatlichung durch die Alliierten. Je dramatischer die gesellschaftliche Krise, desto erschöpfter waren die legitimatorischen Ressourcen von Staat und Arbeitgebern, und umso tiefgreifender gelang die Einführung der Mitbestimmung durch Gesetz (Abelshäuser 1999; Sorge 1976). In solchen Krisen wird praktische Vernunft erfindungsreich und bringt Lösungen hervor, die auf längere Frist die Dialektik von Vertretungsmacht und Verpflichtungsfähigkeit in »produktive Koalitionen« kanalisieren können (Streeck 1984; Sorge 1999).

Eine derartige Krisendynamik gab es aber Mitte der siebziger Jahre nicht mehr. Der Zusammenbruch des Weltwährungssystems, die Schwankungen des Wertes aller Währungen und spekulativen Bewegungen, Ölkrisen und Diskussionen über Disparitäten zwischen der Macht internationaler Konzerne und der von Arbeitnehmern vor Ort ließen zwar durchaus eine Situation der »Globalisierung« entstehen (Sorge/Nagels 1976: Kap. 3; Piehl 1974). Man redete nicht wortwörtlich davon, aber die Lage war da, mit heute oft vergessenen Turbulenzen (Brennstoffrationierung, Fahrverbote, Terrorismus, massivste Strukturkrisen, Inflation, Massenstreiks und Hilflosigkeit nationaler Regierungen).

Nur war der relative Gewinner in dieser Zeit des Missvergnügens die Bundesrepublik Deutschland, vermittels einer Umstellung von Unternehmen auf neue Strategien und ihres korporatistischen Netzes des sozialen Ausgleichs. Relative Verlierer waren damals Großbritannien, die USA und Skandinavien (abgesehen von Norwegen). Außerdem verfolgten Akteure Eigeninteressen des Unternehmens, einer sozialen Bewegung oder eines Verbandes, und sie sahen diese

Eigeninteressen nach wie vor ganz überwiegend verwurzelt in durchaus internationalen, aber immer national spezifisch verarbeiteten Erfahrungen und Deutungen. Darin hat sich bis heute nichts geändert; die Krise war also nicht dermaßen fundamental. Umso umsichtiger musste man das Problem der Bündelung und Integration markanter nationaler Traditionen und Deutungen angehen.

Wichtig erschien uns demgemäß, den Europäischen Betriebsrat nicht nach einem gleichartigen Urwahlverfahren einzurichten. Wenn er die prekäre Integrationsleistung erbringen sollte, so musste er die in den Mitgliedsländern verschiedenen Arten der Interessenvertretung auf die europäische Ebene verlängern, bündeln und verflechten. Er durfte nicht zu einem Organ werden, von dem sich vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Erfahrungen und Voreingenommenheiten Deutsche alles und Franzosen wenig erhofften, das durch institutionelle Zersplitterung seiner Basis delegitimiert worden wäre. Ebenso schlugen wir ein indirektes Wahlverfahren für Arbeitnehmermitglieder des Aufsichtsrates vor. Das genaue Verfahren hätte in Verhandlungen zwischen Unternehmen und nationalen Interessenvertretern bestimmt werden können (Nagels/Sorge 1977: Kap. 9).

Dieser Vorschlag zielte auf lokale Anbindung und unternehmensspezifische Gestaltung der Interessenvertretung und der Arbeitnehmerbank des Aufsichtsrates. Der Vorschlag beruhte jedoch auf der Einsicht in die besondere Verwickeltheit des Dilemmas von Vertretungs- und Verpflichtungsfähigkeit in multinationalen Unternehmen. Es war kein Vorschlag mit dem Ziel einer Schwächung der europäischen Handlungsebene im Unternehmen. Er sollte die faktischen Voraussetzungen für das Funktionieren der Mitbestimmung auf dieser Ebene verstärken. Es war auch kein Vorschlag gegen die Normierung von Beteiligungsrechten. Jedoch erschien uns die Effektivität der Beteiligung nicht vorrangig von einer gesetzlichen Beteiligungsnorm abhängig, wie hoch diese auch war. Wir dachten nicht daran, die Ausstattung von Organen mit Befugnissen infrage zu stellen, auch nicht die vorgeschlagene Dreidrittelparität. Darin waren sich Kommission und Parlament schließlich einig.

Diese Empfehlungen diskutierten wir mit Dr. Pipkorn, der hinsichtlich einer Verflechtung unterschiedlicher Verfahren und Instanzen Bedenken hatte; auch die notwendige Einheitlichkeit der Normierung sah er nicht berücksichtigt. Unser Vorschlag hatte manche Argumente von Lyon-Caen aufgegriffen; er hatte sich auf Erkenntnisse über das Funktionieren der Mitbestimmung vermittels systemischer Integration durch den Betriebsrat oder einen *single channel* britischer oder skandinavischer Art gestützt und durch die Berücksichtigung national verschiedener Praxis und Interessen versucht, der faktischen statt der rein förmlichen Angleichung zu dienen. Er stand zwischen dem Vorschlag der Kommission und des Parlaments und Lyon-Caen, gründete auf nüchterner Sozialwissenschaft und leitete hieraus eine bescheidene Gewissheit ab. Aber er landete zu-

nächst in der Schublade. Dann folgten jedoch weitere fünfundzwanzig Jahre Seifenoper nach einem Drehbuch, das 1976 in keiner Weise abzusehen war, nicht einmal durch die verhaltene Zwischenbilanz von Pipkorn (1984). Es kamen Erweiterungen der EG, die Verträge von Maastricht, aber vor allem der Aufschwung des angloamerikanischen Neoliberalismus.

Für die Willensbildung bedeutete all dies eine Konjunktur zugunsten des Verwaltungsrates als Spitzenorgan, gegen die Harmonisierung von Arbeitsbeziehungen über Ländergrenzen, gegen Mitbestimmung und das Stakeholder-Modell. Aber das Interesse anderer Länder an Mitbestimmung war auch nicht rein funktional gewesen, denn es vernachlässigte die gesellschaftliche Kontextualität der Mitbestimmung in Deutschland und Österreich und verallgemeinerte die Verbindung von Mitbestimmung und wirtschaftlicher Effektivität wahrscheinlich mehr, als die Erfahrung hätte lehren können, wenn in anders gearteten Kontexten Mitbestimmung im Aufsichtsrat, gerade in multinationalen Unternehmen, eingeführt worden wäre.

4 Das gesetzliche Ergebnis und erste praktische Erfahrungen

Wer supranationale Normen mit unmittelbarer Geltung innerhalb von Nationen schaffen will, der hat im Wesentlichen die folgenden Möglichkeiten:

1. Man kann übergesetzliche materiale Minimalnormen festlegen, die in der Normierung verschiedener Gesellschaften über-, aber nicht unterschritten werden dürfen (Minimalregelung).
2. Man kann eine materiale Angleichung der Normen über Gesellschaften hinweg anstreben (materiale Angleichung).
3. Man kann Verfahren normieren, mit deren Hilfe in einzelnen Gesellschaften die Normierenden und die Anwender der Normen im Alltag dann zu material unterschiedlichen Ergebnissen gelangen können (Verfahrensregelung).

Bei der SE hatten Kommission und Parlament sich durchaus auf den Weg materialer Angleichung begeben, ohne hinter einem lokal erreichten Spitzenwert weit zurück zu bleiben. Wir hatten eine Verfahrensregelung hinsichtlich der Europäischen Betriebsräte befürwortet, allerdings um eine materiale Angleichung wahrnehmbarer Rechte zu ermöglichen. In der Gesetzgebung der letzten fünfundzwanzig Jahre kam jedoch mehr eine Kombination der Minimalregelung mit der Verfahrensregelung zum Zuge.

Der Weg dorthin führte über das Scheitern der 5. Richtlinie zur Angleichung des Gesellschaftsrechts und der Vredeling-Richtlinie zur Angleichung der Mitwirkung und Information in großen Unternehmen (Streeck 1997: 14–15). Die politischen Kräfte gegen materiale Angleichung waren so stark, dass Ratsbeschlüsse der EU nur im Sinne verfahrensmäßiger und minimaler Regelung möglich wurden. Dazu hatten Beitrittsländer nach 1975 sicher beigetragen. Auch neuere sozialdemokratische Regierungen in Großbritannien betrachteten Mitbestimmung nach Gesetz als der »Standortkonkurrenz« ihres Landes abträglich. Es wurde zweifelhaft, ob der Fortschritt in Europa in der Vermeidung, Angleichung oder Ausweitung von Mitbestimmung besteht und ob es dazu überhaupt eine übergesellschaftliche Auffassung und Praxis geben kann. Diese Tendenz kann nur als Renationalisierung bezeichnet werden, und mit gebotener Deutlichkeit merkte Streeck dies an. Sie betraf auch multinationale Unternehmen.

Die Regelung der SE, die dann 2001 beschlossen wurde (Verordnung 2167/2001EU in Verbindung mit Richtlinie 2001/86EU) zeitigte das folgende Ergebnis im Verhältnis zum Stande der Willensbildung 1975: Unternehmen konnten zwischen dem Verwaltungsratsmodell und der Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat wählen. Alle Fragen der Mitbestimmung und der Arbeitnehmervertretung wurden aus der gesellschaftsrechtlichen Verordnung gelöst und in einer Richtlinie behandelt, die wiederum von Mitgliedsländern in Gesetze zu gießen war. Damit war verdeutlicht, dass diese Fragen anderer Art seien als die gesellschaftsrechtlichen, und dass ihre Handhabung deshalb in der Verantwortung des Mitgliedslandes liegen sollte, in welchem die SE ihren Sitz wählte. Andererseits konnte eine SE nur konstituiert werden (Art. 12, 3 der Verordnung), wenn entsprechend der Richtlinie eine Vereinbarung über die Beteiligung bestand.

Die Renationalisierungstendenz zeigte sich vor allem in der Richtlinie über die Beteiligung. Durch sie wurde zwar sichergestellt, dass bei Fusion nicht ohne Weiteres die am weitesten gehenden Mitbestimmungsregelungen vermieden werden konnten. Damit wurde das Meistbegünstigungsprinzip durchaus beibehalten, aber nicht EU-weit, sondern je nach der Herkunft fusionierender Unternehmen. Alle Beteiligungsfragen, ob im Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder einem Spitzenorgan der Arbeitnehmervertretung, wurden der Verhandlung zwischen dem Unternehmen und Vertretern der Beschäftigten überlassen. Diese Verhandlung und Vereinbarung wurde einem konstitutiven Verhandlungskörper besonders für diesen Zweck zugewiesen. Verhandlung war auch auf der Aktionärsseite für die Wahl der gesellschaftsrechtlichen Spitzengliederung (Verwaltungsrat oder Vorstand/Aufsichtsrat) nötig.

Material festliegende Rechte erwarb die durch Verhandlung zu bildende Spitzenvertretung der Beschäftigten neben einem Informations- und Anhörungsrecht nicht. Die Nachrangigkeit materialer Rechte gegenüber den Verfahrens-

fragen ergab sich schon aus der Platzierung im Anhang zur Richtlinie. Im Haupttext stand die Vorgehensweise mit Verhandlungsorganen statt materialer Anforderungen im Vordergrund, sowohl hinsichtlich der Spitzengliederung der SE wie der Arbeitnehmervertretung.

Die politischen Prioritäten des EU-Rates drückten sich in der Stufung der Texte klar aus: Gesellschaftsrecht ging in die unmittelbar Gesetz werdende und einheitlich normierende Verordnung ein; Beteiligung der Arbeitnehmer in Gesellschaftsorganen und einer europäischen Interessenvertretung fand sich in der vermittelter wirkenden Richtlinie; materiale Rechte normierende Vorschriften gelangten in deren Anhang und regelten Minimalia oder den Bestandsschutz von lokal bestehenden Arten der Mitbestimmung. Diese war vom produktiven Element eines Entwicklungsprogramms zum nachrangigen Artenschutzprogramm verändert worden. Artenschutz hat die Tendenz, auf enger umrissene ökologische Nischen eingegrenzt zu werden. Entsprechend den nun bestehenden Regelungen wäre bei Verlagerung des Sitzes zu erwarten, dass dann wiederum eine Verhandlung einzutreten hätte, bei der natürlich die Spielregeln eines neuen Sitzes ins Gewicht fielen.

Callaghan (2003) hat die Willensbildung der Interessenverbände, insbesondere der Arbeitgeber, in Großbritannien und Deutschland zur vorgeschlagenen Übernahmerichtlinie der EU und zu Rechtsvorschlägen der Arbeitnehmerbeteiligung verglichen. Arbeitgeber und Gewerkschaften hatten in Deutschland gemeinsam gegen die neoliberale Übernahmerichtlinie Stellung bezogen, während bei der Arbeitnehmerbeteiligung in der SE die deutschen Arbeitgeber sich gegen den Export der Mitbestimmung in Länder, in denen Mitbestimmung nicht eingeführt ist, stellten und eine gemeinsame Position mit anderen nationalen Arbeitgeberverbänden bezogen. Die Logik des Unterschiedes ist einfach: Der gemeinsame Nenner der Arbeitgeber ist die Erhaltung nationaler Institutionen im eigenen Lande, sofern sie der eigenen internationalen Bewegungsfreiheit nicht entgegenstehen. Britische Arbeitgeber suchen sich die Mitbestimmung vom Leibe zu halten und deutsche Arbeitgeber die weitgehende Erleichterung feindlicher Übernahme.

Dies sind die primären Interessen, der Rest ist Taktik. Dabei wissen die deutschen Unternehmer nicht, ob sie ihren britischen Kollegen Mitbestimmung »an den Hals« wünschen oder solidarisch ersparen oder gönnen sollen. Ebenso wissen britische Unternehmer nicht genau, ob sie eine feindliche Übernahme als ultimative Peitsche des Wettbewerbs den Deutschen »an den Hals« wünschen, solidarisch gönnen oder zu deren Schwächung ersparen sollen. Diese subjektiven Sichtweisen stehen hinter dem Konsens zur Erhaltung nationaler Institutionen im eigenen subjektiven Interesse zurück. Es gibt eben keine gemeinsame europäische Position hinsichtlich der Stärken und Schwächen verschiedener Modelle,

außer der von Blaise Pascal: Wahrheit diesseits der Pyrenäen (oder des Ärmelkanals, der Alpen, des Rheins, des Mains usw.) – Irrtum jenseits.

Als Gesamtbefund ergeben sich vorherrschende Tendenzen:

– die Renationalisierung aller Beteiligungsfragen;
– der Verzicht auf materiale Normierung zugunsten der Verfahrensregelung;
– die weitgehende Anpassung von Gestaltungsfragen an die individuellen Umstände fusionierender oder sich umwandelnder Unternehmen.

Die minimalistische und verfahrensmäßige Regelung bedeutete nun keineswegs, dass das Gesamtstatut einfacher geworden wäre als im Jahre 1975. Der Textumfang hat deutlich zugenommen, und die Ausführlichkeit der Verfahrensvorschriften legt den Anwendern einiges an Verständnisvermögen und bürokratischer Genauigkeit auf. Wenn die Volkssouveräne und die ihnen innewohnenden zentralen Interessengruppen uneinig sind, dann geht die Willensbildung in die Richtung der Renationalisierung und materialen Minimalisierung selbst für Fälle intendierter hoher Bewegungsfreiheit über Grenzen hinweg; die formale Elaboriertheit der Regulierung ist beinahe das Gegenteil von substanzieller Gewichtigkeit (Streeck 1997). Mehrere Volkssouveräne im Verein des EU-Rates potenzieren also nicht die Demokratie, sondern eine Patrizieroligarchie mit durch relativen Konsenszwang beschränkten Handlungsoptionen (Scharpf 1998: 153).

Aber andererseits war ein gemäß der liberalen Ordnungsrhetorik konsequent ebenes Spielfeld nicht zu erwarten. Denn Ebenheit des Spielfeldes und Subsidiarität seiner Anlage schließen sich aus. Unternehmen bewegen sich ja wie Seilschaften in einem unebenen Gebirge: Die Hochebenen einigermaßen geglätteter Gütermärkte wechseln mit den Felswänden, Klüften und Zacken der Spitzengliederung, der detaillierten Faktorpreise, der internen Organisation und der Arbeitnehmerbeteiligung sowie anderer lokaler Institutionen. Dafür haben die nationalen Regierungen im Rat der EU nachhaltig gesorgt. Diese bedienen unterschiedlich angelegte und interessierte nationale Interessengruppen und wahrscheinlich auch Wähler. Die oft angemahnte Demokratisierung der EU würde auch keineswegs weiterführen. Denn es gibt keinen Volkssouverän in der EU, nur eine Reihe von in ihrer Einbildung oder ihren Träumen souveränen Völkern, die einander oberflächlich kennen und selbst bei Fragen der Bewältigung transnationaler Dinge (wie der Organisation multinationaler Unternehmen; vgl. Harzing/Sorge 2003) immer auf lokale Prädispositionen zurückfallen.

Mit Verblüffung und Befriedigung konnten wir sehen, dass nun nach fünfundzwanzig Jahren das verabschiedete Gesamtstatut (miteinander verklammerte Verordnung und Richtlinie) eine Reihe von Punkten aufnahm, die wir 1976 vorgebracht hatten. Dazu gehören:

– die Zusammensetzung einer europäischen Arbeitnehmervertretung aus den Vertretern repräsentativer Beratungs- und Verhandlungsorgane an der Spitze nationaler Teilunternehmen der SE anstatt Urwahl;
– die Anpassung des Einzugsbereichs der europäischen Arbeitnehmervertretung an jeweils entsprechende subsidiäre Organe in verschiedenen Ländern, also nicht nur so genannte Betriebs- oder Unternehmungsräte;
– die fakultative Gestaltung des Europäischen Betriebsrates oder einer anderen Spitzenvertretung auf der Grundlage einer verbindlichen Vereinbarung zwischen der Unternehmensleitung und der Gesamtheit der Vertretungen in den nationalen Betriebsstätten.

Während die Kommission dergleichen damals keinesfalls berücksichtigen wollte, war es nun Gesetz geworden. Andererseits war das Gesamtstatut auch auf unerwartete Weise verändert. Dass sich Kommission und Rat auf eine völlige Anpassung der Mitbestimmung an das Ergebnis unternehmensspezifischer Verhandlungen einließen und weder hier noch hinsichtlich der Befugnisse einer auszuhandelnden europäischen Arbeitnehmervertretung mehr als ein triviales Minimum festsetzten, das kam überraschend in Anbetracht des Sachstandes 1975, aber gar nicht überraschend bei Berücksichtigung der politischen Konjunkturen seitdem.

Von einem deutschen Modell waren Kommission und Rat nun zu einem britischen Modell umgeschwenkt. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass die Arbeitsbeziehungen im oder mit dem Unternehmen ausgehandelt werden sollen und eine allgemeine Ordnung ausgesprochen schwach ist. Selbst bei schwacher gesetzlicher Grundlage der Arbeitsbeziehungen in Betrieb und Unternehmen kann eine ausgeprägte allgemeine Ordnung kraft landesweiter und gestufter Rahmentarifverträge bestehen, wie in den nordischen Ländern. Insofern geht es bei dem Gesamtstatut der SE ähnlich wie bei der Regelung zu Europäischen Arbeitnehmervertretungen in großen Unternehmen um eine minimalistische Renationalisierung nach britischem Muster.

In der Kritik an EU-Regelungen auf dem Gebiete des Arbeits- und Gesellschaftsrechts hat Streeck (1997) einen markanten Standpunkt bezogen, den ich als jakobinisch bezeichnen möchte. Die Jakobiner bestanden auf dem allgemeinen Willen und Nutzen, die den Staat und die einheitliche Normierung auf dem Staatsgebiete der Gesellschaft fundierten. In ihrer Sicht ging soziale und regionale Bewegungsfreiheit mit deutlicher Fest- und Durchsetzung von Normen einher. Jakobiner waren auch die preußischen Reformer zu Beginn des 18. Jahrhunderts und wurden in konservativen Kreisen so bezeichnet. Zur Durchsetzung eines jakobinischen Programms fehlten aber in Frankreich, Preußen und nun auch der EU integrierte Volkssouveräne. Für die EU ist nicht zu erwarten,

dass Problemlöser wie Napoleon oder Bismarck sie dominieren werden. Aber man kann sich auch immer in der Geschichte täuschen.

Nun muss eine unternehmensspezifische britische Verhandlungslösung als europäische Generallinie nicht an sich einer gesellschaftlichen Integration in der EU entgegenstehen. Auch die britische Gesellschaft formierte sich unter Betonung der Aushandlung und Gestaltung der Arbeitsbeziehungen im Unternehmen, unter schwachen oder rein gewohnheitsrechtlichen nationalen Regeln. Dies ist Integration nach wirtschaftsliberalem Muster. Der wichtige Unterschied ist aber, dass unternehmensspezifischer Liberalismus auf europäischer Ebene den nationalen Partikularismus bestärkt. Viele würden liberalistische gesellschaftliche Integration als dem gegenwärtigen Stand der Produktivkräfteentwicklung und der europäischen Politik wahlverwandt betrachten, und in Gänze abwegig ist das nicht. Aber es geht faktisch nicht um Liberalismus allein, sondern um seine Kombination mit einem modernen Feudalismus (Patrizieroligarchie im EU-Rat und Vorrang der subsidiären Staatlichkeit).

Die Tendenz zum äußersten Minimalismus war bereits bei der Europäischen Sozialcharta zu sehen, deren Teile hinsichtlich der Beteiligung in Betrieb und Unternehmen nicht für das Vereinigte Königreich gelten. Diese Linie ist auch von den britischen Sozialdemokraten beibehalten worden. Politische Richtungsunterschiede sind zu gesellschaftlichen Unterschieden geworden. Was 1975 eine zurückhaltend defensive Linie von Arbeitgeberverbänden gemeinhin war, wurde im Lauf der Jahre zum für den britischen »Standort« auch von britischen Sozialdemokraten so bezeichneten Vorteil. All dies bestätigt eine unjakobinische Grundeinsicht der gesellschaftlichen Integration: Beginnende gesellschaftliche Gefüge mit Integrationsansätzen über bestehende Teilgesellschaften hinaus gehen oft das Risiko einer Überdehnung ein, und bei imperialen Reichen kann die gesellschaftliche Integration in die Bestärkung von teilgesellschaftlichen Verschiedenheiten bis hin zur Aufspaltung überleiten. Die Legitimität der staatlichen Einrichtungen aggregierter Gesellschaften kann auch darauf gründen, dass sie teilgesellschaftliche Verschiedenheiten stützen und erhalten (Sorge 2005). Letzteres trifft die Situation der EU in den Herausforderungen nach Maastricht (Streeck 1996).

Integrations- und Angleichungsschübe vollziehen sich nicht im routinemäßigen politischen Betrieb, sondern nach dem Eintreten oft katastrophaler Krisen. Treten diese nicht ein, dann hat Normierung in der sich mühsam aggregierenden Gesellschaft vor allem disparaten lokalen Interessen mehr oder weniger minimalistisch und ausgewogen gerecht zu werden; dies begünstigt Artenschutz für bestehende lokale Institutionen und lokale Kultur. Dann hat die Paradoxalität gesellschaftlicher Integration ihren Höhepunkt erreicht, weil der gemeinsame Nenner von übergeordneten Normen in der Erhaltung von Ver-

schiedenheit besteht. Streeck hat sicher Recht, wenn er diesen Tatbestand nicht als Anlass zum Frohlocken über originelle Staatsbildung oder Staatsersatz ansieht, und in seiner Kritik an Weiler führt er dies aus. »Paradoxe Vergesellschaftung« verschafft aber weder euroskeptische noch antietatistische Genugtuung, denn sie ist nicht gegen staatliche Ordnung der EU oder materiale Normierung in ihr voreingenommen.

Jedoch hat es nach markanten Schüben der gesellschaftlichen Aggregation immer lange Zeiten gegeben, während deren ihre Paradoxalität in Stagnation oder Aufspaltung ausschlug. Nach den preußischen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts folgte in Deutschland eine solche lange Periode, in der zwar wichtige Schritte der wirtschaftlichen Integration im Zollverein nach 1833 stattfanden; die politische Integration aber haperte, selbst innerhalb des Teilstaates Preußen, und zwar damals durchaus unter sowohl wirtschaftsliberalen wie politisch »reaktionären« Vorzeichen. In diesen Zeiten trafen sich zwei prominente Jakobiner, die »in die Wüste« geschickt waren, im Groll mit den Verhältnissen in der Nähe ihrer benachbarten Wohnorte (sein Gut nahe der Lahn für den Freiherrn vom Stein, das Generalkommando des VIII. Armeekorps in Koblenz für Neidhardt von Gneisenau). Dort gingen sie sicher Gedanken nach wie Streeck in seinem Aufsatz von 1997. Was wir in Europa bekommen haben, ähnelt strukturell nicht allein dem Wirtschaftsliberalismus britischer Prägung, sondern auch dem Feudalismus nach dem Wiener Kongress und der altpreußischen »Reaktion«. Denn die Bestärkung partikularer Ordnungen bei schwacher gesamtstaatlicher Normierung der angestrebten Gesellschaft (Europa) bedeutet strukturell unweigerlich die genannte Patrizieroligarchie. Vor 1848 wurde sie als »Reaktion« angesprochen; die europäische »Reaktion« besteht heute aus Demokraten, und die teilweise angestrebte Betonung der Regionen ist noch »reaktionärer«.

Die Rechtsform der SE steht seit 2004, nachdem die Richtlinie über die Arbeitnehmerbeteiligung in Deutschland in ein Gesetz umgesetzt worden war, der Nutzung offen. Bislang haben in der EU offenbar etwa zwölf Unternehmen die neue Rechtsform gewählt, in Deutschland erst ein kleineres Unternehmen. Zurzeit bereitet die Allianz eine Umwandlung vor und verhandelt als erstes deutsches Großunternehmen mit dem Betriebsrat über die Anzahl der Sitze im Aufsichtsrat. Während das Unternehmen an einer Einschränkung der Anzahl der Sitze interessiert ist, strebt der Betriebsrat zur angemessenen Vertretung aller Länder mit Arbeitsstätten nach einer höheren Anzahl als zwölf, um bei der vollen Parität mehr als sechs Sitze besetzen zu können. Das Motiv für die Allianz, die neue Rechtsform zu wählen, war die größere Leichtigkeit grenzüberschreitender Fusionen oder Übernahmen und die einfachere Unternehmensorganisation, die nicht durch nationale Tochtergesellschaften gebrochen werden muss, um im Ausland als Rechtsperson auftreten zu können. Abgesehen von

der Anzahl der Aufsichtsratsmandate lehnt sich die Allianz an heimische Mitbestimmungsinstitutionen an. Für andere Unternehmen auch in Deutschland scheint dies ein Hinderungsgrund sein zu können, weil man sich gelegentlich wohl erhofft, bei Internationalisierung Mitbestimmung reduzieren zu können, beziehungsweise ausländische Arbeitnehmer mit ganz anderen Erfahrungen und Verhaltensweisen nicht in sie einzubeziehen (Storn 2005).

Es bleibt abzuwarten, wie viele Unternehmen sich für die Rechtsform der SE entscheiden werden, wie die Einrichtung der Arbeitnehmerbeteiligung vonstatten geht, welche Probleme auftauchen und welche Lösungen unter Ausschöpfung der Vertragsfreiheit gewählt werden. Dass in der Regimekonkurrenz die Mitbestimmung zwangsläufig den Kürzeren zieht, weil Wettbewerb eine Nivellierung nach unten hin bedeuten kann, ist aber nicht ohne Weiteres anzunehmen. Wo Regimes tatsächlich als solche konkurrieren, und nicht einfach als Sammelsurium entkoppelbarer Institutionen, hat die Mitbestimmung unter diversifizierter Qualitätsproduktion sicher je nach der Unternehmensstrategie Chancen (Sorge/Streeck 1988); dann umso mehr, wenn der Arbeitskörper von Unternehmen eine kontinuierliche Statusorganisation aufweist und wenn direkt und indirekt produktive Funktionen durch Laufbahnen und gemeinsame Sozialisation miteinander verbunden und Unternehmen durch berufsfachliche Technizität der dominanten Koalitionen geprägt sind (Sorge 1999). Hier kann Mitbestimmung möglicherweise durch multinationale Unternehmen in Länder ausstrahlen, in denen sie schwächer ausgeprägt ist. Für ein »rheinisches Requiem« (Albert 1998: 198) besteht überhaupt kein Anlass, selbst wenn auf EU-Ebene eine englische Feuerwerksmusik erklingt.

Dabei wird die Rolle der gesetzlichen Mitbestimmung sicher anders werden. In den Niederlanden zeigte sich, dass die Partizipation in immer mehr nicht standardisierten und individualisierten Formen auftritt und in oft informeller Weise Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen überlappt und verknüpft. Dies funktioniert im Sinne beider Sozialpartner aber dann besonders befriedigend, wenn der Unternehmensbetriebsrat *(ondernemingsraad)* mit der Leitung bei der Einrichtung solcher unternehmensspezifischen Beteiligungsformen zusammenwirkt (Goodijk/Sorge 2005). Auch in Schweden zeigten sich neue Formen der Verknüpfung von betrieblicher Gewerkschaftstätigkeit und der betrieblichen Arbeitsorganisation bei innovationsintensiven Unternehmen (Müller-Jentsch et al. 1997). In Deutschland war in der von Streeck mit einer Expertengruppe unterstützten Kommission der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung eine Tendenz ausgeprägt, Mitbestimmung durch »Unternehmenskultur«, also spezifische, kleinere Gruppen und Individuen mobilisierende Formen der Verknüpfung von Organisation und Arbeitsbeziehungen als Zukunftsbild herauszustellen.

Es kann also durchaus sein, dass die Regimekonkurrenz – je nach strategischen und nationalen institutionellen Kontexten – der Mitbestimmung zu weiterer europäischer Aktualität verhilft. Das geschähe dann kaum vermittels europäischer Normierung, wie Streeck betonte, aber auch nicht entgegen der Regimekonkurrenz, sondern durch diese. Wie die fachliche Qualitätsproduktion nicht einfach nach der Industrialisierung in liberal geordneten Märkten verschwand, anders als im Zukunftsbild von Marx, so können Mitbestimmungsnormen sich dann verbreiten, wenn sie mit Systemen der Qualitätsproduktion institutionell verknüpft sind und ihre Verfechter die fortwährende Aktualität der Verknüpfung sinnfällig machen und unternehmenspolitisch durchsetzen.

5 Aufschlüsse

Die Treffsicherheit sozialwissenschaftlicher Politikberatung ist nach den Erfahrungen mit der vorliegenden Seifenoper auf lange Frist gar nicht schlecht, auch wenn die Politik kurzfristig sich nicht um Projektergebnisse kümmert. Gewisse funktionale Erfordernisse scheinen sich in der politischen Willensbildung und nach theoretisch verarbeiteten Erfahrungen der Praxis durchzusetzen. Politische Konjunkturen waren im vorliegenden Falle jedoch schwer vorherzusehen. Sie scheinen eine bei Gesellschaftsbildung langfristig unvermeidliche Tendenz zur Provinzialisierung, hier in der Form der Renationalisierung, zu verstärken. Insofern wäre wieder auf die Paradoxalität der Vergesellschaftung, mit Provinzialisierung, Renationalisierung und dem Risiko der gesellschaftlichen Trennung, hinzuweisen.

Ein konsequent jakobinischer Ansatz, mit Gesellschaftlichkeit durch überall geltende Normen, ungebrochen durch partikulare Gewalten oder Abmachungen, wird insofern relativiert und ergänzt. Normierung wird dann zur Voraussetzung für die Entfaltung von Verschiedenheiten in anderer Hinsicht. In der besonders zugespitzten Paradoxie hat gesellschaftliche Normierung die Funktion, die Entwicklung von Verschiedenheiten zu legitimieren. Wirtschaftlich ist dies sinnvoll, wenn Teilgesellschaften sich strategisch und institutionell spezialisieren, was freien Personen- und Warenverkehr intensiviert und mit übergeordneter Vergesellschaftung bestens vereinbar ist. Der Fall der SE ist ein Paradefall dieses zugespitzten Paradoxes, indem selbst eine Rechtsform für weitestgehende Beweglichkeit und internationale Identität in den Sog der Renationalisierung der Arbeitsbeziehungen geriet. Aber muss diese Paradoxalität antijakobinisch sein?

Ulrich Beck hat in der linksliberalistisch-alternativen Wohlmeinendheit vieler Soziologen den Jakobinern vorgehalten:

Man stelle sich vor: Es gibt eine europäische Norm für den griechischen Retsinawein, die darauf hinausläuft, den geschmacksbestimmenden Harzgehalt des Weines zu reduzieren. Hier wird das Großnationsmodell einer zentralistischen Bürokratie sichtbar. (Pongs 2003: 85)

Es folgt ein Plädoyer für die Erhaltung der regionalen Eigenheit als Teil kosmopolitischer Identität. Als Teilnehmer an einem heißen und schweißtreibenden Arbeitslager bei Thessaloniki 1967 kann ich den Wert des Retsina emphatisch nachvollziehen. Aber wie unterscheidet man einsehbar zwischen zu verhindernden und zu erlaubenden Zusätzen zu alkoholischen Getränken? Wie macht man hierzu Regeln in Anbetracht eines integrierten Marktes? Was verleitet uns, selbstverständlich anzunehmen, man müsse markant verharzten Retsina überall verkaufen können, während es ein Vergehen sei, Wein in minimalen Mengen Glykol zuzufügen?

Glykol ist ja nicht schädlicher oder verwerflicher als Harz. Nur der partikular verschiedene Geschmack kann im einen Falle universale Normierung und Staatseingriff fordern, im anderen die Brüsseler Bürokratie beschimpfen. Die Geschmäckler haben – wie Beck – zudem gelegentlich die Vorstellung, die Partikularisten verschiedenen Geschmacks seien sich einig und zusammen kosmopolitisch vernünftig. Diese Neoromantik bedeutet die Festschreibung der Patrizieroligarchie im Dienste regionalistischen Artenschutzes, und genau dies betrieb der Romantiker Friedrich Wilhelm IV. Genauso erging es auch der Mitbestimmung im europäischen Gesellschaftsrecht. Wieso normiert man Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung vorwiegend prozedural, wo man doch bei Lebensmitteln auch nicht von materialen Normen Abstand nimmt und allein die Produzenten zu Verhandlungen hierüber mit ihren Abnehmern nötigt? Ist der Konsument der europastaatlichen Bemühung bedürftiger als der Arbeitsbürger oder umgekehrt?

Die demokratischen Regierungen der einzelnen Volkssouveräne waren sich miteinander bei der SE und nicht nur hier uneinig, aber einig gegen das Europäische Parlament, immerhin Vertreter des – europäischen – Volkssouveräns genau wie die »Paulskirche« des deutschen Volkes 1848. Dies setzt Jakobinern damals wie heute in Europa Grenzen. Ihre Gegenspieler sind Tories, Junker, Honoratioren und Spießbürger; dazu zählen sowohl kosmopolitisch-regionalistisch gesinnte Sozialwissenschaftler wie britische Sozialdemokraten. Genau wie um 1800 haben sie, angesichts teilgesellschaftlicher Verschiedenheiten, welche die *volonté générale* verblassen lassen, wieder die Oberhand erlangt. Paradoxe Vergesellschaftung bedeutet aber, dass die Tories, Junker, Honoratioren und Spießbürger im Zusammenwirken erst die Voraussetzung schaffen, dass irgendwann die Vorstellung der Jakobiner vom allgemeinen Willen doch wider Erwarten aufgeht. Eine werdende Gesellschaft ohne einen Napoleon oder Bismarck muss darauf sicher länger warten.

Ein europäisches »Arbeitsbürgerrecht« *(industrial citizenship)*, das Streeck (1997) reklamierte, hat sich kaum entwickelt, noch weniger als ein britisches. Letzteres wies immerhin ein landesweites Gewohnheitsrecht und gesellschaftliche Normen zur Legitimität der Marktmacht auf. Europäische Vergesellschaftung bedeutet hingegen in der Arbeitssphäre den paradoxen Verweis auf die Erbuntertänigkeit unter partikularen Ordnungen, selbst bei transnationalen Unternehmen. Diese Kombination von Liberalismus und Feudalismus ist nicht britisch, sondern am ehesten preußisch-deutsch (zu der Zeit von 1840; vgl. Sorge 2005: Kap. 4). Dies ist keineswegs abwertend gemeint; die strukturelle Konsequenz ist, dass die Kombination sich in Europa deshalb auf lange Frist sicher ähnlich brisant und produktiv zugleich erweisen wird.

Die Normalität der paradoxen Vergesellschaftung zeigt aber auch, dass partikulare Wirtschaftsweisen und Arbeitsbeziehungen sich bei Regimekonkurrenz erhalten und produktiv weiterentwickeln können, insofern sie mit wirtschaftlicher Spezialisierung von Regimes einhergehen. Ein praktisch vernünftiger deutscher Jakobiner wird deutsche Berufsbildung verteidigen und nicht international harmonisieren wollen, auch wenn man sonst für materiale europäische Normierung der Mitbestimmung in multinationalen Unternehmen eintritt. Ausländische Jakobiner sehen das vielleicht ganz anders. So werden immer wieder Jakobiner zu Nationalliberalen verschiedener nationaler Färbung. Insofern beginnt für die europäischen Arbeitsbeziehungen nun eine andere Seifenoper, die nach weiteren dreißig Jahren sicher ein anderes Ergebnis haben wird als den internationalen Niedergang der gesetzesförmigen Mitbestimmung unter der Fuchtel des feudalistisch unterfütterten Neoliberalismus. Darauf vertrauen nicht die Tories, Junker, Wirtschaftshonoratioren und Spießbürger dieser Welt, aber sie werden dafür ungewollt Beiträge liefern, welche europäisches Arbeitsbürgerrecht begünstigen. Hierauf vertrauen mögen getrost die Jakobiner. Aber sie müssen Geduld haben, wie damals Stein und Gneisenau auch.

Literatur

Abelshäuser, Werner, 1999: *Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland.* In: Wolfgang Streeck/Norbert Kluge (Hrsg.), *Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz.* Frankfurt a.M.: Campus, 224–238.

Albert, Michel, 1998: Die Zukunft der Sozialmodelle des europäischen Kontinents. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie.* Frankfurt a.M.: Campus, 195–209.

»Biedenkopf-Kommission«, 1970: *Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung*. Bundestagsdrucksache VI/334. Bonn.

Blücher, Viggo Graf, 1966: *Integration und Mitbestimmung*. Sennestadt: EMNID-Institut.

Callaghan, Helen J., 2003: *Battle of the Systems or Multi-Level Game? Domestic Sources of Anglo-German Quarrels over EU Takeover Law and Worker Consultation*. Conference paper. 15th Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Aix-en-Provence, June 26–28, 2003.

Goodijk, Rienk/Arndt Sorge, 2005: *Maatwerk in Overleg: Kiezen voor Passende Overlegvormen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Harzing, Anne-Wil/Arndt Sorge, 2003: The Relative Impact of Country of Origin and Universal Contingencies on Internationalization Strategies and Corporate Control in Multinational Enterprises: Worldwide and European Perspectives. In: *Organization Studies* 24, 187–214.

Kirsch, Werner/Wolfgang Scholl, 1983: Was bringt die Mitbestimmung: Eine Gefährdung der Handlungsfähigkeit und/oder Nutzen für die Arbeitnehmer? In: *Die Betriebswirtschaft* 43, 541–562.

Leminsky, Gerhard, 1965: *Der Arbeitnehmereinfluss in englischen und französischen Unternehmen*. Köln: Bund-Verlag.

Lyon-Caen, Gérard, 1970: *Beitrag zu den Möglichkeiten der Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft*. Kollektion Studien, Reihe Wettbewerb und Rechtsangleichung No. 10. Brüssel: Europäische Gemeinschaften.

Müller-Jentsch, Walter/Hans-Joachim Sperling/Irmgard Weyrather, 1997: *Neue Techniken in der Verhandlungsarena: Schweden, Großbritannien und Deutschland im Vergleich*. München: Hampp.

Mulvey, Charles, o.J.: *Forms of Employee Representation in Industrial Relations*. Dublin: Federated Union of Employers und Confederation of Irish Industry.

Nagels, Karlheinz/Arndt Sorge, 1977: *Industrielle Demokratie in Europa: Mitbestimmung und Kontrolle in der Europäischen Aktiengesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.

Piehl, Ernst, 1974: *Multinationale Konzerne und Internationale Gewerkschaftsbewegung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Pipkorn, Jörn, 1984: Employee Participation in the European Community: Progress and Pitfalls. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Hrsg.), *International Yearbook of Organizational Democracy*, Vol. II. Chichester: John Wiley, 49–70.

Pongs, Armin, 2003*: In welcher Welt wollen wir leben? Nationalstaat und Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. München: Dilemma Verlag.

Rogers, Joel/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1995: *Works Councils, Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press.

Scharpf, Fritz W., 1998: Demokratie in der transnationalen Politik. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus, 151–174.

Sorge, Arndt, 1976: The Evolution of Industrial Democracy in the Countries of the European Community. In: *British Journal of Industrial Relations* 14, 274–294.

——, 1999: Mitbestimmung, Arbeitsorganisation und Technikanwendung. In: Wolfgang Streeck/Norbert Kluge (Hrsg.), *Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz*. Frankfurt a.M.: Campus, 17–134.

Sorge, Arndt, 2005: *The Global and the Local: Understanding the Dialectics of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Sorge, Arndt/Wolfgang Streeck, 1988: Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective. In: Richard Hyman/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *New Technology and Industrial Relations*. Oxford: Blackwell, 19–47.

Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.

Storn, Arne, 2005: Eine richtige Revolution. In: *Die Zeit*, 15. September 2005, 27.

Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Taunus: Athenäum.

——, 1984: *Codetermination: the Fourth Decade*. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Hrsg.), *International Yearbook of Organizational Democracy*, Vol. II. Chichester: John Wiley, 391–424.

——, 1992: National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems of Forming a European Industrial Relations System. In: *Journal of Public Policy* 12, 301–330.

——, 1996: Public Power Beyond the Nation State: The Case of the European Community. In: Robert Boyer/Daniel Drache (Hrsg.), *The Future of Nations and the Limits of Markets*. Toronto: McGill-Queens University Press, 299–315.

——, 1997: *Citizenship under Regime Competition: The Case of the »European Works Councils«*. MPIfG Working Paper 97/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-3/wp97-3.html>

Whitley, Richard (Hrsg.), 1992: *European Business Systems*. London: Sage.

Beneficial constraints bei offenen Grenzen

Fritz W. Scharpf

Hegels Eule der Minerva beginnt ihren Flug erst in der Abendröte – und auch die volle theoretische Bedeutung mancher Analysen erschließt sich erst dann, wenn die realen Bedingungen, auf die sie sich bezogen, schon im Entschwinden sind. Zu diesen gehört Wolfgang Streecks Anfang der neunziger Jahre verfasster Essay über *Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism* (Streeck 1997a; ähnlich schon Streeck 1991). Wie man heute sehen kann, bot dieser Text weit mehr als die Anwendung des Durkheim'schen Ansatzes zur Erklärung des ökonomischen Erfolgs des »deutschen Kapitalismus« (Streeck 1997b, 1999) und anderer »koordinierter Marktwirtschaften« (Hall/Soskice 2001). Er präsentierte vielmehr ein eigenständiges, potenziell generalisierbares Modell der Wechselbeziehung zwischen ökonomischer Effizienz und politisch gestalteten Institutionen. Im Folgenden will ich zunächst – und unter Verzicht auf viele andere Einsichten dieses gedankenreichen Aufsatzes – die Logik des Modells abstrakter spezifizieren, als dies der theorieskeptische Autor für nützlich hielt, um dann auf der gleichen Abstraktionsebene die Änderungen zu bezeichnen, die seine empirische Geltung in den Ländern des koordinierten Kapitalismus heute einschränken, und Optionen zu prüfen, die auch unter den veränderten Bedingungen die Institutionalisierung von *beneficial constraints* ermöglichen könnten.

1 Die Effizienz institutioneller Beschränkungen

Die zentrale Stoßrichtung des Aufsatzes richtet sich gegen die im Paradigma der liberalen Ökonomie fundamentale Unterstellung eines durchweg positiven Zusammenhangs zwischen der individuellen Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer und gesamtwirtschaftlicher Effizienz. Dabei geht es, wie zugleich klar gemacht wird, nicht um die auch von Ökonomen konzedierten Randprobleme des liberalen Paradigmas – Wirtschaftsförderung, Umverteilung oder Korrekturen des Marktversagens. Die ökonomische Effizienz wird auch gesteigert

durch sanktionierte Beschränkungen der individuell-rationalen Handlungsoptionen von Wirtschaftssubjekten, gerade wenn diese nicht die Verbesserung der ökonomischen Performanz zum Ziel haben, sondern andere, gesellschaftlich definierte Werte schützen sollen. Die Begründung dieser These kann in zwei Schritten rekonstruiert werden.

Der erste basiert auf einem Umkehrschluss: Wenn gezeigt werden kann, dass die völlig unbeschränkte Verfolgung individuell-rationaler Interessen auch ökonomisch ineffizient wäre, dann folgt daraus, dass exogen auferlegte Beschränkungen die Effizienz fördern *können*. Selbst wenn man, um die These weiter zu radikalisieren, »Effizienz« nicht gesamtgesellschaftlich oder auch nur volkswirtschaftlich, sondern betriebswirtschaftlich interpretiert, gilt sie doch für alle Konstellationen einer »prekären Kooperation« – Konstellationen also, in denen zwar alle Beteiligten durch koordiniertes Handeln gewinnen könnten, aber der Erfolg nicht erreicht werden kann, wenn die Partner sich nicht einigen können oder sich nicht an die erzielte Vereinbarung halten. Streeck verweist dafür insbesondere auf die mögliche »Zeitinkonsistenz« individuell-rationaler Präferenzen – wenn also die kurzfristigen den langfristigen Interessen eines Beteiligten widersprechen (Elster 1979). Aber selbstverständlich ist dies nicht die einzige Situation, in der das Gefangenendilemma ökonomisch vorteilhafte Transaktionen zwischen egoistisch-rationalen Akteuren scheitern oder aus antizipierender Vorsicht gar nicht zustande kommen lässt. Überdies genügen schon Verteilungskonflikte in asymmetrischen Koordinationsspielen (und in symmetrischen Konstellationen vom Typ des Versicherungsspiels sogar bloße Zweifel an der Rationalität des Partners), um wechselseitig vorteilhafte Koordination, Austauschbeziehungen oder Kooperation scheitern zu lassen (Scharpf 1997, Kapitel 4).

In all diesen Fällen, so viel werden auch aufgeklärte Ökonomen zugeben (Williamson 1985; Frey 1992), könnten geeignete und bindende institutionelle Regeln nicht nur die kollektive Wohlfahrt, sondern auch das individuelle Wohlergehen der Beteiligten steigern. Zwar würden Ökonomen dabei in erster Linie auf die *Evolution* wohlfahrtssteigernder Regeln und kooperativer Gleichgewichtslösungen setzen (Schotter 1981; Axelrod 1984; Zouboulakis 2005). Aber die spieltheoretische Analyse hat gezeigt, dass evolutionär etablierte Gleichgewichte keineswegs wohlfahrtssteigernd sein müssen (Scharpf/Mohr 1994). Unter den Bedingungen eines Gefangenendilemmas wäre die stabile Kooperation zwischen rationalen Egoisten überdies nicht nur auf den »langen Schatten der Zukunft« angewiesen, sondern – sofern sie nicht auf Dyaden oder sehr kleine Netzwerke beschränkt ist – auch auf sehr elaborierte (und deshalb evolutionär unwahrscheinliche) institutionelle Arrangements (Ostrom 1990). Mit anderen Worten: Streeck hat gute Gründe der analytischen Theorie für sich, wenn er im Blick auf die politische Ökonomie moderner Gesellschaften in erster Linie auf

sanktionsbewehrte staatliche Regelungen setzt, die in der Lage sind, die individuelle Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte wirksam zu beschränken.

Aber damit wäre doch nur gesagt, dass bindende Regeln ökonomisch effizient sein *können* – nicht, dass dies immer oder wenigstens meistens der Fall sein *müsste*. Gleich weit entfernt vom *Benevolent-Dictatorship*-Optimismus der *Public-Finance*-Literatur wie vom *Predatory-Government*-Pessimismus der *Public-Choice*-Literatur verzichtet Streeck im zweiten Schritt seiner Argumentation von vornherein auf den Versuch, die ökonomische Benefizienz staatlicher Interventionen gegenüber den gängigen Theoremen des Staatsversagens – *political business cycle, rent seeking*, usw. – behaupten zu wollen. Staatlich gesetzte Regeln müssen nicht – ja angesichts unübersichtlicher und rasch wechselnder Verhältnisse und der *bounded rationality* aller Akteure könnten sie nicht einmal – die Bedingungen wirtschaftlichen Handelns optimieren. Ihr mit guten Gründen vertretbarer Anspruch ist normativ (Elster 1987), und ihr Geltungsgrund liegt im demokratischen Konsens der Gesellschaft, nicht in der Rationalität ökonomischer Kalküle. Deshalb kann es durchaus politisch legitimierte und rechtlich bindende Regeln geben, welche die Effizienz der Ökonomie vermindern.

Aber dies ist nicht der Normalfall, weil – und dies ist der springende Punkt in Streecks theoretischem Argument – die tatsächliche Ordnung der Wirtschaft nicht durch die formellen Regeln selbst, sondern erst durch die Reaktion egoistisch-rationaler Wirtschaftssubjekte auf diese Regeln bestimmt wird. Diese aber können sich auf gegebene Regeln einrichten; sie werden lernen, damit umzugehen; und indem sie dies tun, werden sie gerade von der durch den festen institutionellen Rahmen vermittelten Vorhersehbarkeit des Verhaltens ihrer Partner profitieren. Mit anderen Worten: Für die Wirtschaft kommt es in erster Linie darauf an, dass es überhaupt Regeln gibt, die wechselseitige Verlässlichkeit schaffen. Was deren Inhalt angeht, kann sich die Politik ohne allzu große Rücksicht auf die Ökonomie an normativen Kriterien und Gemeinwohlkonzepten orientieren. Für die ökonomische Optimierung wird dann die wechselseitige Anpassung lernfähiger Wirtschaftssubjekte sorgen, auf die Streeck jedenfalls hier fast so fest zu vertrauen scheint wie die liberale Ökonomie auf die »unsichtbare Hand« des Marktes.

Im Ergebnis werden sich deshalb die Institutionen der koordinierten Marktwirtschaften in Deutschland, Japan oder Schweden erheblich voneinander unterscheiden. Aber sofern deren Regelungen nicht so belastend und beschränkend sind, dass sie die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte ersticken, sollte ihre ökonomische Leistungsfähigkeit eher über als unter der der »liberalen Marktwirtschaften« liegen. Zumindest besteht kein Grund für die generalisierende Annahme, dass normativ anspruchsvolle Regelungen der Arbeitsbeziehungen und sozialstaatliche Regimes mit einem Verzicht auf ökonomische Effizienz bezahlt werden müssten.

2 Die konstitutive Bedeutung kontrollierter Grenzen

So weit die versuchte Rekonstruktion eines Modells, das die Durkheim'sche Soziologie normativ integrierter Gesellschaften auf der Makroebene mit einem Modell ökonomisch-rationaler Anpassungsreaktionen und kreativer Lernprozesse auf der Mikroebene verbindet. Aber wenn dieses Modell noch in den frühen neunziger Jahren als empirisch zutreffende Erklärung des relativen Erfolgs koordinierter Marktwirtschaften gewertet werden konnte, so schien seine empirische Plausibilität schon kurz danach rapide zu schwinden. Japan, Deutschland, Schweden und andere »koordinierte Marktwirtschaften« stagnierten oder steckten in tiefen Krisen, während die USA, Großbritannien und andere »liberale Marktwirtschaften« sie mit hohen Wachstumsraten überflügelten. Die *Varieties-of-Capitalism*-Literatur reagierte auf diese Entwicklung in erster Linie mit einer sektoralen Differenzierung des Ansatzes, der nun die spezifischen komparativen Vorteile spezifischer Institutionen für jeweils spezifische Märkte zu identifizieren suchte. Streeck hat sich, soweit ich sehe, an dieser komparativ-statischen Suche nach unterschiedlichen, aber jeweils stabilen Gleichgewichtslösungen nicht beteiligt, sondern sein eigenes Forschungsprogramm auf die detaillierte Erfassung, historische Rekonstruktion und Erklärung der beobachtbaren Veränderungen insbesondere des deutschen und japanischen Kapitalismus konzentriert.

Hier geht es nicht darum, den eindrucksvollen Ertrag dieses höchst erfolgreichen Forschungsprogramms zu bestätigen, aus dem nicht nur zahlreiche empirische Untersuchungen, sondern auch erhellende Vergleiche und überzeugende Erklärungen im Paradigma des historischen Institutionalismus hervorgegangen sind (zum Beispiel Streeck/Yamamura 2001; Yamamura/Streeck 2003; Streeck/Höpner 2003; Streeck/Thelen 2005). Aber die Stärke dieser Erklärungen liegt in der differenzierenden Rekonstruktion und Klassifikation historischer Verlaufsmuster, während der radikal vereinfachende und abstrahierende theoretische Zugriff des Beneficial-Constraints-Essays in den auf die Phase des Niedergangs der koordinierten Marktwirtschaften bezogenen Arbeiten nicht mehr zu erkennen ist. Der Grund liegt vermutlich in der ontologischen Überzeugung des Autors von der unaufhebbaren Kontingenz sozialer Prozesse und seiner geradezu Hayek'schen Skepsis hinsichtlich der Erklärungskraft generalisierender Theorien. Aber Streeck würde kaum so viel Mühe auf die Kritik des neoliberalen Modells verwenden, wenn er nicht zumindest von der pragmatischen Bedeutung abstrakter und vereinfachender Erklärungsmuster für die Orientierung der Forschung und für die Ermöglichung sinnhaften sozialen und politischen Handelns überzeugt wäre.

Die *beneficial constraints* haben dieses Modell auf dem eigenen ökonomischen Feld herausgefordert. Wenn aber nun die bis zum Beginn der neunziger Jahre

beobachtbare und mit dem Streeck'schen Gegenmodell erklärte Überlegenheit der koordinierten Marktwirtschaften empirisch nicht mehr zutrifft, dann muss dieses zwar nicht verworfen, aber es sollte doch ergänzt werden. Jedenfalls wäre es nützlich, wenn die zunächst noch nicht spezifizierten und nun offenbar entfallenden zusätzlichen Bedingungen seiner Geltung auf dem gleichen Niveau der modellhaften Abstraktion näher bezeichnet werden könnten.

Streeck hat sich dieser Frage bisher in erster Linie in Beiträgen zur Wirkungsweise der europäischen Integration und deren Folgen für das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit und für sozialstaatliche Regimes in den Mitgliedstaaten angenähert. Im Kern zeigt er hier auf der Grundlage empirischer Untersuchungen, dass die vom neoliberalen Paradigma geprägte europäische Politik der Marktintegration normative Regimes auf der nationalen Ebene außer Kraft gesetzt hat, während die institutionellen Bedingungen auf der europäischen Ebene eine gleichwertige Rekonstruktion solcher Regimes weder durch politische Entscheidung noch auf dem Wege »korporatistischer« Kollektivverhandlungen erlauben (Streeck 1995, 1996, 1999). Die gleiche Entwicklung hat Maurizio Ferrera jetzt in seiner Arbeit über *Boundaries of Welfare* (2005) als Grenzverlust interpretiert. Unter Rückgriff auf die Diskussion zwischen Stein Rokkan und Albert Hirschman in den frühen siebziger Jahren (Hirschman 1970; Rokkan 1973a, 1973b) postuliert er einen theoretischen Zusammenhang zwischen der Ausbildung effektiver Systemgrenzen und der Chance anspruchsvoller sozialer Strukturierung.[1] Im Hauptteil der Arbeit zeigt er dann im Detail, wie der Abbau nationaler Grenzen das einmal erreichte Niveau sozialstaatlich-solidarischer Institutionen in den Mitgliedstaaten der Union prekär werden lässt.

Dieses Argument kann auch auf die *beneficial constraints* wirtschaftlichen Handelns angewandt werden. Die Wirksamkeit des von Streeck identifizierten Mechanismus der wechselseitigen Anpassung hängt davon ab, dass die jeweils institutionalisierten Regeln für alle in unmittelbarem Wettbewerb miteinander stehenden Akteure verbindlich sind. Dies setzt wirksame Grenzen des jeweiligen Regimes voraus, die die Abwanderung von Wettbewerbern aus dem Regime und den Zugang fremder Wettbewerber zum eigenen Markt durch hohe Exit- und Entry-Kosten erschweren.[2]

Aus der Sicht individuell-rationaler Wirtschaftssubjekte sind die innerhalb der Grenze geltenden Regelungen in unterschiedlichem Maße mit Nutzen und Kosten verbunden; zugleich verursachen die Abwanderung und der Zugang zu einem anderen Regime Exit- und Entry-Kosten in unterschiedlicher Höhe; und

1 Die auf Rokkans historische Arbeiten zur Staats- und Nationenbildung in Europa gestützte Einsicht lässt sich auch systemtheoretisch begründen (vgl. Luhmann 1984: 51ff.).

2 Der Begriff der »Grenze« bezieht sich also nicht *per se* auf Staatsgrenzen, sondern auf den Geltungsbereich wirksam sanktionierter Regeln.

das nach Überwindung der Grenzen zugängliche andere Regime lässt wiederum Kosten und Nutzen in unterschiedlicher Höhe erwarten. Auch belastende Regelungen können also durchgesetzt werden, wenn die negative Kosten-Nutzenbilanz durch noch höhere Exit-Kosten oder eine noch geringere Attraktivität der Optionen jenseits der Grenze ausgeglichen wird.

Bei Streecks *beneficial constraints* handelt es sich nun definitionsgemäß um Regelungen, die Verhaltensweisen vorschreiben, die nicht von allen Adressaten aufgrund eigener Nutzen-Kosten-Kalküle freiwillig gewählt worden wären. Der Grund kann in einer Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Eigeninteressen liegen oder in der für das Gefangenendilemma charakteristischen Diskrepanz zwischen individueller und kollektiver Rationalität. In diesen – von Streeck wie von der *Comparative-Capitalism*-Literatur in erster Linie diskutierten – Konstellationen erweisen sich institutionalisierte Exit-Kosten in der Tat als benefizient, weil sie die Befolgung von Regeln sichern, deren Einhaltung im »wohlverstandenen« Eigeninteresse der Betroffenen liegt. Im Grunde könnten also Lernprozesse ausreichen, um die Regelbefolgung zu stabilisieren, und die institutionalisierten Sanktionen hätten lediglich die Funktion eines die Vergesslichen oder Verführbaren ermahnenden Signals.

Freilich unterstellen diese Argumente *symmetrische* Interessenkonstellationen, die auch in der politischen Ökonomie koordinierter Marktwirtschaften nur selten vorausgesetzt werden können. Viel häufiger sind asymmetrische Verhältnisse, in denen eine Regel der Interessenlage mancher Beteiligten besser entspricht, während andere benachteiligt werden. Das schließt nicht aus, dass (in *Battle-of-the-Sexes*-Konstellationen) auch die Verlierer noch profitieren. Aber je höher die Exit-Kosten, desto stärker können asymmetrische Regeln von den dominanten Interessen durchgesetzt werden – man denke an den Extremfall der »Arisierung« jüdischer Vermögen hinter den geschlossenen Grenzen des »Dritten Reiches«.[3] Dementsprechend asymmetrisch wird dann auch das Interesse an Möglichkeiten der Abwanderung verteilt sein.

3 Folgen reduzierter Exit- und Entry-Kosten

Was aber wird aus den *beneficial constraints*, wenn die Exit- oder Entry-Kosten deutlich gesenkt oder deutlich attraktivere Regimes zugänglich werden – wenn

3 Bei hohen Exit-Kosten ist der benefiziente Charakter politisch durchgesetzter Regelungen also keineswegs generell zu unterstellen (was Streeck ja auch nicht tut), sondern ist in hohem Maße abhängig von der Verteilung politischer Einflusschancen (also von Hirschmans »voice«) bei Formulierung der jeweiligen Regelungen.

also Transport- und Kommunikationskosten sinken, die Berliner Mauer fällt, Zollschranken und Kapitalverkehrsbeschränkungen abgeschafft werden, das Prinzip der »wechselseitigen Anerkennung« durchgesetzt, der Binnenmarkt um Niedrigkosten- und Niedrigsteuerländer erweitert und die Währungsunion eingeführt wird, und wenn die im Nationalstaat bisher geltenden Wettbewerbsbeschränkungen aufgehoben werden? Zu erwarten sind sowohl Auswirkungen auf die Effizienz bestehender Regimes als auch erhebliche Verteilungseffekte.

Generell muss im Streeck'schen Modell die effizienzsteigernde Wirkung bestehender Regelungen leiden, wenn es den Adressaten leicht gemacht wird, sich deren Geltung (und damit der Notwendigkeit, zu lernen) zu entziehen. Umgekehrt kann der freie Marktzugang nicht regelgebundener Wettbewerber eine »Inländer-Diskriminierung« zur Folge haben, welche die potenziellen Vorteile des Lernens für die weiterhin Regelgebundenen und damit deren Lernbereitschaft reduziert. Unter den Bedingungen hoher Interdependenz, wenn also der Nutzen der einen auch vom Verhalten der anderen abhängig ist, kann die erleichterte Abwanderung überdies Kettenreaktionen auslösen, die das Regime insgesamt zerstören. Ein Beispiel ist die überraschend schnelle Auflösung der ostdeutschen Polikliniken, die nach der deutschen Vereinigung rechtlich weiter zulässig, aber eben nicht mehr ausschließlich vorgeschrieben waren. Sobald einige der Ärzte von der neuen Niederlassungsfreiheit Gebrauch machten, fürchteten die anderen, die in ihrer Mehrheit lieber geblieben wären, die institutionelle Erosion und versuchten deshalb ebenfalls, sich noch vor Toresschluss in eine Privatpraxis zu retten (Schimank/Wasem 1995). Aber auch ohne eine derart eskalierende »Eigendynamik« des Verfalls (Mayntz/Nedelmann 1987) kann die Abwanderung von Einwohnern, Mitgliedern, Kunden oder Zulieferern das Überleben vorhandener Einrichtungen, Organisationen oder Produktionsnetzen infrage stellen.

Verteilungseffekte

Die Verteilungseffekte sinkender Exit-Kosten begünstigen zunächst jene Interessen, die zuvor in einem asymmetrischen Regime benachteiligt waren. Zugleich entstehen aber neue Asymmetrien zwischen denen, die nun attraktivere Optionen jenseits der Grenze nutzen könnten, und anderen, die dazu nicht in der Lage wären. Konkret geht es dabei in erster Linie um die Relation zwischen den Ansprüchen des Staates, der Arbeitnehmer, der Sparer und der Verbraucher an das Wirtschaftsprodukt. Durch den Abbau der Grenzen haben zunächst die Kapitalbesitzer und die Verbraucher neue Exit-Optionen gewonnen. Die einen können nun auf das weltweite Angebot von rentablen Finanz- und Realanlagen zugreifen, und die anderen auf das weltweite Angebot von Industrie- und Agrar-

produkten. Bei den Dienstleistungen spielen zwar grenzüberschreitende Angebote noch eine geringere Rolle, aber auch hier haben die globale Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und die Beseitigung nationaler Wettbewerbsbeschränkungen durch die Europäische Union den Unternehmen[4] und Verbrauchern neue Optionen eröffnet.

Am deutlichsten sind die Verteilungsgewinne der Kapitalbesitzer: In dem Maße, wie der Wegfall der Kapitalverkehrskontrollen und die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes es ihnen ermöglicht, unter den miteinander konkurrierenden nationalen Steuerregimes das jeweils am wenigsten belastende zu wählen, erodiert die Steuerbasis in den Hochsteuerländern. In Reaktion darauf sinken die Steuern auf Kapitalerträge, während die Abgabenlast der Arbeitnehmer und Verbraucher zunimmt. Zugleich steigen die Ansprüche gegen die Unternehmen: In der von Streeck (1997b) beschriebenen Vergangenheit des deutschen Kapitalismus waren Investitionen durch »geduldiges Kapital« und langfristige Kredite der Banken finanziert worden, die dafür ihrerseits auf die minimal verzinsten Sparbucheinlagen der kleinen Leute zurückgreifen konnten. Nun aber muss das Management unter dem Damoklesschwert der feindlichen Übernahme sich an den international definierten Gewinnerwartungen der Investmentbanken und Hedgefonds messen lassen. Es wäre jedoch falsch, diese Änderungen primär klassentheoretisch zu interpretieren – schließlich handelt es sich dabei oft genug um Fonds, die die Altersversorgung amerikanischer, britischer oder niederländischer Arbeitnehmer zu sichern haben, und auch die früher bescheidenen deutschen Sparer sind inzwischen zu Auftraggebern renditemaximierender »Heuschrecken« mutiert.

Obwohl der Abbau wirtschaftlicher Grenzen von der ökonomischen Theorie wie von der Politik in erster Linie mit erwartbaren Vorteilen der Verbraucher legitimiert wurde, ist hier die Bilanz weniger eindeutig, weil die Politik auf Verluste bei der Besteuerung von Kapitalerträgen mit höheren Verbrauchsteuern reagiert. Immerhin haben aber die Verbraucher von der Marktöffnung zumindest bei den industriell gefertigten Gütern profitiert – man müsste einmal ausrechnen, welchen Sprung in den deutschen Lebenshaltungskosten es bedeuten würde, wenn die derzeitige Nachfrage nach Kleidung, Schuhen, Haushaltsgeräten, Konsumelektronik und Computern nur noch aus deutscher Fertigung bedient werden dürfte. Mit dem gleichen Argument bekämpft die europäische Politik auch nationale Wettbewerbsbeschränkungen in den Dienstleistungen und der öffentlichen Infrastruktur. In der Telekommunikation und bisher auch im Luftverkehr hat dies dem Verbraucher genützt. Dagegen ist der Nutzen ver-

4 Beispielsweise läßt Oxford University Press wissenschaftliche Buchmanuskripte nun in Indien lektorieren.

schärften Wettbewerbs in der Energieversorgung, im Postdienst oder bei Rundfunk und Fernsehen zumindest nicht unumstritten, während bei der Bahn und im öffentlichen Nahverkehr sogar aus der Sicht der Verbraucher die Nachteile überwiegen.

Als Folge des erweiterten und verschärften Wettbewerbs hat sich schließlich auch das Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern verändert. Wo in der Tradition des deutschen Modells die Kunden bereit gewesen waren, für langlebige deutsche Qualitätsprodukte und haltbare Handwerksleistungen den angemessenen Preis zu bezahlen (Streeck 1997b), da sehen die Unternehmen sich nun Konsumenten gegenüber, die sich in ihrer Schnäppchenjagd weder durch patriotische Loyalitäten noch durch Markenloyalitäten hemmen lassen. Kurz, die Unternehmen (sprich, das Management) sind durch die verminderten Exit-Kosten ihrer Kapitalgeber und ihrer Kunden unter starken Druck geraten. Da sie aber mit der Möglichkeit, ohne Gefährdung des Zugangs zum heimischen Markt die Produktion in Niedrigkostenländer zu verlagern, auch selbst neue Exit-Optionen gewonnen haben, können sie den Druck auf den nichtmobilen Staat und ihre wenig mobilen Arbeitnehmer weitergeben.

Daraus folgt auch, dass die Möglichkeit, sozial umverteilende Ziele mit den Mitteln des Unternehmens- und Arbeitsrechts oder von Tarifvereinbarungen zu verfolgen, im Vergleich zu den früheren Bedingungen der koordinierten Marktwirtschaften erheblich eingeschränkt wird. In der Tendenz ist der soziale Ausgleich zur ausschließlichen Aufgabe des Staates geworden, der dabei freilich überdurchschnittliche Belastungen des mobilen Kapitals oder der Unternehmensgewinne vermeiden muss. Entgegen der optimistischen Unterstellung neoliberaler Theoretiker des »Systemwettbewerbs« (Sinn 1993; Vanberg/Kerber 1994) müssen die Unternehmen auch keineswegs bereit sein, den fairen *tax price* zumindest für die von ihnen genutzte Infrastruktur zu entrichten.

Der umverteilende Sozialstaat könnte also heute noch mehr als vor zwei Jahrzehnten nur noch als »Sozialismus in einer Klasse« (Scharpf 1987: 336) konstruiert werden.[5] Seine Finanzierungslast verlagert sich auf die weniger mobilen Steuerquellen – also auf die regressiven Verbrauchsteuern und Sozialabgaben und vielleicht auch auf die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen in der Form einer »dualen Einkommensteuer« (Ganghof 2004). Die Grenze der möglichen sozialen Umverteilung wird dann nicht ökonomisch, sondern politisch bestimmt durch die Überzeugungskraft normativer Diskurse, die den an-

5 Denkbar wäre immerhin eine EU-Steuer auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge, mit deren Aufkommen nationale Systeme der sozialen Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedstaaten subventioniert werden könnten. Aber die institutionellen und politischen Hindernisse, die einer solchen Lösung entgegenstünden, hat Streeck (1995, 1996) auch schon vor einem Jahrzehnt analysiert.

dernfalls erwartbaren Steuerwiderstand der hoch belasteten Mittelschichten begrenzen können (Rothstein 1998). Wenn aber die Ausfälle bei der Besteuerung von Kapitalerträgen und Unternehmensgewinnen nicht ausgeglichen werden können, müssen stattdessen die nicht unmittelbar wirtschaftsdienlichen staatlichen Leistungen reduziert werden.

Für die Arbeitnehmer schließlich führt der von den Unternehmen weitergegebene Rendite- und Wettbewerbsdruck zu Lohnverzichten, verschlechterten Arbeitsbedingungen und Massenentlassungen. Zugleich haben sie einen höheren Anteil an der Finanzierungslast des Staates zu tragen. Kurz, den Gewinnen der Sparer und Verbraucher stehen Verluste der Arbeitnehmer und der Bezieher staatlicher Leistungen gegenüber. Aber die meisten Sparer und Verbraucher sind ja auch Arbeitnehmer und sie nutzen die Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge oder sind auf öffentliche Dienste und Sozialtransfers angewiesen. Bei verminderten Arbeits- oder Sozialeinkommen wären auch nur wenige von ihnen in der Lage, die neuen Vorteile für Sparer und Verbraucher zu genießen. Die Verluste in der einen Rolle sind deshalb durch potenzielle Gewinne in den beiden anderen nicht aufzuwiegen.[6] Selbst wenn also, wie von der liberalen Theorie versprochen, die Öffnung der Märkte und die Verschärfung des Wettbewerbs eindeutige Vorteile nicht nur für die Kapitalanleger und Sparer, sondern auch für die Verbraucher erbracht hätte, könnte infolge der Umverteilungseffekte doch die gesellschaftliche Wohlfahrt insgesamt abgenommen haben.

Effizienzeffekte

Ein anderes Ergebnis wäre nur dann plausibel, wenn gerade wegen der Öffnung der Grenzen nicht nur sinkende Produktionskosten, sondern auch eine höhere Wohlfahrtsproduktion hätten erreicht werden können. Aber selbst wenn damit nur das Wirtschaftswachstum gemeint wäre, hat sich dieses Versprechen der liberalen Theorie für die koordinierten Marktwirtschaften in den vergangenen beiden Jahrzehnten keineswegs erfüllt (Ziltener 2004). Der Grund liegt in den Rückwirkungen der Liberalisierung auf das Verhältnis zwischen Kapitalgebern und Unternehmen und zwischen Management und Arbeitnehmern in den koordinierten Marktwirtschaften. Der ökonomische Erfolg des deutschen Modells der »diversifizierten Qualitätsproduktion« hing, wie Streeck (1991, 1992, 1997b) gezeigt hat, einerseits von der hohen Qualifikation der Facharbeiter und Ingenieure und ihrer Bereitschaft ab, die jeweils erforderlichen Änderungen der Produktionsorganisation bereitwillig zu akzeptieren und konstruktiv mitzugestalten.

6 Das Argument lässt sich nicht auf den öffentlichen Sektor übertragen, wo die Rolle der Kapitalgeber der Allgemeinheit der Steuerzahler und die Rolle der Konsumenten der Allgemeinheit der auf öffentliche Leistungen angewiesenen Einwohner zukommt.

Dem standen auf der anderen Seite nicht nur relativ hohe Löhne, sondern auch hohe Arbeitsplatzsicherheit gegenüber, die ihrerseits abhängig waren von einer die Marktposition sichernden Fähigkeit des Unternehmens zu kontinuierlicher Innovation und von der Bereitschaft der Kapitalgeber, die langfristige Entwicklung des Unternehmens auch über Perioden verminderter Profitabilität hinweg zu gewährleisten.

Eben diese Bereitschaft wird aber infrage gestellt, wenn die Exit-Kosten für die Kapitalgeber drastisch gesenkt werden – wenn also Kapitalverkehrskontrollen aufgehoben, Wechselkursrisiken beseitigt und Ertragssteuern auf den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen abgeschafft werden, während gleichzeitig der Steuerwettbewerb und die Deregulierung das internationale Angebot attraktiver Real- und Finanzanlagen ständig erweitern. Wenn dann zugleich das Investmentbanking an Bedeutung gewinnt und feindliche Übernahmen erleichtert werden, dann wird die Finanzierung von Investitionen durch »geduldiges Kapital« von der Regel zur Ausnahme. Dann genügt es nicht mehr, dass im Durchschnitt hohe Gewinne erzielt werden. Stattdessen müssen die einzelnen Produktlinien, die bei isolierter Betrachtung das ambitionierte Renditeziel nicht erreichen, umgehend saniert werden – was kurzfristig nur durch Kostensenkung und Personalabbau erreicht werden kann. Wo das nicht reicht, da muss der Geschäftszweig eben ins kostengünstigere Ausland verlagert, verkauft oder eingestellt werden.

Je leichter den Kapitalgebern die Abwanderung gemacht wird, je mehr das Management unter der Drohung feindlicher Übernahme operiert, und je weniger bei den Übernehmern »Loyalität« im Sinne Hirschmans (1971) erwartet werden kann, desto geringer ist dann die Bereitschaft, auf verminderte Erträge zunächst mit der Investition in Produkt- und Prozessinnovationen und der dafür notwendigen Weiterbildung des Personals zu reagieren (Streeck/Höpner 2003). Dieser Niedergang kann durch betriebliche »Beschäftigungspakte«, in denen die Arbeitnehmer durch Konzessionen bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen zur Kostensenkung beitragen, bis zu einem gewissen Grad verlangsamt werden (Rehder 2003). Aber wenn die so erhöhte Rentabilität dennoch unter dem anderswo erreichbaren Niveau bleibt, dann können Zusagen des Managements die Kapitalgeber nicht binden (Höpner 2003). Kurz, das international hoch mobile Kapital fällt als Partner vertrauensbasierter Dauerbeziehungen ebenso aus wie die im Internet nach »Geiz-ist-geil«-Schnäppchen jagenden Kunden.

Das ändert nichts daran, dass die Unternehmen zunächst auch weiterhin von den komparativen Vorteilen des koordinierten Produktionsregimes profitieren – wie sonst hätte die deutsche Industrie ihren Status als »Exportweltmeister« so lange verteidigen können? Aber mit jeder von der Kapitalseite erzwungenen Aufgabe von Produktlinien, mit jeder Betriebsschließung und mit jeder Produk-

tionsverlagerung in Niedrigkostenländer schrumpft die gesamtwirtschaftliche Basis dieser Leistungsfähigkeit. Auch wenn wegen des steigenden Anteils hochwertiger Investitionsgüter die in Geldeinheiten ausgedrückte Exportbilanz weiterhin positiv ausfällt, haben sich die Beschäftigungsverluste im Industriesektor beschleunigt. Würde statt der Handelsbilanz eine Arbeitsplatzbilanz des internationalen Austauschs aufgestellt, so wäre diese auch für die Industrieländer mit Exportüberschüssen negativ.

4 *Beneficial constraints* bei offenen Grenzen?

Freilich wird die öffentliche Diskussion verzerrt und realisierbare Politikoptionen bleiben ungenutzt, wenn dieser Befund generalisiert wird. Er gilt nur für Wirtschaftszweige, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. In der Mehrzahl der OECD-Länder überwiegt jedoch die Beschäftigung in den Branchen, in denen die internationale Exit-Option keine Rolle spielt, weil lokale Dienstleistungen lokal erbracht und konsumiert werden (Scharpf 2000). Dazu gehören das Gesundheitswesen und das Bildungswesen, aber auch der überwiegende Teil privater Dienstleistungen – darunter beispielsweise der Einzelhandel und die Medien, in denen sich bei uns die Beschäftigungsbedingungen im letzten Jahrzehnt dramatisch verschlechtert haben.

Aber wenn der Fachhandel auf die Kaufhausketten und diese auf die Discounter verweisen, um den wachsenden Druck auf die Arbeitnehmer zu begründen, dann hat das so wenig mit internationaler Konkurrenz zu tun wie die Tatsache, dass Zeitungen und Zeitschriften ihre Redaktionen radikal verkleinert und durch die Beiträge beliebig ausbeutbarer »freier Mitarbeiter« ersetzt haben. Was hier mangelt ist die Ordnungsmacht des Staates und die Gegenmacht der organisierten Arbeitnehmer, die verhindern, dass der – in der Tat verschärfte – Wettbewerb auf den Produktmärkten in der Form einer wechselseitigen Unterbietung der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt ausgetragen werden kann. Die Ursache verschlechterter Arbeitsbedingungen liegt hier also nicht in der Internationalisierung der Märkte, sondern in der geringen Organisierbarkeit der Arbeitnehmer, der schwachen Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften und der mangelnden Bereitschaft des Staates, entweder Organisationshilfen anzubieten oder die Mindeststandards für Löhne, Zeilenhonorare und Arbeitsbedingungen gesetzlich zu regeln. Ebensowenig können auch unsere Beschäftigungsdefizite im Gesundheitswesen, im Bildungswesen und in den privaten Dienstleistungen einer durch offene Grenzen erzwungenen Erosion von *beneficial constraints* zugeschrieben werden (Scharpf 2000). Aber dazu will ich hier nichts weiter sagen.

In Deutschland freilich, das immer noch die Position des »Exportweltmeisters« behauptet und wo die Beschäftigungsquoten in den international exponierten Branchen immer noch über den britischen und amerikanischen liegen, kann die Verteidigung der ökonomischen und sozialen Errungenschaften der koordinierten Marktwirtschaft nicht ausschließlich auf die binnenabsatzorientierten Branchen und die Solidarität der immobilen Steuerzahler und Arbeitnehmer beschränkt werden. Ebenso chancenlos wäre aber die passive Hinnahme oder sogar aktive Förderung einer weiteren Erosion der *beneficial constraints*, mit der das Land die komparativen Vorteile einer koordinierten Marktwirtschaft verlöre, ohne doch die ebenfalls höchst voraussetzungsvollen Vorteile des liberalen Modells gewinnen zu können. Der technische Vorsprung auf den Märkten für *diversified quality production* (Streeck 1992) würde preisgegeben, aber trotz aller Kostensenkung lägen die deutschen Arbeits- und Umweltkosten doch weit über den osteuropäischen oder gar indischen und chinesischen; trotz aller Deregulierung arbeiteten die Investmentbanker lieber in London als in Frankfurt; und trotz aller F&E-Förderung würde Siemens in der Flaute seinen »Brutkasten« für innovative Start-ups schließen. Was aber könnte dann getan werden?

Zunächst wäre die Politik daran zu erinnern, dass in den koordinierten Marktwirtschaften die durch Liberalisierung erreichbaren Vorteile der Sparer und Konsumenten die Verluste der Arbeitnehmer und der auf Leistungen des Staates angewiesenen Bürger nicht aufwiegen. Es gibt also gute Gründe, vor weiteren Schritten der Liberalisierung die versprochenen Ergebnisse kritischer zu prüfen: Wo und für wen sollen die Vorteile eintreten, wie wahrscheinlich sind sie, und wie viel sind sie uns wert, wenn wir die erwartbaren Verluste in unserer kollektiven Produzentenrolle und in unseren normativen Wertungen dagegen rechnen? Dies gilt für die EU-Übernahmerichtlinie ebenso wie für die Dienstleistungsrichtlinie, und es gilt insbesondere für die Liberalisierung jener öffentlichen Dienste und Infrastrukturfunktionen, die bisher den Kern des Sozialstaates und der Daseinsvorsorge in den sozialen Marktwirtschaften Europas gebildet haben (Scharpf 2002).

Aber wo die nationalen Grenzen ihre Wirksamkeit schon verloren haben, oder wo das europäische Wettbewerbsrecht die schützenden Grenzen nationaler Wettbewerbsbeschränkungen bereits beseitigt hat, da sind in der Tat die Spielräume nationaler Regulierung enger geworden. Für die von Streeck unterstellte Möglichkeit, dass auch zunächst nachteilige Regeln infolge der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte schließlich positive Wirkungen haben werden, fehlt nunmehr die Zeit: Noch ehe die Anpassung eine Chance hätte, wären die Aktienkurse abgesackt und wären die Forschungsabteilungen geschlossen und die Mitarbeiter entlassen, von deren Kompetenz die Lernfähigkeit des Unter-

nehmens abhing – ein Muster, das ohnehin für Krisenreaktionen in Unternehmen typisch ist (Hedberg 1981).

Wenn dies akzeptiert wird, dann können *beneficial constraints* nur dann verteidigt oder neu institutionalisiert werden, wenn ihre Adressaten auch kurzfristig mit positiven Kosten-Nutzen-Bilanzen rechnen können. Dies bedeutet nicht notwendigerweise eine Beschränkung auf rein symmetrisch wirkende koordinative Standards, die sich allenfalls auch in Prozessen der »spontanen Ordnungsbildung« (Hayek 1972) durchsetzen könnten. Der Nationalstaat hat zwar die Kontrolle über seine ökonomischen Außengrenzen verloren, und auch innerhalb seines Territoriums wird seine Kompetenz durch europarechtliche Diskriminierungsverbote und Wettbewerbsregeln beschränkt. Aber innerhalb dieser Grenzen steht die staatliche Regelungs- und Sanktionskompetenz nach wie vor zur Unterstützung von *beneficial constraints* zur Verfügung.

Auch weiterhin sind deshalb im nationalen Rahmen nicht nur Formen einer jederzeit aufkündbaren »voluntaristischen« Kooperation möglich, sondern auch bindende Koordinations- und Kooperationsregeln, denen sich die davon Betroffenen dann nur durch Grenzübertritt entziehen könnten. Da freilich für Kapitalanleger und Unternehmen die Kosten des Grenzübertritts gesunken sind, beschränkt sich die effektive Regelungskompetenz gegenüber diesen auf die Sicherung »kooperativer« Lösungen in Konstellationen eines allenfalls begrenzt asymmetrischen *battle of the sexes*, eines *Assurance*-Spiels oder eines (ebenfalls begrenzt asymmetrischen) Gefangenendilemmas. Weil aber die Interessen wie die Exit-Optionen von Fall zu Fall erheblich differieren können, wäre mit dieser analytischen Spezifikation erst wenig gewonnen. Immerhin lässt sich das abstrakte Argument aber noch einen Schritt weiter treiben:

Wo sich die Interessen und Optionen der Adressaten erheblich voneinander unterscheiden, da sind nur Regelungen durchsetzbar, die auch die Kosten-Nutzen-Bilanz der jeweils Abwanderungswilligsten verbessern. Das Ergebnis ist ein *trade-off* zwischen dem Anspruchsniveau und der Universalität durchsetzbarer Regeln: Je inklusiver der Adressatenkreis definiert wird, desto heterogener seine Zusammensetzung und desto niedriger die Anforderungen, die durchgesetzt werden können, ohne Abwanderung zu provozieren. Wenn dagegen der Geltungsanspruch auf einen homogeneren Kreis von Adressaten beschränkt wird, dann können die Regeln genauer auf deren Interessenlage zugeschnitten werden, und der durchschnittlich höhere Nutzen kann dann auch stärkere Belastungen kompensieren. Mit anderen Worten: Landesweit einheitliche Standards sind in besonderem Maße der Erosion ausgesetzt, während differenzierende Regelungen ein höheres ökonomisches Leistungsniveau und vielleicht auch ein höheres soziales Anspruchsniveau erreichen können.

Ein Beispiel liefert Kathleen Thelens Bericht über institutionelle Veränderungen bei der Lohnbildung in Schweden (Thelen/Kume 2006). Sie hat gezeigt, dass die landeseinheitlichen Arbeiter-Tarife angesichts der zunehmenden Heterogenität der branchenspezifischen Problemlagen nicht mehr durchsetzbar waren. Statt des möglichen Rückfalls auf einzelbetriebliche Lohnverhandlungen kam es jedoch zu spezialisierten Branchentarifen, die sich an der jeweiligen Wettbewerbslage orientierten und nun auch für Arbeiter und Angestellte gleichermaßen gelten. Das Beispiel erscheint generalisierbar. Konsensuale Regelungen können ein durchaus anspruchsvolles Niveau erreichen, wenn sie sich auf Akteure beziehen, die in annähernd gleichartiger Lage mit den gleichen Problemen konfrontiert werden. Bei reinen Koordinationsproblemen könnte sich der Staat auf unterstützende Informationsangebote und die Moderation von Verhandlungen über neue Regeln beschränken. Wo dagegen unter Bedingungen eines Gefangenendilemmas auch freiwillig eingegangene Vereinbarungen für die Versuchung des »Trittbrettfahrens« anfällig sind, da kann die Absicherung von Kollektivverträgen durch die Sanktionen der staatlichen Rechtsordnung notwendig sein.

Aber auch dabei sind die neuen Bedingungen zu respektieren. Wie Thelen ebenfalls gezeigt hat, haben die Tarifparteien in der deutschen Metallindustrie am Prinzip des annähernd einheitlichen Branchentarifs festgehalten, obwohl dieser die Leistungsfähigkeit der mittelständischen und der ostdeutschen Unternehmen zunehmend überforderte. Das Ergebnis war eine faktische Erosion der Flächentarife. Einerseits flohen die übermäßig belasteten Unternehmen aus der Tarifbindung, indem sie aus dem Arbeitgeberverband austraten, und andererseits kam es auch in tarifgebundenen Unternehmen immer häufiger zu »Beschäftigungspakten«, in denen die Betriebsräte erhebliche Abweichungen vom geltenden Tarifrecht konzedierten (Rehder 2003). Eine die vorhandenen Exit-Optionen ignorierende Regelung kann also konterproduktiv wirken.

Würden jedoch statt in übergeneralisierten Flächentarifverträgen die Löhne und Arbeitsbedingungen in einzelbetrieblichen Verhandlungen festgesetzt, käme zum internationalen Standortwettbewerb noch der innerstaatliche Lohnwettbewerb zwischen den Unternehmen hinzu, der in der Hochkonjunktur die Löhne unkontrolliert nach oben, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ebenso unkontrolliert nach unten treiben würde. In beiden Fällen wären die strukturellen Vorteile der koordinierten Marktwirtschaft nicht zu erhalten. Der Problemlage angemessen wäre dagegen eine stärker differenzierte Struktur kollektiver Verhandlungen, bei der Unternehmen in gleichartiger Marktlage mit der kollektiven Vertretung ihrer Arbeitnehmer und auch mit den dafür regional und sektoral zuständigen staatlichen Instanzen über Regeln und Maßnahmen verhandeln, die

die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern und die Interessen der Arbeitnehmer sichern können.

Im Prinzip liefe dies auf einen industriepolitischen »Mesokorporatismus« hinaus, der zwar unter Bezug auf britische Versuche der siebziger Jahre und die ständige Praxis kleinerer europäischer Länder (Katzenstein 1985) in der politökonomischen Literatur der achtziger Jahre eine gewisse Konjunktur hatte (Cawson 1985; Allen 1989), aber in Deutschland weder von den Tarifpartien noch vom Staat als konzeptionell durchdachte und politisch gewollte Strategie praktiziert wurde. Am wenigsten Schwierigkeiten damit hätten wohl die Arbeitgeberverbände, für die sektoral und regional stark differenzierte, aber rechtsverbindliche Regelungen attraktiver sein sollten als die weitere Erosion der Verbandsmitgliedschaft oder der von den Gewerkschaften angedrohte »Häuserkampf« in den Unternehmen. Größere Skrupel hätten vermutlich die Gewerkschaften. Wenn sie die durch gemeinsame Problemlagen und Marktchancen definierte Abgrenzung autonomer Verhandlungsbereiche akzeptierten, müssten sie zwei in der Praxis nicht mehr durchsetzbare, aber normativ verteidigte Prinzipien aufgeben – die Branchen, Regionen und Qualifikationsgruppen übergreifende Solidarität der Lohnpolitik und die makroökonomische Legitimation der Lohnführerschaft der IG-Metall.

Immerhin wäre aber für die Gewerkschaften die implizierte Partnerschaft mit der staatlichen Politik attraktiv. Diese freilich wäre in Deutschland kaum auf eine mesokorporatistische Kooperation eingerichtet. Während die Politik in kleinen Ländern wie Finnland, Schweden oder den Niederlanden sich auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von ein oder zwei Branchen konzentrieren kann, ist die deutsche Wirtschaftsstruktur so heterogen, dass bundeseinheitliche (und wegen der Restriktionen der »Politikverflechtung« unflexible) Regelungen nicht in der Lage wären, die Nutzung der potenziellen, aber regional und sektoral differenzierten Spezialisierungsvorteile wirksam zu unterstützen. Den Ländern dagegen fehlen, wenn man vom Bildungswesen absieht, alle industriepolitisch verwertbaren Gesetzgebungskompetenzen. Daran konnte auch die Föderalismusreform nichts ändern, bei der autonome Länderkompetenzen in der Steuerpolitik und der regionalen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik weniger am Widerstand des Bundes als an den Ängsten der kleinen und strukturschwachen Länder vor den Risiken eines »Wettbewerbsföderalismus« gescheitert sind (Scharpf 2004, 2005a). Auch diese Bedenken und Widerstände sind generalisierbar.

5 Konditionierte Dezentralisierung auf mittlerer Ebene

In den koordinierten Marktwirtschaften war der Nationalstaat zugleich die Einheit gesellschaftlicher Solidarität und der Geltungsbereich verbindlicher Regelungen. Bei offenen Grenzen erodiert die ökonomische Effektivität national einheitlicher Regelungen als Folge der tatsächlichen oder drohenden Abwanderung mobiler Adressaten. Der logische Endpunkt der Entropie wäre der Zustand einer radikal dezentralisierten und deregulierten liberalen Marktwirtschaft. Theoretisch könnte dieser Prozess jedoch auf halbem Wege angehalten werden durch die Institutionalisierung von *beneficial constraints* auf der mittleren Ebene von Handlungseinheiten mit weniger heterogenen Interessen. Dem stehen jedoch zwei Hindernisse entgegen.

Anders als die Erosion der bestehenden Ordnung und möglicherweise auch die Ausbildung einer rein koordinativen internationalen *lex mercatoria* (Teubner 2002) wäre die Rekonstruktion bindender Regelungen nicht das evolutionäre Ergebnis individuell-rationaler Handlungen einzelner Akteure, sondern erforderte absichtsvolles kollektives Handeln, das durch Vetospieler blockiert werden kann. Auf der Mesoebene würde die Einigung durch die Asymmetrie zwischen mobilen und immobilen Akteuren und damit eine extreme Variante des *negotiators' dilemma* (Scharpf 1997, chap. 6) behindert: Die Immobilen müssten die Erosion der noch bestehenden Ordnung antizipieren und deshalb bereit sein, den potenziell mobilen Partnern günstigere Bedingungen zu konzedieren, aber sie hätten dabei doch immer den Verdacht, dass diese ihre höhere Verhandlungsmacht für sachlich nicht gerechtfertigte Verteilungsgewinne einsetzten. Auf der Makroebene könnte sich der Widerstand gegen das durch Dezentralisierung allenfalls erreichbare Regime überdies auf starke normative Argumente berufen: Selbst wenn die kleineren Handlungs- und Verhandlungseinheiten intern als *competitive solidarities* (Streeck 2000) konstituiert werden könnten, richtete sich deren Wettbewerbsverhalten nicht nur gegen ausländische Konkurrenten, sondern auch gegen die bisherigen Solidargenossen und könnte die ohnehin gegebene Ungleichheit zwischen diesen noch weiter verschärfen. Wo die potenziellen Verlierer im Verteilungskampf über ein Veto verfügen, kann auch aus diesem Grund die Dezentralisierung blockiert werden.

Um einer solchen Blockade wenigstens normativ plausible Argumente entgegensetzen zu können, wären theoretisch fundierte und praktikable Unterscheidungen zwischen »produktiver« und »ruinöser Konkurrenz«, zwischen »Qualitäts-« und »Preiskonkurrenz« oder zwischen »Spezialisierungs-« und »Unterbietungswettbewerb« nötig – kurz, ein konzeptionelles Äquivalent für die wirtschaftsrechtlichen Kriterien des »unlauteren Wettbewerbs«, wie es auch für den Regulierungs- und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union wünschenswert wäre (Scharpf

1999). In Deutschland könnte die Definition solcher Kriterien dem Verfassungsgericht und in der EU dem Europäischen Gerichtshof überlassen werden. Angesichts der schwierigen Gemengelage ökonomisch-effizienzorientierter und normativer Argumente wären die Ergebnisse freilich schwer kalkulierbar. Wahrscheinlicher und in der Sache auch plausibler wäre deshalb eine politisch-prozedurale Lösung, bei der die Vetoakteure ihren Widerstand gegen die Dezentralisierung als solche aufgeben, dafür aber Einfluss auf den Inhalt der dezentralen Regelung gewinnen.

Für die bundesstaatliche Struktur in Deutschland habe ich zu zeigen versucht, dass dies durch »konditionierte Abweichungsrechte« der Länder erreicht werden könnte (Scharpf 2005b). Danach bliebe die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich beim Bund, die Landtage könnten aber davon abweichende Regelungen beschließen, die allerdings einer Prüfung auf ihre »Gemeinverträglichkeit« unterzogen und durch ein gemeinsames Votum von Bundestag und Bundesrat verhindert werden könnten. Ähnliche institutionelle Sicherungen könnten auch allfälligen Befürchtungen vor den Folgen einer zu weitgehenden Fragmentierung von Tarifverhandlungen entgegenwirken. So könnte die Bildung und Abgrenzung neuer Tarifeinheiten der Genehmigung durch die Zentralinstanzen der zuständigen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bedürfen, und zur Vermeidung negativer Rückwirkungen auf andere Branchen oder die Gesamtwirtschaft könnte diesen sogar ein (gemeinsames) Veto gegen die Ergebnisse dezentraler Verhandlungen zugestanden werden.

Das gleiche Grundkonzept einer konditionierten Dezentralisierung könnte auch bei der Überwindung von Engpässen in der institutionellen Entwicklung der Europäischen Union hilfreich sein. Spätestens mit der Osterweiterung hat die Heterogenität der Interessenlagen und Präferenzen der Mitgliedstaaten so sehr zugenommen, dass weitere Fortschritte der »positiven Integration« politisch kaum noch möglich erscheinen, während in den Mitgliedstaaten gleichzeitig die Unzufriedenheit über die rechtliche Perfektionierung der »negativen Integration« und der Wettbewerbsregeln zunimmt. Hilfreich wäre hier eine Weiterentwicklung der im geltenden Vertragsrecht schon vorgesehenen Möglichkeiten der »verstärkten Kooperation«, die es einer Gruppe von Mitgliedstaaten mit ähnlichen strukturellen Problemen erlauben würde, im Zuständigkeitsbereich der EU und unter Inanspruchnahme der EU-Institutionen nach gemeinsamen Lösungen zu suchen und diese durch rechtsverbindliche Vereinbarungen auf der europäischen Ebene abzusichern. Im Gegensatz zur »Methode der offenen Koordination«, die am Ende bestenfalls freiwillig koordiniertes nationales Recht erzeugen könnte (Schäfer 2005), hätten diese also den gleichen konstitutionellen Rang wie andere europarechtlichen Normen (Scharpf 2003). Auch diese Lösung hätte jedoch nur dann eine politische Chance, wenn nicht nur die Er-

laubnis zur Gründung einer kooperierenden Gruppe, sondern auch die vereinbarten Regelungen selbst einer Prüfung ihrer Rückwirkung auf andere Mitgliedstaaten und das EU-Gesamtinteresse unterworfen werden.

Gemeinsamer Ausgangspunkt der hier behandelten Themen ist die Erosion national einheitlich normierter *beneficial constraints* als Folge des Abbaus ökonomischer Außengrenzen. Wie Streeck gezeigt hat, ist die erwartbare Folge nicht nur der Verlust marktkorrigierender sozialer Errungenschaften, sondern auch der Verlust der besonderen ökonomischen Leistungsfähigkeit der koordinierten Marktwirtschaften. Bei der Suche nach möglichen Abhilfen ist zunächst daran zu erinnern, dass für den großen Bereich der privaten und öffentlichen Dienstleistungen, die lokal erbracht und lokal konsumiert werden, die aktuelle Tendenz zur Deregulierung und Privatisierung nicht durch die Internationalisierung der Ökonomie erzwungen wird. Sie mag zwar der liberalen Theorie entsprechen, aber die staatliche und gewerkschaftliche Politik ist hier nicht durch ökonomische Sachzwänge daran gehindert, auch weiterhin eigene normative Ziele zu verfolgen.

In der industriellen Produktion und den international handelbaren Dienstleistungen dagegen haben die neuen Exit-Optionen von Konsumenten, Kapitalgebern und Unternehmen die Spielräume national einheitlicher staatlicher und kollektivvertraglicher Regelungen erheblich beschränkt. Die Tendenz zur Deregulierung und zur extremen Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen könnte jedoch durch Regelungsstrukturen auf mittlerer Ebene aufgehalten werden, die auf die Probleme und Optionen von Unternehmen in annähernd gleicher Marktposition zugeschnitten sind. Da auch solche Kollektivverträge auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, oder jedenfalls von ihr profitieren können, folgt daraus auch die Wünschbarkeit einer problemgerechten Differenzierung und Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen – in Deutschland also die Frage einer effektiven Föderalismusreform. Zugleich wird aber die nationalstaatliche Staatsgewalt durch europarechtliche Vorgaben immer stärker eingeschränkt, während die Institutionalisierung einheitlicher *beneficial constraints* auf der europäischen Ebene, wie Streeck immer wieder gezeigt hat, durch hohe Konsenserfordernisse und die zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten verhindert wird. Der von ihm befürchtete »Voluntarismus« in den Arbeitsbeziehungen und in der Sozialpolitik könnte aber vermieden werden, wenn Gruppen von Mitgliedstaaten, die vor gleichartigen Herausforderungen stehen, die Option der »verstärkten Kooperation« nutzen könnten, um anspruchsvolle Regelungen in der Form partiellen Europarechts zu vereinbaren.

Im Vergleich zu den immer weniger problemgerechten und/oder konsensfähigen national oder europaweit einheitlichen Regelungen wären enger begrenzte

und auf die Interessenlage von Teilgruppen zugeschnittene, aber dennoch normativ verbindliche Regelungen ökonomisch effektiver. Da diese aber negative externe Effekte generieren können, erscheint es normativ wünschenswert – und in politischen Kontexten, in denen Vetospieler die Dezentralisierung blockieren könnten, auch faktisch unvermeidlich – dass dezentrale Regelungen einer Prüfung ihrer Gemeinverträglichkeit unterworfen werden. Mit dieser Zusatzbedingung aber könnte die konditionierte Zentralisierung auf mittlerer Ebene von rationalen Akteuren in Politik und Gewerkschaften der andernfalls fortschreitenden Erosion national einheitlicher *beneficial constraints* vorgezogen werden. Aber niemand wüsste besser als Wolfgang Streeck, dass Analysen, die rationale Interessenverfolgung unterstellen, bestenfalls plausible Bedingungen der Möglichkeit einer Problemlösung spezifizieren, aber keineswegs mit Prognosen verwechselt werden dürfen.

Literatur

Allen, Christopher S., 1989: Regional Governments and Economic Policies in West Germany: The »Meso« Politics of Industrial Adjustment. In: *Publius: The Journal of Federalism* 19(4), 147–164.

Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Cawson, Alan (Hrsg.), 1985: *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage.

Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Ferrera, Maurizio, 2005: *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.

Frey, Bruno S., 1992: *Economics as a Science of Human Behavior*. Boston: Kluwer.

Frey, Bruno S./Reiner Eichenberger, 1999: *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ganghof, Steffen, 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.

Hall, Peter/David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hayek, Friedrich A. von, 1972: *Die Theorie komplexer Phänomene*. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 36. Tübingen: Mohr.

Hedberg, Bo, 1981: How Organizations Learn and Unlearn. In: Paul C. Nystro/William H. Starbuck (Hrsg.), *Handbook of Organizational Design*, Vol. 1: *Adapting Organizations to Their Environments*. Oxford: Oxford University Press: 4–27.

Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Höpner, Martin, 2003: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.

Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kemmerling, Achim, 2005: Tax Mixes, Welfare States and Employment. Tracking Diverging Vulnerabilities. In: *Journal of European Public Policy* 12, 1–22.

Kirsch, Guy, 1997: *Neue Politische Ökonomie*. 5. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem sozialen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.

Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.

Rokkan, Stein, 1973a: Politics between Economy and Culture: An International Seminar on Albert O. Hirschman's Exit, Voice and Loyalty. In: *Social Sciences Information* 13, 27–38.

——, 1973b: Entries, Voices and Exits: Towards a Possible Generalization of the Hirschman Model. In: *Social Sciences Information* 13, 39–53.

Rothstein, Bo, 1998: *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordination in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Franfurt a.M.: Campus.

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

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

——, 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

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

——, 2003: Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1, 32–60.

——, 2004: *Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?* MPIfG Working Paper 04/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-2/wp04-2.html>

——, 2005a: *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?* MPIfG Working Paper 05/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html>

——, 2005b: *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*. MPIfG Working Paper 05/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html>

Scharpf, Fritz W./Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks*. Discussion Paper 94/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (Abgedruckt in: Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview, 245–279.)

Schimank, Uwe/Jürgen Wasem, 1995: Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus: 197–232.

Schotter, Andrew, 1981: *The Economic Theory of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sinn, Stefan, 1993: The Taming of Leviathan: Competition among Governments. In: *Constitutional Political Economy* 3, 177–221.

Streeck, Wolfgang, 1991: Productive Constraints: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, 21–61.

——, 1992: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

——, 1995: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 101–128.

——, 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage: 64–94.

——, 1997a: Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–239.

——, 1997b: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 2, 237–256.

——, 1999: *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–262.

Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hrsg.), 2003: *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang/Kozo Yamamura (Hrsg.), 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Teubner, Gunther, 2002: Breaking Frames. Economic Globalization and the Emergence of lex mercatoria. In: *European Journal of Social Theory* 5, 199–217.

Thelen, Kathleen/Ikuo Kume, 2006: Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies. In: *Governance* 19, 11–42.

Vanberg, Viktor/Wolfgang Kerber, 1994: Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach. In: *Constitutional Political Economy* 5, 193–220.

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

Yamamura, Kozo/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Ziltener, Patrick, 2004: The Economic Effects of the European Single Market Project. Projections, Simulations – and the Reality. In: *Review of International Political Economy* 11, 953–979.

Zouboulakis, Michel, 2005: On the Evolutionary Character of North's Idea of Institutional Change. In: *Journal of Institutional Economics* 1, 139–153.

A Prolegomenon to a Theory of Interest Politics

Philippe C. Schmitter

This chapter began some twenty years ago when Wolfgang Streeck and I were working together at the Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) on the theoretical framework for our project on "The Organization of Business Interests." Discussing and, sometimes, disagreeing on a daily basis with him about core concepts and assumptions made me more and more sensitive to the weakness of the foundations underlying the study of interest politics in general. We shared a perception that the pursuit of self-interest in response to perceived needs was a, if not *the* motivating drive behind the politics of liberal democracies and capitalist societies, but we had trouble specifying why that common motive resulted in such a wide diversity of organizational responses across different countries and across sectors of the same economy. I can remember entering Wolfgang's office and depositing on his desk an essay by Friedrich Engels on "Trades Unions" that claimed capitalists did not need them (Engels 1881). We, of course, knew that Engels was wrong – that, in fact, capitalists had founded and sustained a quite extraordinary number and variety of associations to pursue their mutual interests – but we had difficulty agreeing on why he had been so wrong.[1]

This led me to write a quite long manuscript (144 pages) while I was at the WZB in which I sought to explore and to defend the distinctive theoretical foundations of "interest politics." I have brought it out of hibernation and used it on the occasions when I taught a course on this topic at Stanford University, the European University Institute and, last year, the Central European University, but I have never thought of publishing it. This chapter is but a segment of that effort. It does, however, lay out the substance of the broader argument that was stimulated by my prolonged exchanges with Wolfgang Streeck back

1 Incidentally, contrary to what he was to write later, Engels did not argue that their lack of a need for associability was due to capitalist control over the state, but because the market and society naturally organized them as a class. For a much updated version of Engel's argument, see Offe/Wiesenthal (1980). As I remember, one of the (many) things that Wolfgang and I did agree upon about business associability was that its "logic" was no different. It was easier – as evidenced by the more specialized nature, greater number and variety of organizational forms – but much less consequential than worker associability. For a more complete argument along these lines, see Traxler (1995) and Streeck (1991).

in 1981–1982. Needless to say, he should not be held responsible either for its content or its implications. In fact, if memory serves me correctly, Wolfgang found the original version excessively lengthy and obsessively detailed. I hope he will like this one better.

1 Introduction

In the unlikely event anyone ever invents a physics of modern political activity, "interest" is likely to function as "motion" does for the physics of inanimate objects.[2] Its promotion or defense would provide the fundamental motive which – subject to specified constants, variable contexts, and interaction effects – would explain who gets what, when, where, and how out of politics. We are, of course, far from having such a scientific theory, but the ubiquity with which the term appears in the primitive paradigms or frameworks of the social sciences suggests that "interest," as cause or reason, is already – if incoherently – performing that function. Despite or perhaps due to its centrality in political analysis, "interest" has proven quite elusive to define, much less to measure. It may never be missing as a motive, and it may not lie once it has been found at the scene, but it has always been difficult to identify reliably, much less to count accurately. With the possible exceptions of "power" and "influence," no concept in the social sciences has suffered more from terminological imprecision, multiple usages, and naive presumptions. This, of course, is frequently the case with words borrowed from everyday language,[3] but "interest" seems to have attracted more than the usual share of ambiguity in meaning, while bearing more than the usual burden for explaining behavior. Worse, differences in the way the concept is defined have considerable practical as well as analytical importance for the way political actions are perceived *and* evaluated. "Interest" is regarded as both a descriptive cause or motive for acting – "He/she did it because it was in his/her interest to do so" – and a normative reason or justification for having acted – "He/she is entitled to have done so, because it is right that his/her interests should be satisfied." The viable and good polity is seen as one in which all interests can be freely pursued and all justly satisfied within, of course, available physical constraints and acceptable moral standards.

2 Helvetius already suggested back in the eighteenth century (1810) that interests in social (moral) life had the same theoretical status as motion in physics.

3 An etymological excursus on the meaning of the word "interest" in Latin would reveal that it comes from *"inter"* + *"essere,"* i.e. from being in between, and hence the basis for claiming damages over time for depriving someone of some asset.

2 Contradictory Tendencies in the Debate

All this is by now well known and has recently attracted rather considerable attention and scholarly debate. Unfortunately, two contradictory tendencies in the literature have conspired (unknowingly) to make the concept of interest unenlightening for theoretical speculation or un-useful for empirical research.

The first seeks to avoid the conceptual problem of defining interests altogether by appealing simply to common sense or ordinary usage, thereby concealing its meaning under a pile of alleged synonyms such as needs, demands, preferences, and wants, and referring to observable behaviors or subjective statements as if they were self-evident proof of the existence and ubiquity of interests. Anything that anyone asks for must be an interest; hence, everything becomes an interest; no one can act disinterestedly or against one's interest; nothing can happen without some interest being attributed to it. Or – better put – if nothing happens, no interest can be present or at stake.

The second tendency, on the contrary, seeks to explore the concept quite explicitly in all its details and implications by subjecting it to complex calculations involving careful specification of one's factual and counterfactual alternatives, weighted consideration of one's probable cost and consequence, lengthy assessment of one's possible future opportunities, enhanced or foreclosed, and pondered clarification of one's order of preferences. Seen from this perspective, few things can be unambiguously claimed as an interest. One can often act disinterestedly and easily against one's own interest. Not only can actions (or non-actions) occur without the logically requisite interest calculation, but in the real world they are likely to do so most of the time. The conclusion becomes inescapable that *it is not in one's interest to know, much less to act in one's own interest* because the time and effort required are so great that they impede the attainment of more immediate, tangible, and attractive satisfaction based on a less perfectly rational, more impulsive or instinctual calculation.

In a moment, this paradox will become relevant to our discussion of the lengthy "conceptual chain" that links needs to interests to concerns to action to associability, but it can hardly provide a realistic (and hopefully operational) definition of how actors come to define and act on their interests. We know that, despite the logical complexity, "real-existing" actors do manage to find ways to pursue their interests – regularly and frequently. Therefore, we need a definition of the process that acknowledges this complexity while placing it in a framework that respects the constraints and opportunities present in the real world.

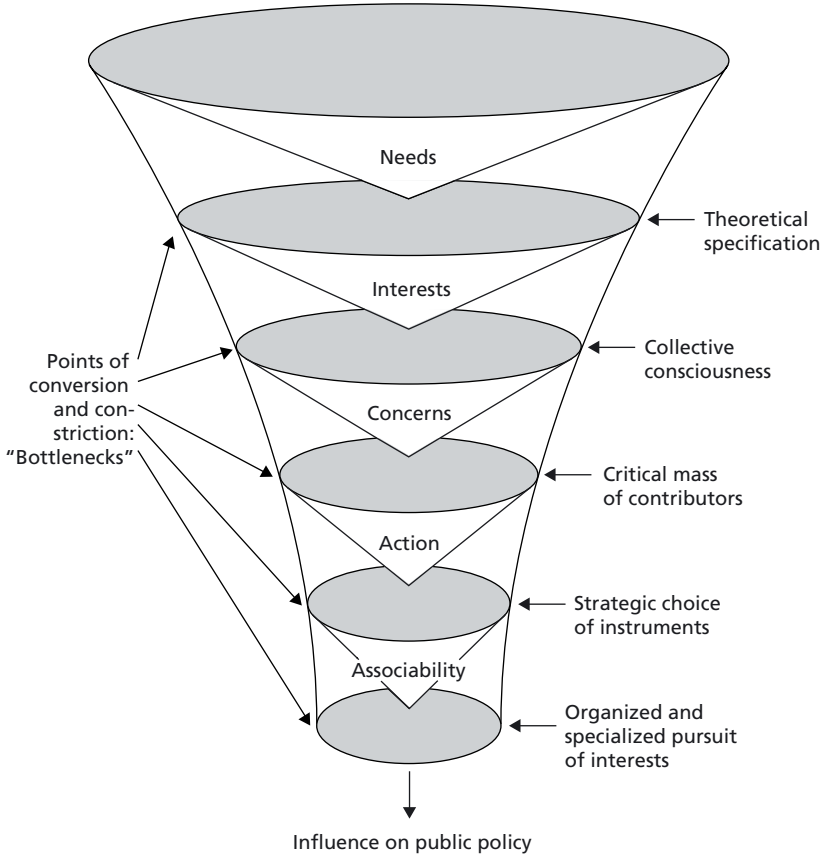
3 One Process of Value Subtraction

My proposed solution is to conceptualize "interest" as a multi-sequential, iterative, and continuous social process. Understanding what it is does not involve a once-and-for-all psychological transposition of wants into interests or a single rational conversion of preferences into appropriate behavior, but does involve a repeated set of interrelated calculations and transformations. This sequence, I hypothesize, leads from *needs* to *interests* to *concerns* to *actions* to *associability*. Each of these will be defined and explicated. However, it is important to recognize that the passage from one stage to another is contingent on or problematic in the specific sense that a dualistic process of *socially determined reflection* and *politically constrained choice* is what determines whether needs are to become defined as interests, whether actors are to become concerned about their interests, whether these concerns are to be sufficient to induce action, and whether such action is to take the form of an association. Only if an "interested" actor is capable of defining the situation and identifying what is at stake, and only if he or she concludes that it is somehow feasible and desirable to proceed further, will the interest problem pass, so to speak, to the succeeding stage. And then it will only do so subject to future contingencies. Associations may become inactive; previous actions can turn into passive concerns; manifestly intense concerns of the past wither into quiescent or latent interests of the present; interests previously sharply defined recede into irresolute and intractable needs; perhaps even needs themselves go away or become inconsequential. When historical factors are introduced into this politico-logical discussion, the course of events appears to run in the opposite direction, i.e. more and more needs become defined as interests, more and more interests are transformed into concerns, and so forth. Yet it is important to keep in mind the potential reversibility of these processes. In the abstract realm of speculation, *theory* (socially determined reflection) and *strategy* (politically constrained choice) operate continuously and repeatedly to modify all of the steps leading from needs to associability. In the real world, socialization and institutionalization intervene to rigidify and constrain the definitions and choices involved, thereby, reducing considerably the dynamism and uncertainty involved in the actual promotion of interests.[4]

My way of visualizing the theory is to use the image of a funnel. At its broad opening lie the enormous, virtually unlimited variety and volume of individual

4 Upon reflection, I now realize that what I was attempting to resolve in this essay was nothing less than the classic "agency-structure" dilemma. Agents/actors are both inhibited by structures (nature) and encouraged by other agents/actors (nurture) to theorize about their needs and, later, to act upon their concerns.

Figure 1 The "Funnel" of Interest Politics



needs affecting all members of society. By theoretical reflection and strategic choice only some of these needs get defined as *interests* and an even smaller number of the latter become consciously articulated as *concerns* of individuals and collectivities. In turn, these are narrowed down by structural and normative constraints to a more circumscribed set of *actions* intended to defend or promote concerns and, of these actions, a smaller percentage find their collective expression in the form of *associations*.

The internal logic of the funnel is one of value subtraction or reduction (cf. Smelser 1962).[5] Of all the needs which could potentially become interests, some are selected in and others are shoved out. The same is true at each "conversion point" or bottleneck until only a few privileged needs-interests-concerns-actions emerge from the mouth of the funnel to be actively defended or promoted by specialized and permanent organization. Along the way, a great many of the initial needs-interests-concerns-actions are lost or are frustrated, and it is the function of a critical theory to specify what constraints and calculations are systematically involved in their inclusion or exclusion and, hence, in the eventual institutionalization of over- and under-representation. Some of these bottlenecks may be more intrinsically constrictive than others. Some may operate structurally and virtually unconsciously; others may depend on the deliberate (but not necessarily obvious) use of power, distortion, concealment, etc. Some rest on the autonomous strategic choice of interested actors themselves; others are produced by the actions and efforts of outside supporters and/or opponents.

The net results, however, are a considerable reduction in the number of motives and reasons upon which the politics of interest is actually based and a substantial transformation of the mechanisms of interest intermediation themselves. Presumably in the short run, these processes of over- and under-representation contribute to the preservation of existing positions of power and privilege or, at the very least, to their maintenance within a relatively narrow range of behavior. The politics of interest would seem, therefore, to be intrinsically conservative. It excludes a vast number of potential needs-interests-concerns-actions on the grounds that they lack sufficient identifiability, feasibility, consciousness, salience, justifiability, resourcefulness, etc. Hence, it greatly reduces the confusion in communication and paralysis in decision-making which might ensue from their simultaneous defense or promotion. It includes only those which can overcome serious impediments at the level of both individual consciousness and collective articulation. Moreover, it increasingly endows specialized, professionalized and, in most cases, bureaucratized intermediary associations with a preponderant role, not merely in implementing action but in sorting out needs, identifying interests, stimulating concerns, and channeling actions. These intermediaries themselves develop a vested interest in restraining the scope of interest politics by asserting a long-term calculus of their action and its consequences, by restricting the entry of new claimants into the political process and, otherwise, by enforcing existing rules and procedures.

5 I have taken the basic notion from this work and inverted it. Smelser (1962) analyzed collective action – up to and including revolution – as a value-added process.

In the longer run, however, the impact of organized interest politics becomes less obvious. If, as this perspective has suggested, intrinsic selectivity and distortion reduce the polity's capability to recognize and respond to "real" needs-interests-concerns, then dissatisfaction with "real-existing" performance should eventually increase. By satisfying claims based on false or distorted needs-interests-concerns, the politics of organized interest undermines the regime's own viability (not to mention legitimacy). Misrepresented groups included within otherwise privileged interest associations may become aware of their "real" concerns. Underrepresented majorities systematically excluded from associability may succeed in translating their "real" needs into actions, by raising the salience of their actual concerns and acquiring a novel conception of their interest in acting more independently or militantly.

Hence, interest associations, to the extent they capture the dominant motives for political action and control the main channels of political influence,[6] are potentially both a conservative and a radical force. In normal times and for foreseeable futures, their institutionalized over- and under-representation is an important element in preserving positions of power and privilege, despite the noise and confusion they inevitably generate in the course of their activities. In abnormal situations and for unpredictable periods, their organizational structure may be ruptured by fragmentation from within or by mobilization from without – becoming one of the most dynamic and unstable elements in political life.

Presumably, all this actual distortion and potential dynamism would disappear if the *funnel* were to become a *tube*, i.e., if only all the real needs of individuals could become identifiable interests, salient concerns, appropriate actions, and resourceful associations, and all could undergo the same value-adding rather than value-subtracting process of transformation. This would produce the organizationally saturated polity that the Swedish sociologist Gunnar Heckscher (1946) envisaged back in the 1940s. In it, all of the real needs would be collectively elaborated, freely articulated, and rightfully satisfied. What this "utopia" ignores is the likelihood that many of them are objectively incompatible and jointly un-realizable, at least within foreseeable limits of social and economic scarcity (Hirsch 1976). Worse is the possibility that many needs are subjectively insatiable. The more they are satisfied, the greater they generate further dissatisfaction. Once existing needs are effectively attended to, new ones

6 Interest associations do not by any means monopolize the channels of representation and intermediation in contemporary democratic polities, so that their selectivity and distortions may, to some extent, be compensated by other forms of individual and collective action, perhaps enabling these polities to respond satisfactorily to a wider range of authentic needs. Much of the literature on contemporary social movements seems to presume that their emergence is a response to the distorted and sclerotic conditions prevailing among interest associations.

will spontaneously emerge to take their place. If this were the case, the utopian "tube" channeling needs into associative action would just keep getting larger in diameter without pouring forth any greater proportionate volume of individual satisfaction.

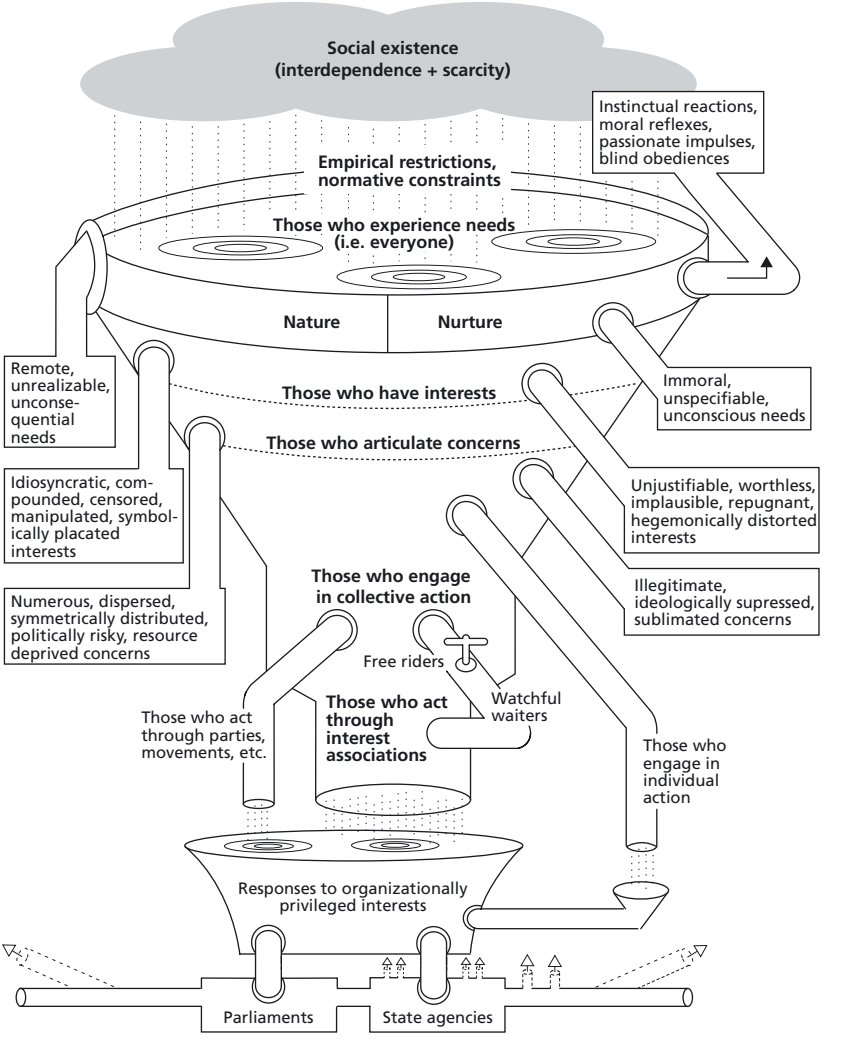
The approach I am advocating seeks to avoid the two presuppositions which have plagued most previous discussion about interest politics: (1) the *functionalist* one that because the system as a whole "needs" certain things, individuals will be required to assume corresponding identities with their ready-made interests and modes of action; and (2) the *structuralist* one that because social or economic arrangements are ordered in specific ways, individuals merely act as the bearers *(Träger)* of established roles. Both the liberal-pluralist theory of "group politics" and the Marxist analysis of "class conflict" failed to take adequately into account these crucial intervening questions of motivation and the related ones of consciousness, information, reason, choice, and collective action. Actors are individual agents who are *neither* functional elements of a self-equilibrating system *nor* structural bearers of predetermined roles. The collectivities within which they act are *neither* required *nor* given, but must be created and deliberately sustained.

4 The Simple "Gravity-Fed Cloaca" of Interest Politics

To tackle the task of explaining how these individual agents eventually produce collective agencies, I have relied on a metaphoric funnel. Its shape is determined by an interrelated set of sociopolitical processes that successively select which needs will get theoretically identified as interests, which interests will be worth getting concerned about, which concerns will be actively promoted and, finally, which actions will take the form of associability. At each stage in the transformation process, some needs-interests-concerns-actions are "promoted"; others are "demoted." Hence, in addition to the traditional emphasis of the literature on interest inclusion, articulation, and organization, this metaphor, at the least, serves to encourage the critical analyst to consider at the same time interest exclusion, disarticulation, and disorganization. Both are part of the same process – at least until the funnel has become a tube through which all individual needs become indiscriminately converted into collective actions.

In Figure 2, an effort has been made to suggest what generic kinds of needs are not likely to be either empirically realizable or normatively admissible and, therefore, not to become likely subjects for the sort of theoretical definition which would promote them to the status of interests. Similar efforts were at-

Figure 2 The "Gravity-fed Cloaca" of Interest Politics



tempted for each of the transformation stages within the funnel. The best understood of these was that which linked concerns to actions – thanks to the work of Mancur Olson on *The Logic of Collective Action* (Olson 1965).

In Figure 2, I have made a somewhat fanciful attempt to illustrate the "flow" of relationships from inarticulately and individually experienced needs to organizationally privileged associative action. Its value is doubtless more "heuristic"

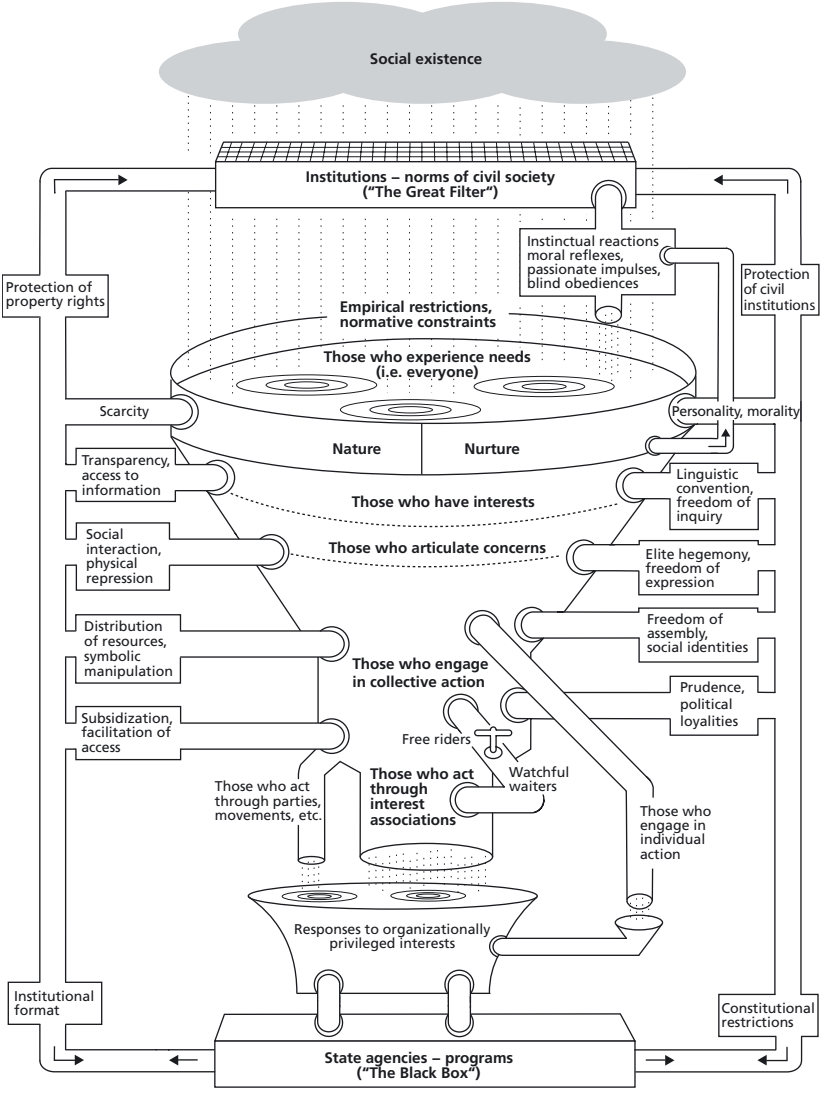
than scientific, but it does express graphically the logic of value-reduction which has been the theory's principal theme, i.e. the coupled importance of empirical restrictions ("nature") and normative constraints ("nurture") in reducing and funneling the volume and variety of needs-interests-concerns-actions, and, most of all, the extent to which the "plumbing" of organized interest politics, even in its freest and most benevolent form, tends to produce systematically over- and underrepresented action and, hence, distorted responses by public authorities.

Figure 2 illustrates one of the most glaring weaknesses of the metaphor-*cum*-theory. The "pipes" at the bottom, presumably full of authoritative allocations and imperative coordinations, remain unconnected. Nor are the forms of collective action themselves depicted as having any prior impact on the funneling process. Now comes the time to connect up the system, so to speak, and to do away with its gravity-fed imagery. For, if nothing else, modern interest politics involves some very complex "hydraulic" circuitry that has made the old "liberal" cloaca, in which independent private concerns seep gradually (and reluctantly) downwards into the catch-basin of public policy, quite obsolete.

5 The Complex "Hydraulically-Powered Cloaca" of Interest Politics

Again, to render the relations more visually striking and to economize on expositional space, I have summarized my thoughts in the form of an admittedly fanciful figure (Figure 3). Whereas in Figure 2, the content of interest politics merely flowed off into imaginary catch-basins (which look suspiciously like bedpans), now "hydraulic power" is actively siphoning off, pumping in, and otherwise altering the form and substance of needs-interests-concerns-actions. From above, so to speak, preexisting institutions and norms of civil society (some of them embedded in previously established interest associations and their ideologies) exercise a sort of *social power*. By their accepted, "natural," functioning they alter – usually without intentional effort – either the material conditions within which needs are experienced, interests are defined, etc., or the normative standards with which they are evaluated and justified. So, for example, where civil society imposes conditions of great scarcity on certain individuals or groups, they will find their perception of needs focused on immediate physiological necessities and tend to ignore more remote and refined needs such as self-expression or personal development. Where social norms are heavily impregnated with moral inhibitions and/or highly skewed to reward certain personality types,

Figure 3 Power and Authority in the "Cloaca" of Interest Politics



different needs will be experienced and, hence, limit the potential basis for the explicit definition as interests. Further down the funnel aspects such as the varying "transparency" of social relations and the differential patterns of physical

interaction will have a powerful, if often unintentional[7] effect on the likelihood that actors will be able to identify their *Interessenlage* or, if they do, will be able to articulate it as a conscious concern.[8] Similarly, on the cognitive-evaluative side of the "cloaca," prevailing linguistic conventions and hegemonic conceptions of rightful or natural behavior will siphon off some potential interests and concerns, while "pumping up" the relevance and acceptability of others.

Seen from below – at least in the imagery of Figure 3 – the form and content of interest politics are shaped by a more deliberate form of power, often backed by a monopoly on the legitimate use of force, i.e. *state authority*. With the relative decline in censorship, civic indoctrination, publicly enforced morality, outright physical repression, and restrictions on freedom of expression in contemporary political democracies, the distorted effects of public policy have changed. Authorities no longer so actively seek to discourage their subjects from experiencing "uncivic" or "utopian" *needs*, from defining their *interests* in "dangerous" and "subversive" ways and from articulating their *concerns* through "unlawful" and "unconventional" *actions*. Nowadays, citizen-actors are largely left to their own devices with regard to needs-interests-concerns and are actively encouraged to participate in "civil society" and to engage in "proper" forms of collective action in which associations are pushed (and even subsidized) to perform "worthy" tasks. State agents have been largely (but not completely) deprived by constitutional practice or political prudence of their cruder instruments of control and manipulation. They have shifted their efforts to the more subtle *orchestration of consent* through reliance on national symbols and appeals to the public interest, to the *manipulation of opportunity structures* through differential financial rewards, concessions of monopoly access, and devolutions of authoritative competence to selected associations, and to the *regulation of organization behavior* by tax laws, incorporation provisions, antitrust measures, check-off arrangements, lobbying restrictions, conflict of interest legislation, reporting requirements, and so forth.

It is plausible to argue that both social power and state authority have diminished when seen from a long-term perspective and, therefore, that interest politics in the liberal democracies of contemporary advanced capitalist societies operates in a context of virtually unprecedented freedom and unrestricted op-

7 Which is not to say that the effect is always unintentional. For example, capitalists may deliberately recruit workers from differing ethnic groups to discourage social interaction, or locate their establishments in remote, small communities in order to subordinate class exchanges to communitarian ones.

8 The concept comes from Max Weber and is much further explored and explicated in the original manuscript. Briefly, *Interessenlage* refers to the whole, multivariate context of theorized needs in which a person finds himself or herself and from which he or she must select and assign priorities among a limited number of concerns.

portunity; nevertheless, no adequate theory can afford to ignore the continual (if residual) distortions that power and authority introduce into the complex circuitry through which individual needs become organizationally privileged demands affecting policies that are inevitably biased toward satisfying the needs they eventually produce. Whether this critical sensitivity to distortion can be translated into empirical observations and compelling generalizations that measure and interpret those distortions is, of course, another and far more contentious matter.

The problem obviously lies with the counterfactual basis of supposition. As long as the analyst of interest politics remained, so to speak, within the funnel, his or her task was easier. "Non-behavior" could be inferred, if not observed directly, for example, when individuals concerned about some interest chose not to act collectively because they could free ride on the efforts of others. Presumably through interviews or detailed contextual comparisons, the analyst could establish the existence of the concern and measure the parameters that affected the choice not to join or cooperate. What is more difficult is to determine when inaction occurred due to fear, prudence, or to more diffuse feelings of non-entitlement or un-justifiability. But even that seems minor compared to the problem of assessing why certain needs do not get experienced by particular categories of actors, why certain "objectively correct" theories about *Interessenlagen* are not accepted by those affected, why some people's concerns seem so trivial compared to the issues that they should be getting worked up about, and so forth, throughout the funnel. The orthodox behaviorist has no reason to be dismayed. He or she can always refer to "national peculiarities," "political culture" or, if pressed, throw in some *ad hoc* dummy variables to explain away the variance. The radical critic's reaction is to reach immediately for distortion, manipulation, "false consciousness," "the ideological apparatus of the state," etc. – especially when it is his or her theory of interests that is not being accepted and even more so when those imputed interests are alleged to be "progressive."[9] Not only is this a reaction filled with intellectual arrogance and fraught with autocratic danger – it implies that only an enlightened vanguard can know and act collectively to advance the "real" interests of a class whose consciousness has been manipulated – but, it clearly overestimates (in my view) the impact of social power and state authority in relatively open, competitive, and free societies and underestimates the capacity of individuals for critical thought and rational behavior. Surely some of the non-happenings outside the funnel, such as "unexperienced

9 For an interesting discussion of "the paradox of emancipation" inherent in the contradiction between the goal of a socialist, "collectively self-emancipated" order and the critique of the established order for systematically manipulating, distorting, and falsifying the consciousness of those who should desire their self-emancipation, see Benton (1981).

needs," "ignored interests," "irrelevant concerns," and "strategic inactions," are quite calculated and understandable actor responses given the uncertainty of alternative outcomes, the reluctance to give up acquired goods, the attachment to existing loyalties, the security of established cultural symbols, and/or the belief in prevailing normative standards. They are not all necessarily the product of mindless indoctrination, passive obedience, systematic distortion, intentional falsification, or simple fear. Ironically, this attribution of omniscience and omnipresence to power and authority in social life robs radical theory of its most fundamental critical element: faith in the capacity of human beings for rational, adaptable, and opportunistic action purposively intended to improve their existence. It takes Marx's famous dictum that "Men make their own history" and then effectively suppresses it with the caveat: "but not under conditions of their own choosing" (Marx 1927 [1852]: 21; translation by the author).

Power and authority certainly belong in any comprehensive and critical understanding of interest politics – and not just as attempts to exert influence or to control behavior through coercion. The established institutions and norms of civil society and the existing agencies and programs of the state have a very pervasive (if often imperceptible) effect on the shape and content of its funnel of value reduction. Nevertheless, we must guard against the temptation to attribute to the machinations of social power and state authority everything that doesn't happen as it should or doesn't happen at all. If we are not careful on the theoretical level, we might thus overlook significant behavior by autonomous and purposive actors doing what they freely and rationally choose to do and not what they have been induced, manipulated, indoctrinated, inhibited or compelled to do. If we are not careful on the practical level, we could possibly underestimate the opportunities that exist for rational, purposive action to improve social conditions and political processes. As we have seen above, the dilemma of associative action is serious enough, especially for large, dispersed, and symmetrically endowed groups. Let us not make it virtually impossible by depriving most individuals of their capacity for criticism and resistance. This would leave the field of interest politics to privileged conformists and ineffectual visionaries – hardly a pleasant or even realistic vision.

6 Concluding with What Is Missing

This excursion into the "hydraulics" of power and authority has not only done some violence to our initial assumptions about the nature of modal actors. It has also taken us some way from my principal and specific explanatory objective:

How do the needs, interests, and concerns actually experienced in a given society get established in a set of more-or-less permanent and more-or-less specialized associations? It is all well and good – indeed necessary – to speculate about the probable existence of suppressed needs, undefined interests, manipulated concerns, anticipated inactions, and potential associations, presumably caused by the often invisible existence of social power or exercise of state authority, but ultimately the task demands a return to measurable behavior and observable structures.

This is also the task chosen by (or sometimes imposed upon) varied groups of citizens in a liberal society and democratic polity. After all the theoretical speculation, normative reflection, and strategic calculation, some people will choose to act by founding, joining or supporting associations. They may procrastinate and experiment for a while with varying degrees of success, but at some point they should settle into a regular and avowed institutional response. In so doing, they will tend to "freeze" the system of interest politics in a given society. Perceptions of need, definitions of interest, and expressions of concern will inevitably be reinforced by habit, as well as by the conscious efforts of those already acting through associations to convince and recruit others with putatively similar interests. Moreover, the organizations entrenched within the funnel will begin to interject interests of their own into the process of interest politics. Boundaries will become established between categories to fit organizational convenience or historical precedence; symbols and identities will evolve and crystallize around the new patterns of interaction; definitions of interests will be altered in content and time-perspective to suit the needs of those with commitments and careers in existing organizations; horizontal alliances and vertical hierarchies will emerge to coordinate relations between associations; established units will invest their resources in sponsoring the formation of supportive groups and/or in preventing the formation of competing ones; stable patterns of domination will develop within associations and tend to displace member goals or subordinate member concerns.

The core of my initial metaphoric funnel has consisted in the autonomous and rational calculations of "asocial, amoral and ahistorical" individuals attempting to identify their interests, select their concerns, and choose an appropriate form of action to satisfy their needs. The capacity to do this is naturally (one is tempted to say, inevitably) distributed unequally among groups in society. Hence, even where actors are completely free and knowledgeable, the resultant product – the "real-existing" configuration of organized interest politics – will always be skewed so that some classes, sectors, and professions are overrepresented and others underrepresented. It is further skewed (one is almost tempted to say, bent out of recognizable shape) by the habitual and intentional efforts of those social powers and state authorities outside the funnel who seek to con-

trol, inhibit and/or promote these transformation processes in ways they think will guarantee their own structural reproduction and prevailing public order. Moreover, the emergence from these intra-funnel calculations and extra-funnel constraints of permanent, specialized, intermediary organizations contributes new elements of vested immobility and dynamic mobilization to interest politics – further distorting it from the pattern it might otherwise have taken. When one adds the possibility that, under certain circumstances, social powers and political authorities may collude with organized intermediaries to disregard member preferences and foreclose member options – often in the name of "the public interest" – then the whole voluntaristic, purposively rational logic of the funnel may become empirically inappropriate and useful only as a basis for counterfactual speculation or critical evaluation.

By now it should be clear to the reader that it is necessary to complement "asocial, amoral and ahistorical" assumptions with ones that are derived more inductively and from realistic compromises. Actors pursuing their self-interests (and, occasionally, interests reflecting their regard for others) must be endowed with memories *and* routines – for not only does "the tradition of all dead generations weigh like a nightmare on the brain of the living," as Marx put it in another of his pithy maxims (Marx 1927 [1852]: 21, translation by the author), but so too does the practice of all surviving institutions act like a straightjacket on the brawn of the living.

References

Benton, Ted, 1981: Objective Interests and the Sociology of Power. In: *Sociology* 15, 161–184.

Engels, Friedrich, 1881: Trades Unions. In: *The Labour Standard*, No. 4, 20 May, lead article.

Heckscher, Gunnar, 1946: *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.

Helvetius, Claude-Adrien, 1810: *Essays on the Mind*. London: Albion Press.

Hirsch, Fred, 1976: *The Social Limits of Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Marx, Karl, 1927 [1852]: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte. Vienna: Verlag für Literatur und Politik.

Offe, Claus/Helmut Wiesenthal, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organisational Form. In: *Political Power and Social Theory* 1, 67–115.

Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd Edition. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Smelser, Neil, 1962: *Theory of Collective Behavior*. London: Routledge & Kegan Paul.

Streeck, Wolfgang, 1991: Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Logics of Collective Action? In: Ronald M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice, Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 76–104.

Traxler, Franz, 1995: Two Logics of Collective Action in Industrial Relations? In: Colin Crouch/Franz Traxler (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury, 23–44.

Weber, Max, 1947: *The Theory of Social and Economic Organization*. 2 Vols. New York: Free Press.

The Five Pillars of the European Social Model of Labor Relations

Jelle Visser

> "But my intention being to write something of use to those who understand, it appears to me more proper to go to the real truth of the matter than to its imagination; and many have imagined republics and principalities which have never been seen or known to exist in reality; for how we live is so far removed from how we ought to live, that he who abandons what is done for what ought to be done, will rather learn to bring about his ruin than his preservation."
> Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, Florence: 1514, Chapter XV.

1 Introduction

Europe has not one but several different social models, just as it contains various welfare state and industrial relations regimes. However, they have certain elements in common that separate them from the United States, which usually represents the default for comparisons in debates on the European Social Model. In 2002, the Barcelona European Council stated that the European Social Model is about three things: good economic performance, a high level of social protection, and social dialogue.

What constitutes good economic performance or a high level of social protection is a matter of debate and degree. The popular view is that economic performance has been better in the United States in recent times, since it offers a higher GDP per capita and higher GDP growth per hour worked, achieves higher levels of employment and less unemployment, and is therefore closer to what many believe to be the true foundation of any social model. The same popular discourse accepts the premise that Europe offers higher levels of social protection with less social exclusion of the poor. Both of these comparative evaluations may be questioned. When a more inclusive measure of economic and human development is applied, the Atlantic divide narrows (Aiginger 2005). If we travel from Portugal to Finland and from Ireland to Poland, we may discover greater differences in living conditions than presently exist in the United

States. The Gini coefficient of income inequality in the entire European Union is larger than the coefficient for the United States, which is larger than that of any single EU member state (OECD database).

It may be countered that the European Union and most of its member states have policies in place that explicitly address the issue of social inclusion with regard to homelessness, poverty, health care, and the elderly, and that European social cohesion programs do seek to redress the differences in economic and social development. Such ambitions, policies, and programs have been weak or altogether absent in recent US history. In this chapter, I want to concentrate on what *is* truly distinctive about Europe, with regard to both aspiration and reality. This distinctive aspect is the European emphasis on *social dialogue*, which I define as legal and political support for the routine consultation of business and labor on matters of social and economic policy, combined with structured contractual and noncontractual relations between business and labor and their representatives.

Even though this may not come naturally to all twenty-five member states, some of which lack a tradition of social dialogue or have abandoned its practice, social dialogue is an EU mainstay and has been explicitly acknowledged in the EU Treaty since Maastricht (1992). The Commission goes out of its way to advocate social dialogue as a value, a "force for innovation and change," and a "condition for successful social and economic reforms" (EC 2002a). In September 2005, a large gathering of European institutions and social partners met during a Tripartite Social Summit to celebrate "20 years of social dialogue," praising its achievements and declaring the social dialogue "an essential tool for the future." Although pessimistic accounts of its present state and achievements exist, to most practitioners of social dialogue what Streeck (1995: 407) has said of students of European social policy appears to apply: they "tend not to let the obvious lack of progress at present disturb expectations of progress in the future."

In this chapter, I want to assess whether such optimism is warranted. In particular I shall discuss the grounds on which one may claim the existence of a distinctly *European* model of industrial relations and social policy based on social dialogue. In the paper he wrote more than a decade ago about "problems in forming a European industrial relations system," Wolfgang Streeck identifies five institutional pillars of a *labor-inclusive* industrial relations regime: strong and publicly guaranteed trade unions; routine participation in tripartite policy arrangements based on formal rights; a high floor of universalistically defined and publicly secured social rights; a degree of solidaristic wage setting based on coordination at the sectoral level or above; a reasonably generalized arrangement of information, consultation, and perhaps codetermination at the firm

level based on the rights of workers and unions to be involved (Streeck 1992a: 314). I shall use these elements as benchmarks in this paper for evaluating where Europe stands today and in which direction it may be headed.

When analyzing European social policy and industrial relations, we must not limit ourselves to observing what happens at the so-called European level. Most social policies and industrial relations are designed and practiced within national borders and institutions, by national and subnational actors, although the autonomy and sovereignty of decision-making has been limited by EU regulations and policies, albeit more in social policy than in industrial relations (Leibfried/Pierson 1995). We also need to look at global forces and developments beyond the European Union. The crucial question regarding EU-level policies is whether they increase or decrease "the vulnerabilities and institutional capabilities" (Scharpf 2000) of the interdependent national political economies that make up the EU.

2 Strong and Independent Unions

With regard to this first institutional pillar, the contrast between Europe and the United States is great (Table 1). Union membership, expressed as a proportion of the number of wage and salary workers in employment, is higher in Europe and much better protected by civil and industrial rights and public policies. Union presence, i.e. the proportion of workers employed in an establishment where a union or union-like organization is present, is probably a better measure of this contrast than union membership. Union presence turns out to be a strong determinant of the willingness and capacity of employees to address grievances and claim individual labor rights. It has been demonstrated, for example, that equal pay and family-friendly policies are more effective in British workplaces where unions are present, and that, controlled for self-selection effects, the incidence of low pay and discrimination is lower (Metcalf et al. 2000). Trade unions act as "swords of justice" (Flanders 1970) through the awareness-raising and confidence-building measures they provide their members and by signaling to employers that workers will be supported in industrial action and in the courtroom.

Based on statistics from the European Union before the enlargement of May 2004, I estimate that approximately half of all employees work in workplaces or firms where there is union representation (Table 2). With some exceptions, mainly in the new service industries and in US-owned companies, workers in large firms and in the public sector have access to union representation. Even

Table 1 Union Density Rates, 1980–2003 (in %)

	Year	UK	Germany	France	Italy	Netherlands	Sweden	Poland	Czech Rep.	EU(15)	USA
Trade union membership	1980–83	49	35	18	48	33	80	. .	. .	39	20
	1990–93	38	34	10	39	25	82	33[a]	46[a]	33	15
	2000–03	29	23	8	34	23	78	19	27	26	12
of which in 2003/4:											
men		29	30[b]	9	. .	27	76[b]	. .	. .	. .	14
women		29	17[b]	8	. .	20	83[b]	. .	. .	. .	11
16–24		10	. .	. .	. .	11	45[c]	. .	. .	. .	5
private		17	22[b]	5	28	21	77[b]	. .	. .	. .	8
public		59	56[b]	15	60	39	93[b]	. .	. .	. .	36
manufacturing		25	45[b]	8[d]	. .	28	95[b]	. .	. .	. .	13

Notes: a = 1996; b = 2004; c = 2000; d = including mining and construction; . . = no data available.
Source: author.

in France, otherwise characterized by a very low level of union membership, 39 percent of the employees work in establishments where unions are present, varying from 31 percent in the private sector to 71 percent in public services, and from 8 percent in small firms (under 50 employees) to 81 percent in large firms (500 employees and more; Amossé 2004). In Germany, too, there is a strong variation by firm size. Only 7 percent of the small establishments with up to 50 employees have established a works council, but this proportion increases to 78 percent in establishments of 200 employees or more (Ellguth/Kohaut 2005). We observe that even in the United Kingdom, after twenty years of union decline and in the absence of a legal framework for employee representation, almost one out of two employees reports that a union is present in the workplace, a proportion that has hardly changed during the past decade (Grainger/Holt 2005). Contrast this with the United States, where only one in eight employees has access to union representation and even in large establishments the presence of a labor union has become uncommon outside some long-established industries. Unlike in Europe, there is no legal framework or public encouragement of such representation (Rogers 1995; Weiler 1990).

Yet all is not well for the unions. European trade unions share in the worldwide trend of declining membership. One of my pastimes has been to analyze the causes of this decline and its cross-national variation; I find that unions in some countries have weathered the onslaught of globalization, the rise of the service economy, and labor-market change much better than those in other countries. Streeck's reading of the initial evidence on this *divergence* in union trends

Table 2 Some Indicators of the Five Pillars of European Industrial Relations, about 2000

	United Kingdom	Germany	France	Italy	Nether-lands	Sweden	Poland	Czech Republic	European Union	United States
1 Union density (%)	30	24	8	35	23	79	19	27	26	13
Workplace presence (%)	49	>50	39	>60	>50	>80	. .	. .	>50	13
2 Bipartite relationships	weak	strong	weak	medium	strong	strong	weak	weak	weak	weak
Tripartite consultation	weak	weak	medium	medium	strong	weak	medium	medium	medium	none
Mandatory extension	no	yes	yes	(no)	yes	(no)	yes	yes	n.a.	no
Main bargaining level	firm	sector	sector?	sector	sector	sector	firm	firm	n.a.	firm
Bargaining coverage (%)	35	65	95	>60	82	92	43	27	>60	15
3 Statutory minimum wage	yes	(no)	yes	(no)	yes	(no)	yes	yes	no	yes
4 Bargaining coordination (index)	1	4	2	3	4	3,5	1	1	n.a.	1
Main bargaining level	firm	sector	sector?	sector	sector	sector	firm	firm	n.a.	firm
Union centralization (index)	1.3	3.6	1.6	2.8	4.5	3.5	1.2	1.8	low	1,0
Employer organization (%)	<50	>60	>70	>50	>80	>70	<40	<40	>50	low
Earnings inequality (D9/D1 ratio)	3.40	2.87	3.07	2.40	2.85	2.30	. .	. .	. .	4.64
5 Mandatory works councils	no	yes	yes	(yes)	yes	(no)	no	yes	yes	no
Codetermination	no	yes	limited	no	limited	limited	no	no	no	no

Notes: brackets indicate that there are functional equivalents; n.a. = not applicable; . . = no data available.
Source: author; earnings inequality data: OECD database.

was that trade unions could sustain their position and membership strength if they were capable of making a productive contribution toward diversified quality production by simultaneously preventing firms from following a low-wage adjustment path and helping management raise the functional flexibility of workers in pursuit of quality competition (Streeck 1992a, 1992b). This may have explained part of the relative stability of German and Swedish unions until the early 1990s, compared to their much earlier decline in Britain, France, and the United States. This strategy of social and productive modernization through a partnership with the unions worked so well for such a long time in an economy in which the manufacturing industry was the key source of economic success and employment, but it is a strategy not easily translated to a service economy. Moreover, its terms of trade have changed to the disadvantage of unions, due to higher social and labor costs when workers made redundant are not quickly (re-)assigned to new sectors, firms, and jobs.

In most European countries, trade unions still are a significant social and political force. With few exceptions, governments and mainstream employers regard them as legitimate and sometimes indispensable partners. At the European level, this is expressed through various forms of social dialogue. However, trade unions have weakened and their underrepresentation among young workers, in the new service industries, and among those with nonstandard employment contracts challenges their political legitimacy and industrial power. Unlike in the United States, political attacks on the trade unions in Europe have been rare, with the most important and prominent case having occurred in the United Kingdom during the Conservative governments (1979–1997). Public opinion still widely considers unions a "core institution of democratic capitalism" (Streeck/Hassel 2003: 362). But the institution has seen better days and its future is uncertain.

3 Public Policy Support and Participation in Tripartite Policy Arrangements

In most EU member states and at the European level there are provisions for tripartite consultation with public authorities over the design and implementation of European social legislation, the adjustment of statutory minimum wages, and national macroeconomic and social policies. In more than half of the member states, these provisions are embodied in national councils for policy concertation. Preparing for their accession and with support of the Commission and sister organizations, the former communist countries of Central and

Eastern Europe (CEE) have introduced tripartite structures of this kind. At the European level, an elaborate structure for concertation exists between the so-called social partners (the European federations of trade unions and employers) and the European institutions.

Articles 138 and 139 of the Treaty give the European social partners a special role as potential co-legislators in the social policy domain. Preceded by more than a decade of 'social dialogue' initiated by the Commission, talks have also been held since 1997 between the European Council and union and employer delegates on the eve of their summit meetings. Since 2003, a Tripartite Social Summit has taken place under the auspices of the Council Presidency to deal with issues of macroeconomics, employment, social protection, and education and training. Since 1999, a so-called Macroeconomic Dialogue has organized bi-annual meetings with the EU Employment and Economic Policy Committees, the Central Bank, the Commission and the Council Presidency. Tripartite cross-industry advisory committees also handle the issues of social security for migrant workers, the European Social Fund, vocational training, equal opportunity policies, and health and safety at the workplace. At the sectoral level, finally, the Commission has promoted a large number of so-called sectoral social dialogue committees.

This elaborate structure has no parallel in other countries or regions in the world. In fact, it is more elaborate than what is found in most EU member states, some of which (e.g., the UK, Germany, Sweden) hardly engage in formalized tripartite consultation. It is likely that the excess of formalism and complexity at the European level hides the lack of steady informal practices and very weak structures of social relationships and trust between unions and employers. Thus, in most CEE countries, but also in France and the UK, bipartite relationships between employers and unions are unstable, fragmented, and restricted to isolated occasions (Lado/Vaughan-Whitehead 2003; EC 2004a).

Despite recent attempts to refurbish the bipartite social dialogue at the sectoral and cross-sectoral level, bipartism at the European level is weak (EC 2002b). Employers have no incentive to do serious business with the unions unless threatened by political initiatives from the Council, Commission and Parliament, although they have shown a certain resolve to defend the European social dialogue. At least some of the steps taken to reach agreement with the unions – namely, to establish a pluriannual joint agenda and to produce agreements on telework (2002) and work stress (2004) – may be explained that way. In the sectoral committees, the possibility of joint action seems mostly determined by offers of economic support from the Commission (Benedictus et al. 2002). It is certainly premature to see these developments as constitutive for European collective bargaining.

One might nonetheless value these attempts at institution-building at the European level and the deliberate diffusion of tripartism to the new member states as the expression of a genuine political will to involve trade unions in social and economic policy, a political will which sets Europe apart from domestic US politics. Granted, in their recent documents, the Commission and Council justify social partnership less as a matter of right than as a clever way to design and deliver policies better tailored to the needs of industry that are supposedly met with less obstruction from employers and resistance from workers (EC 2004b, 2005; Employment Taskforce 2003). Even so, social partnership also reflects an appreciation of the political and industrial relevance of unions and confers additional political legitimacy on them.

It is common in many European countries and at the European level to use public policy to enhance the reach of 'private' contractual arrangements between trade unions and employers' associations. In addition to binding members who have voluntarily joined the organizations which sign the collective labor agreements, these agreements also are often applied *erga omnes* and extended to firms not belonging to organized employers' associations by government decision. Provisions for such extension exist in most EU member states. In combination with the continued practice of nationwide or sectoral bargaining and high levels of employer organization, this explains why almost 70 percent of European employees are covered by collective agreements, compared to 15 percent in the United States (Table 2). In countries like Sweden or Denmark, where the social partners insist on self-regulation and the possibility of extension through public law does not exist, the law nonetheless supports collective organization. Firms are free to refuse membership in a Swedish employers' association and to pay their employees below the going rate, but they then have no protection against industrial action, as a Latvian firm that brought in foreign workers to work on a construction site in Sweden discovered when its actions caused a major dispute in August 2004 leading to the withdrawal and bankruptcy of the firm involved.

It might be feared that the general application of the 'country-of-origin' principle, as foreseen in the draft Services Directive published in January 2004, will intensify such conflicts. The possibility to extend the reach of national regulations on minimum employment conditions to workers posted by foreign companies, as is allowed under the Posted Workers Directive (96/71/EC), will be weakened by three factors: the removal of administrative controls on foreign providers that the framers of the Services Directive brandished as a tool of protectionism; the lack of European regulation of the market for temporary employment agencies; and the unlimited use of 'dependent' independent employees who work on contract with 'employers' out of state. The statement found in the original draft declaring that it does not affect existing labor law is

disingenuous. There is more honesty in the comment of the editor of the *Financial Times* who complained that the diluted Services Directive, acceptable to a majority in the European Parliament, creates "unfortunately no legal possibility of east European or any other EU service providers of flouting, say, France's 35-hour working week," as did the original version (*Financial Times*, 10 February 2006).

Since the Agreement on Social Policy was annexed to the Maastricht Treaty and therefore later included in the EU Treaty, there are two ways to implement agreements negotiated between the European social partners. Under Article 139(2), they shall be implemented either "in accordance with the procedures and practices specific to management and labour and the Member States" or, at their joint request, "by a Council decision on a proposal by the Commission." The three agreements that were reached in 1995 (parental leave), 1997 (part-time work), and 1999 (fixed-term employment) used the latter method.

Surprisingly, the social partners have reached two European agreements, one on telework (2002) and the other on work-related stress (2004), which they have chosen to implement by the first method. This means that the social partners themselves are responsible for implementing these agreements. At the time the Maastricht Treaty was signed, legal experts doubted that this route would ever be used, given the huge diversity in rules and practices across member states. They assumed that such agreements, being a substitute for legislation, ought to have an *erga omnes* effect, which cannot be obtained without a state guarantee, given the varying and incomplete coverage rates (Barnard 2000: 92; Bercusson 1992: 181; Blanpain 2002: 102). Yet there is no such state guarantee, as was made clear by the interpretative declaration (No. 27) annexed to the Agreement on Social Policy and, later, the Amsterdam Treaty, clarifying that the arrangement under Article 139(2) "implies no obligation on the Member States to apply the agreements directly or work out rules for their transposition, nor any obligation to amend national legislation in force to facilitate their implementation." There is, of course, nothing to prevent member states from implementing these agreements through legislation, but from a European legal perspective they are entirely free not to do so.

The unequal application of minimum labor regulations across the Union, which was seen as a problem by legal experts, is fully consistent with the neovoluntarist logic of European social policy (Streeck 1995, 1998). The Posted Worker Directive is a case in point: it is for member states themselves to decide if and how to regulate. In fact, they are entirely free not to have any regulation. However, they can only bind foreign firms operating in their territory to rules that equally apply to domestic firms. Similarly, the so-called 'voluntary' agreements struck between employers and unions merely offer a variety of options

to national legislators and affiliates. In some member states, the agreements may prompt new laws or agreements with an *erga omnes* effect; in others they may bind only the signatory parties and their members; in yet others they may become the benchmark or targets for social standards; and then again, they may also fail to gain any attention at all. This is not all that different from the risk involved in the EU labor regulation enshrined in directives, the transposition of which is always left to member states. "To date, the equal treatment principle defended by the European Union has always meant equality at the national level" (Jacobs/Ojeda-Aviles 1999: 68). The highly unequal and incomplete ways in which the EU labor regulations of the 1990s have been implemented in member states is well documented (Falkner et al. 2005).

Yet, even minimalist transpositions of EU directives led to the introduction of minimum rights that had previously been denied British workers. It is doubtful that 'voluntary' agreements will even manage to do that. Voluntary, in the understanding of employers, means nonbinding: a recommendation of 'good practice' to firms and negotiators. Trade unions, instead, see these voluntary agreements as bipartite, negotiated without recourse to the European legislator, but nonetheless binding both sides 'in honor' to do everything possible to ensure full implementation – if need be, by calling upon national legislators. This dispute is as yet unresolved. The Commission, while stressing the need for effective monitoring and implementation but increasingly unable to push social legislation through a Council of twenty-five member states, is forced to sit on the fence. In its recent communication on partnership, it advocates limiting the scope of so-called voluntary agreements by ruling out their use when "fundamental rights or important political options are at stake" or when previously adopted directives need revision (EC 2004b).

In conclusion, a considerable amount of public policy support for collective labor regulation exists in Europe, unlike in the United States. However, there are vast differences within Europe, and the accession of the CEE countries, most of which have no tradition and organizational basis for autonomous collective bargaining, has increased these differences. Outside the area where fundamental human rights are involved and outside the area of competition law, the European Union has not achieved a level playing field in social policy. Instead, it allows member states limited leeway to decide whether and how much regulation they want, to the extent that such regulation does not contravene the main rules of market-making.

4 A High Floor of Universalistically Defined and Publicly Secured Social Rights

Since the adoption of a statutory minimum wage in the UK and Ireland in 2000, eighteen of the twenty-five EU members have a legally defined minimum wage. While in Belgium and Greece the minimum wage is set by national agreements declared binding under public law, in the Benelux, France, Ireland, the UK, Greece, Malta, Spain, Portugal, and the CEE countries, it has its base solely in legislation. Ministerial or parliamentary decisions are usually preceded by tripartite consultations. In Sweden, Finland, Denmark, Germany, Austria, and Italy, the minimum wage is based on collective agreements with various mechanisms assuring the inclusion of nonmembers: judges' rulings in Italy; compulsory membership in employers' associations in Austria; extension on request of the bargaining parties in Germany; high union membership and pressure on unorganized employers in the Nordic countries.

The level of these minimum wages, measured in purchasing power parities, varied in January 2003 from €1,225 in the Netherlands, to €983 in the UK and €543 in Portugal, to €351 in Poland and €239 in Latvia (Eurostat 2003: 80). These differences reflect differences in labor productivity. Unlike the United States, the European Union has no common minimum wage, although proposals in that direction do exist. Recently, a group of European socialist and progressive political foundations has advocated a European right to a minimum standard of living as an expression of solidarity among European citizens. The group admits that this minimum cannot be the same in all countries, given the economic disparities within the EU-25. A common minimum would render the proposal either useless if the level is set too low, or unfeasible and harmful to employment if it is set too high. Instead, the group proposes a common method of calculating the minimum in proportion to productivity developments and mean standards of living (*Re-launching Citizens' Europe*, Gauche Réformiste Européenne 2006).

In addition to European legislation against sex discrimination, triggered by decisions of the European Court of Justice in the 1970s, and to regulations on health and safety in the workplace made possible by the Single European Act (1986), the post-Maastricht conditions facilitated a spate of legislation on minimum employment conditions: on contractual information (1992); collective redundancies (1992); workers' maternity rights (1992); working time (1993); European Works Councils (1994); posted workers (1996); parental leave (1995); part-time work (1997); fixed-term employment (1999); and information and consultation of employees (2002). Some of these (maternity leave; working time; European works councils) represented a considerable dilution of the

Commission's original proposals, resulting from the opposition leveled against them by employers and stalwart member states. Besides representing differing economic interests as the case may be, member states have also been concerned with minimizing the impact of EU legislation on their current national system of labor law and industrial relations. I agree with Mark Hall (1996: 298) that this has not produced a "lowest common denominator" solution in every case, but it surely led the Council to adopt a legislative program and format that required only amendments to existing national legislation with the least infringement on the ground rules of these systems.

A brief discussion of the Working Time Directive (1993), currently under review, may illustrate this point. This directive allows member states to derogate and set another reference period for calculating average working hours by means of a formal collective agreement. It also allows countries to make use of a so-called individual 'opt-out' from the obligation to limit the maximum working week to forty-eight hours, if individual workers are willing to sign. Only the United Kingdom availed itself of the latter possibility when, in 1998, it finally implemented the directive following the decision of the incoming Labour government to accept the Social Chapter of the Maastricht Treaty. Characteristically, in its White Paper *Fairness at Work*, New Labour presented the new "Working Hours Regulation" as contributing to fairness and efficiency, helping firms and workers overcome the unproductive 'long hours' culture while keeping regulatory burdens on firms small.

Seven years later, research shows that the individual opt-out continues to be widely implemented, with its use apparently driven by employers' perceived need for flexibility and workers' desire to top up earnings (Barnard et al. 2003a; Dickens/Hall 2005). Overtime has remained a "flourishing institution," used habitually and indiscriminately as Alan Flanders (1964) described in the 1960s. The number of employees who work over forty-eight hours per week has in risen from 3.3 to 4 million people (16 percent of the employed), with 1.5 million working fifty-five weekly hours and more. Thus, the unproductive long-hours culture, identified by New Labour as problematic when it entered office, continues to bedevil employers and to trap workers. Yet, New Labour's Chancellor of the Exchequer staunchly defends the British need for flexibility as a model for Europe (Barnard et al. 2003b). Poorly designed institutions tend to work like drugs: having become used to long hours and low pay, many firms and workers cannot survive without them.

The working-time story also demonstrates that weakening collective bargaining creates a handicap in making full use of European law. The Working Time Directive, like many national laws, allows derogation by collective agreement, thus creating a framework as well as incentive for negotiating the annual-

ization of working hours, establishing longer reference periods, and limiting the use and cost of overtime. A major reason why British employers insist on the individual opt-out lies in the fact that, with the decline of collective bargaining, derogation by means of collective agreement with the unions is only available to a minority of them.

Since 2003, the Commission has been busying itself with the revision of the Working Time Directive. Its most recent proposals are quite modest; they retain the opt-out but with improved checks on its use, thus limiting the chances that employees sign under duress. However, the unrelenting opposition of the British government has prevented a decision in the Council. Until recently, Blair had the former German Chancellor Schroeder on his side in exchange for British assurances that it would not support Commission proposals to outlaw the special voting arrangements protecting firms like Volkswagen. This clearly illustrates that member states, while negotiating social policies and labor rights, will guard national economic interests as they perceive them: in this case, these interests consist of a particular type of flexibility to which the British are now hooked and a type of corporate governance which the Germans associate with quality production and export success. The example also shows how member states are inclined to keep the impact of European legislation on their institutional arrangements to a minimum.

5 A Degree of Solidaristic Wage Setting

Wage-bargaining structures and practices in Europe appear relatively stable. In most countries belonging to the European Union before May 2004 (the EU-15), the industrial sector has remained the main bargaining unit or level. The share of employees covered by bargaining has remained in the neighborhood of 70 percent, with the exception being the UK. Trade unions have remained the privileged contracting partner, in spite of falling union densities. Governments have continued to support collective bargaining by means of extending its reach to unorganized (small) firms and workers in marginal employment, by upholding the legal right of unions to engage in solidaristic industrial action, and by favoring broadly based unions over small firm- or occupation-based organizations. However, with the exception of Slovenia, bargaining practices are unstable and fragmented in CEE countries, where large sectors of the economy lie beyond the reach of collective bargainers and the effectiveness of the existing agreements is limited. The company tends to be the main and most effective level of bargaining in these countries.

This means that the familiar picture of European industrial relations, based on the dominance of sectoral bargaining, has faded. With all wage bargaining concentrated at the firm level, Britain is no longer the only odd man out. The same is true for Poland and the Baltic states and for major sectors in the Czech Republic, Slovakia and Hungary. Moreover, although most EU-15 countries have muddled through with sectoral or national bargaining, the scope for additional bargaining at the company level has widened. In Germany this has been coupled with the widespread use of 'opening' clauses and 'concession bargaining.'

Sectoral bargaining contains a solidaristic element that is absent in company bargaining. By setting standards for the entire industry and orienting these standards to the average or above-average performance of relevant firms, unions and employers' federations create incentives for laggards to catch up or leave the industry. This strategy can work as an upgrading process with benefits for the remaining firms and workers and is socially and economically efficient if capital is freed to move elsewhere and labor is retrained for other activities and redeployed without long delays and depletion of human and social capital. These upgrading incentives will be weakened if inefficient employers are allowed to side with workers faced with job losses in their attempts to lower or disregard the industry's wage and social standards (Streeck 1992b).

However, the association between earnings equality and bargaining centralization, noted in the literature (Blau/Kahn 1999; Wallerstein 1999), though still visible (Table 2), may be expected to have weakened with the use of 'opening clauses' and with sectoral agreements now setting minimum rather than standard rates. Scholars studying the national social pacts emerging in the 1990s noted that these pacts served the purpose of macroeconomic stabilization, with an added focus on labor market and welfare reforms, but that the traditional objectives of income redistribution, typical for such tripartite exercises in the 1970s, were glaringly absent (Ebbinghaus/Hassel 2000; Regini 2000).

A key debate regarding wage bargaining concerns the difference between centralization and coordination. Whilst centralization refers to the level at which wage settlements are usually negotiated and to the enforceability of these agreements, coordination reflects the degree to which wage negotiations conducted in different bargaining units take into account the effects on each other and on the economy as a whole. While centralization has been equated with formal structures, organizational hierarchies, and legal rules, coordination is associated with softer forms of guidance and influence. Recent studies of wage bargaining tend to argue that organizational and administrative centralization of wage bargaining is *less* important in achieving beneficial macroeconomic outcomes than a cooperative mood and trust among the major players (Calmfors et al. 2001). But

for redistributive outcomes such as maintaining a high floor of social rights and a relatively flat wage structure, this conclusion does not hold.

Collective standards across similar (sectoral) product markets have come under increased strain with international competition. The historical response of the union movement has been to try and extend regulation to producers beyond the reach of bargainers, both nationally and internationally. Because this was often also in the interest of nationally based employers, the public interest, and internationally leading countries and producers, the regulatory response of trade unions has frequently provided a common agenda with domestic employers, the nation state, and 'progressive' international forces such as the United States directly after 1945 or the ILO. However, as competitive pressures have increased vastly and major employers no longer feel committed to their country of origin, these coalitions have become unstuck or thrown into a minority.

European trade unions have tried to respond to these pressures by stepping up attempts at coordination within the European Trade Union Confederation (ETUC) and its industry federations, as well as between national federations and unions in countries bordering each other. When faced in 1992-93 with the triple pressure of the Internal Market, a European recession, and the Maastricht convergence criteria, the European Metalworkers' Federation (EMF) undertook initiatives to set up international coordination (Schulten 2002). Several national wage-bargaining rounds had run into trouble. When employers began to explicitly praise the lower wage settlements achieved in neighboring countries, it became obvious that wage bargaining was no longer a national issue. Since 1998, the EMF has tried to ensure that national unions pursue a common strategy of demanding wage increases using a similar formula, backed by mutual surveillance. Whether this can work without some threat of sanctions at the European level or without joint regulation with employers must be doubted. "In matters of wage policy, the coordination rules have thus far not been able to influence bargaining at the national level" (Schroeder/Weinert 2003: 578). Other unions have tried to follow the example of the EMF, but their capacities have proven to be even more limited.

6 Information, Consultation, and Perhaps Codetermination in the Firm

In 2002, the European Council and Parliament adopted a directive (2002/14/EC) that established a general framework for informing and consulting employ-

ees. This decision ended a protracted debate over the desirability of an EU-wide framework for national-level information and consultation rights, in addition to the existence of such rights in transnational firms. The directive applies to firms with at least fifty employees, although in member states such as the United Kingdom, Ireland, Poland, the Czech Republic, and the Baltic States where as yet no statutory information rights exist, coverage may be limited to firms with at least 100 employees (or 150 until 2007). The directive only provides a framework, thereby allowing member states to use their own manner of implementation, possibly through agreements between management and labor. It is not intended or expected to have much impact on employee representation and participation in member states that tend to have stronger legislation or agreements in place. The directive calls for "appropriate measures in the event of noncompliance" and "adequate sanctions to be applicable in the event of infringement," but this is left to member states. Implementation will be a major issue, especially where the capacities of the state with regard to enforcing labor laws is poor and no nationwide or sectoral agreements exist that can pave the way for legislation or ensure compliance. In most CEE states there is a clear lack of workers' representation especially in companies without trade unions, the number of which is growing rapidly (European Foundation 2004).

Eight years earlier, the Council had adopted Directive 94/45/EC on the establishment of the European Works Council (EWC) in Community-scale companies with activities in two or more member states and 1,000 employees or more. The directive is foremost a conduit for extending regulations existing in the home country of a multinational to its foreign operations (Streeck 1998) and allows for employee representatives in member states where the company operates to be informed and consulted on the state and progress of the business. According to a joint opinion of the European social partners, published on 17 April 2005, EWCs have played a positive role during the ten years of their existence "in improving the information flow between workers and management," "developing a corporate culture in transnational groups," and "gaining acceptance for necessary change." This positive outcome has apparently not been sufficient to convince the majority of the firms that fall within the directive's scope to establish a works council. However, EWCs have been established by 750 transnational companies or groups, a number that represents approximately 45 percent of those covered by the directive and 70 percent of the 17 million employees potentially concerned. Many still operate on the basis of agreements that were concluded before 1996 and allowed management great flexibility in applying EU regulations.

Proposals for employee representation in multinational and domestic firms had been on the table of European legislators since 1970 and had drawn fierce opposition from European and American business lobbies. It was only by offering more variation and greater voluntarism in implementation by both member states and firms themselves, and by decoupling the thorny issue of corporate governance from that of employee representation that the European Union finally succeeded in legislating a diluted version of its original proposals. Both directives described above provoked sharp differences of view between employers' organizations and trade unions, as well as between EU member states.

Neither directive contains provisions for codetermination or representation on company boards, nor do they specify sanctions if companies fail to inform workers in a timely and adequate manner about major economic decisions. In contrast to national laws or as available under national agreements with the unions in many EU-15 countries, European regulations do not specify rules that require management to reconsider its decisions as a result of consultation. Employee information and consultation is sold as germane to partnership, which in turn is seen as crucial for gaining employee support for sustaining a recurrent process of company restructuring associated with the competitive knowledge economy. The employing organization is presented as a 'unitary' system in which all interests are assumed to be shared in common by all, with employee information and consultation helping to create a corporate culture of change. Squabbles over procedures or the threat of sanctions would spoil this.

One wonders why, if such partnership really existed, American firms do not buy into at least this part of the European social model, but instead choose employee information and consultation as the most censurable element of things European. Probably, they are more realistic and acknowledge that there is always an element of distributive conflict. In order to make partnership work, management must be allowed to take a strategic view in which the interests of *all* stakeholders count and can ignore or negotiate the dictates of financial markets and securities legislation on at least some occasions (Deakin et al. 2001). On this point, however, the European Union and its Commissioners responsible for the Internal Market, competition law, and financial markets work in the opposite direction. The Commission's Action Plan on Modernization of Company Law has drawn the criticism in the Parliament from the unions and some member states that it considers business only accountable to its financial shareholders.

7 Conclusion

The five pillars of the European Social Model of Industrial Relations stand, but only barely. Some are in disrepair, others under construction, and all are built on sand rather than rock. Moreover, with poor *common* foundations, the defenses of social standards and policies are only as strong as national policy-makers want and national interests allow them to be. European social legislation sometimes permits repair of these national defenses by extending their reach, improving coordination across national systems, and providing some minimum social rights. This is more than is currently available in the United States, but it is perhaps a difference more in the presentation of ambitions and values than in hard law and actual practice. If the Scandinavian countries continue to be successful in defending their social model, very little is owed to European legislation but much more to national economic and social choices. If the UK is successful in retaining its version of an uncoordinated and flexible economy, it again owes this to national choices made by the governments ranging from Thatcher to Blair and to the 'voluntarism' of post-Maastricht EU labor regulation that offered member states ample opportunity to apply the directives from Brussels flexibly.

This, to say the very least, is different from the stringency of EU competition law. When the European Parliament recently voted against the liberalization of European ports, the editor of the *Financial Times* commented that would-be providers of port services could still bring suit under existing EU treaty provisions guaranteeing the freedom of services and concluded: "What cannot be achieved legislatively can sometimes be achieved judicially" (*Financial Times*, 18 January 2006). Machiavelli and, I believe, Streeck would have appreciated such sanguine realism in assessing how European market-making really works – a process in which EU social and labor policy is a minor irritant, as yet unable to help Europe define its own course in the global economy.

References

Aiginger, Karl, 2005: Towards a New European Model of a Reformed Welfare State: an Alternative to the United States Model. In: UN Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe No. 1*. Geneva: UNECE, 105–114.

Amossé, Thomas, 2004: *Mythes et réalités de la syndicalisation en France*. Premières Informations et premières synthéses No. 44.2. Paris: Ministère de l'emploi.

Barnard, Catherine, 2000: *EC Employment Law*. Oxford: Oxford EC Law Library.

Barnard, Catherine/Simon Deakin/Richard Hobbs, 2003a: Opting Out of the 48-Hour Week: Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18(1)(B) of the Working Time Directive in the UK. In: *Industrial Law Journal* 32, 223–252.

——, 2003b: Fog in the Channel, Continent Isolated: Britain as a Model for EU Social and Economic Policy? In: *Industrial Relations Journal* 34, 461–476.

Benedictus, Hester, et al., 2002: The European Social Dialogue: Development, Sectoral Variations, and Prospects. The Hague: AIAS/Ministry of Social Affairs and Employment.

Bercusson, Brian, 1992: Maastricht: A Fundamental Change in European Labour Law. In: *Industrial Relations Journal* 23, 177–190.

Blanpain, Roger, 2002: *European Labour Law*. Deventer, NL: Kluwer Law International.

Blau, Francine/Lawrence Kahn, 1999: Institutions and Laws in the Labour Market. In: Orley Ashenfelter/David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland, 1399–1461.

Calmfors, Lars, et al., 2001: The Role of Collective Bargaining in Europe. In: Tito Boeri/Agar Brugiavini/Lars Calmfors (eds.), *The Role of the Unions in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 1–156.

Deakin, Simon, et al., 2001: *Partnership, Ownership and Control: The Impact of Corporate Governance on Employment Relations*. Working Paper 200. Cambridge: University of Cambridge, Centre for Business Research.

Dickens, Linda/Mark Hall, 2005: The Impact of Employment Legislation: Reviewing the Research. In: Department of Trade and Industry, *Review of Research into the Impact of Employment Relations Legislation*. Employment Relations Research Series 45. London: Department of Trade and Industry, 7–72.

Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 2000: Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 7, 44–62.

Ellguth, Peter/Susanne Kohaut, 2005: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel. In: *WSI-Mitteilungen* 58, 398–403.

Employment Taskforce, 2003: *Jobs, Jobs, Jobs – Creating More Employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. [Brussels.] <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf>

European Commission, DG Employment and Social Affairs, 2002a: *The European Social Dialogue, a Force for Innovation and Change*. COM (2002) 341final. Brussels.

——, 2002b: *Report of the High-Level Group on Industrial Relations and Industrial Change*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

——, 2004a: *Industrial Relations in Europe, 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

——, 2004b: *Partnership for Change in an Enlarged Europe*. COM (2004) 557final. Brussels.

——, 2005: *Restructuring and Employment. Anticipating and Accompanying Restructuring in Order to Develop Employment: The Role of the European Union*. COM (2005) 120final. Brussels.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004: *Social Dialogue and Conflict Resolution in the Acceding Countries*. Dublin: Eurofound.

Eurostat, 2003: *EC Employment in Europe 2003*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Falkner, Gerda, et al., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flanders, Alan, 1964: *The Fawley Productivity Agreements*. London: Faber and Faber.

——, 1970: *Management and Unions: The Theory and Reform of Industrial Relations*. London: Faber and Faber.

Grainger, Heidi/Heather Holt, 2005: *Trade Union Membership in 2004*. London: Department of Trade and Industry.

Gauche Réformiste Européenne et al., 2006, *Re-launching Citizens' Europe: For an Initiative of the European Progressive Left*. Brussels. 14 January 2006. <http://www.blogdsk.net/dsk/files/060112_RelaunchCitizensEurope_14Jan20061.pdf>

Hall, Mark, 1994: Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and after Maastricht. In: Richard Hyman/Anthony Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell, 281–311.

Jacobs, Antoine/Antonio Ojeda-Aviles, 1999: The European Social Dialogue – Some Legal Issues. In: European Trade Union Institute, *A Legal Framework for European Industrial Relations*. Brussels: ETUI, 57–74.

Lado, Maria/Daniel Vaughan-Whitehead, 2003: Social Dialogue in Candidate Countries: What For? In: *Transfer* 9(1), 64–87.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution, 43–72.

Metcalf, David/Kristine Hansen/Andy Charlwood, 2000: *Unions and the Sword of Justice: Unions and Pay Systems, Pay Inequality, Pay Discrimination and Low Pay*. CEPR Discussion Paper 452. London: London School of Economics.

Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalisation. In: *Politics & Society* 28, 5–33.

Rogers, Joel, 1995: United States: Lessons from Abroad and Home. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (eds.), *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 375–410.

Scharpf, Fritz, 2000: Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy,* Vol. 1: *From Vulnerability and Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.

Schroeder, Werner/Reiner Weinert, 2004: Designing Institutions in European Industrial Relations. In: *European Journal of Industrial Relations* 10, 199–217.

Schulten, Torsten, 2002: *Europeanisation of Collective Bargaining: An Overview on Trade Union Initiatives for a Transnational Co-ordination of Collective Bargaining Policy*. WSI Discussion Paper 101. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Streeck, Wolfgang, 1992a: National Diversity, Regime Competition, and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. In: *Journal of Public Policy* 12, 301–330.

——, 1992b: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

——, 1995: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/ Paul Pierson (eds.), *European Social*

Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington, DC: The Brookings Institution, 389–431.

Streeck, Wolfgang, 1998: The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. In: *Politics & Society* 26(4), 429–461.

Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2003: Trade Unions as Political Actors. In: John T. Addison/Claus Schnabel (eds.), *International Handbook of Trade Unions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 335–365.

Wallerstein, Michael, 1999: Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies. In: *American Journal of Political Science* 43, 649–680.

Weiler, Paul, 1990: *Governing the Workplace: The Future of Labor and Employment Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Elektorale Effekte negativer Integration? Die Europäische Gemeinschaft und die Europawahlen, 1979 bis 2004[1]

Philip Manow

1 Einleitung

Die Wahl von Forschungsthemen ist in den Sozialwissenschaften immer auch persönlich gefärbt, sie berührt die persönlichen Überzeugungen derjenigen, die diese Themenwahl treffen. Zumindest ist das bei guter sozialwissenschaftlicher Forschung so, denn diese basiert auf der prekären Kombination aus leidenschaftsloser Vernunft mit einer Leidenschaft für die Dinge, um die es geht. Prekär ist diese Kombination, weil häufig die Leidenschaft für die Dinge die Fähigkeit zur analytischen Distanz in Mitleidenschaft zieht. Man sieht seinem Untersuchungsgegenstand zu viel nach, weil man ihm zu nahe steht. Beispiele sind wohlbekannt: eine Wohlfahrtsstaatsforschung, für die Sozialausgaben *per se* gut sind und die sich weitgehend blind stellt gegenüber dem Sachverhalt, dass der Wohlfahrtsstaat auch eine Ursache und nicht immer nur eine Lösung für soziale Probleme sein kann; eine Gewerkschaftsforschung, die von vornherein Partei im Klassenkonflikt ergreifen will und dabei nur zeigt, dass ›gut gemeint‹ nicht notwendigerweise auch ›gut gemacht‹ bedeutet; und eine Europaforschung, die aufgrund ihrer großen Sympathie für den europäischen Einigungsgedanken die europäische Integration nur als säkulares Immer-Mehr und Immer-Weiter verstehen kann oder will, und dies auch explizit oder implizit mit einem Immer-Besser gleichsetzt. Doch gibt es auch Forscherpersönlichkeiten, bei denen das innere *attachment* eine genau entgegengesetzte Ausprägung findet: Sie sehen ihrem Gegenstand nicht das Geringste nach, gerade weil sie ihm so nah stehen. Bei ihnen gründet sich die strenge Kritik an der unkritischen Identifikation mit dem jeweiligen politischen Projekt auf die nicht minder starke Identifikation mit eben den Zielen, für die die genannten Projekte stehen. Dass Wolfgang Streecks Beiträge zur Gewerkschaftsforschung, zur Wohlfahrtsstaatsliteratur und zur Europadebatte oft wie Stachel in den Körpern der jeweiligen Literaturen stecken, dass sie als widerborstige Beiträge lang nachhaltende Wirkungen entfaltet haben, erklärt sich nach meinem Eindruck vor allem daraus, dass sie Produkte dieser Prädisposition zu scharfer Kritik aus innerer Nähe sind.

1 Ich danke Armin Schäfer und Anke Hassel für Kommentare und Kritik.

Mein Beitrag nimmt als Ausgangspunkt die skeptischen Thesen, die Wolfgang Streeck einer Europaforschung, die auf eine Renaissance sozialstaatlicher Markteinbettung auf europäischer Ebene ihre Hoffnung setzt, ins Buch geschrieben hat (Streeck 1996a, 2000, 1996b, 1998, 2001; Streeck/Schmitter 1991). Ausgehend von diesem skeptischen Befund frage ich in diesem Beitrag, ob und wenn ja welches *europäische* demokratische Echo der auf die Durchsetzung der vier Freiheiten verkürzte europäische Integrationsmodus in den Direktwahlen zum Europaparlament gefunden hat. Die Europäische Union ist zwar in erster Linie ein gemeinsamer Wirtschafts- und Wettbewerbsraum, aber sie ist eben auch ein politischer Verband, der seit 1979 durch die Direktwahlen zum Europäischen Parlament der dominanten Abstimmung zwischen den Mitgliedsländern im Ministerrat einen eigenen, direkten demokratischen Legitimationsstrang zur Seite gestellt hat. In bislang sechs Europawahlen haben die Bürger der Mitgliedsländer über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments entschieden, ein Parlament, dessen Rolle in der Gesetzgebung zudem vom Konsultationsverfahren bis zum Mitentscheidungsverfahren des Amsterdamer Vertrages sukzessive aufgewertet worden ist. Selbst wenn man – mit guten Gründen – anzweifelt, dass dieses in seiner gesetzgeberischen Rolle deutlich aufgewertete Parlament bislang nachhaltig gestaltend auf den Modus der EU-Integration einwirken konnte, so ist es doch plausibel anzunehmen, dass die EP-Wahlen zunehmend die Zustimmung oder Ablehnung von Europas Bürgern hinsichtlich der EU-Integration widerspiegeln. Europas unvollständige Demokratisierung hat zumindest bereits die Artikulationsfunktion demokratischer Wahlen, wenn auch noch nicht ihre Funktion der Selektion einer europäischen Regierung etabliert. Die Frage ist dann, ob und wie Europas Wähler von dieser demokratischen Artikulationsmöglichkeit Gebrauch gemacht haben angesichts eines Integrationsprozesses, der im Wechselspiel zwischen den europäischen Eliten in Kommission und Gerichtshof einerseits und den nationalen Regierungen andererseits bestimmt worden ist. Die Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher Integration und erheblichem demokratischen Bedeutungszuwachs der EU wirft die alte, aber immer wieder drängende Frage nach dem Verhältnis von demokratischer Politik und marktwirtschaftlicher Ordnung in einem ganz spezifischen Kontext und unter sehr spezifischen konstitutionellen Bedingungen erneut auf. Dieser Frage möchte ich in den folgenden Abschnitten nachgehen.

Mein Beitrag gliedert sich in die folgenden Abschnitte. Zunächst rekapituliere ich knapp die Gründe für den ernüchternden Befund, dass sich die europäische Einigung nicht als ein Prozess der inhaltlichen Einigung der Mitgliedstaaten auf eine re-regulative Politik auf europäischer Ebene, sondern als ›negative Integration‹ mit eindeutig deregulativen Konsequenzen vollzieht (Abschnitt 2). In den folgenden Abschnitten geht es dann um die demokratischen, elektoralen Folgen

dieses Integrationsmodus, die unter der Leitfrage nach einer möglichen Europäisierung der Europawahlen untersucht werden sollen. Zunächst fasse ich knapp die bisherigen Befunde der einschlägigen Forschungsliteratur zu den Europawahlen zusammen (Abschnitt 3), die bislang einen eigenständig europäischen Charakter der Europawahlen verneinte und sie stattdessen als *zweitrangige* nationale Wahlen charakterisierte (vgl. als gute Überblicke Marsh 1998; Hix/Marsh, im Erscheinen). Die Frage nach einer möglichen Europäisierung der Europawahlen ist dann die Frage, ob sich dieser Charakter der Europawahlen als nationale Wahlen von zweitrangiger Bedeutung im Verlauf der Zeit abgeschwächt hat und sie stattdessen stärker zu eigenständigen, europäischen Wahlen geworden sind. Dieser Frage geht der nachfolgende empirische Abschnitt nach (Abschnitt 4). Nachdem ich gezeigt habe, dass in der Tat einige empirische Evidenz für einen solchen Bedeutungswandel der EP-Wahlen spricht, untersuche ich, ob sich in den Europawahlen zugleich auch ein wachsender Unmut über den Pfad des europäischen Einigungsprozesses selber ausgedrückt hat. Erneut gibt es einige empirische Evidenz für die These, dass wir nicht nur Zeuge einer zunehmenden Europäisierung von Europawahlen sind, sondern dass in ihnen auch die Skepsis gegenüber dem europäischen Integrationsprojekt immer deutlicher zum Ausdruck gekommen ist. Der abschließende Abschnitt 5 diskutiert einige Implikationen dieses Befunds.

2 Vom nationalstaatlich eingebetteten Markt zum markteingebetteten Nationalstaat

In pointiertem Kontrast zum Optimismus einer herkömmlichen Integrationsliteratur, die sich vom europäischen Einigungsprozess eine Wiederauferstehung eines Modells sozialer Solidarität und Umverteilung, das auf nationalstaatlicher Ebene zunehmend an Boden verloren hat, auf höherer, europäischer Ebene erhoffte, hat Wolfgang Streeck in seinen zahlreichen einschlägigen Debattenbeiträgen betont, dass hierfür auf absehbare Zeit weder die moralökonomischen noch die politisch-institutionellen Voraussetzungen gegeben sind. Mit dem Fehlen einer belastbaren europäischen Wir-Identität mangelt es bereits an einer zentralen Voraussetzung für das ›Wollen‹ einer europäischen Sozialstaatlichkeit (vgl. Weiler/Haltern/Mayer 1995). Die erheblichen institutionellen Unterschiede und Großzügigkeitsgefälle zwischen den sozialstaatlichen Arrangements der Mitgliedsländer tun ein Weiteres, um ein solches gemeinsames Wollen aller Rhetorik vom europäischen Sozialmodell und von der Europäischen Union als »espace privilégié de l'espérance humaine« (Präambel des Verfassungsvertrags) zum

Trotz als ausgesprochen zweifelhaft erscheinen zu lassen (Streeck 2000, 2001: 156–160; vgl. Genschel 1998). Die Varianz der Wohlfahrtsregime, der unterliegenden Kapitalismusmodelle und die durch die Osterweiterung noch einmal erheblich verstärkten Unterschiede im Wohlstandsniveau der Mitgliedsländer treffen dabei auf vetoreiche, weiterhin von den Einzelstaaten dominierte europäische Entscheidungsstrukturen, die bei divergierenden Interessenlagen mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zur wechselseitigen Blockierung führen. So bestehen selbst bei einem – unrealistischerweise – unterstelltem *Wollen der Mehrheit der Mitgliedsländer* ernsthafte Zweifel über das politische *Können der Gesamtheit der Mitgliedsländer*, auf europäischer Ebene eine wirksame sozialstaatliche Korrektur von Marktergebnissen zu etablieren. Europäische Umverteilungspolitik, die es ja unzweifelhaft in einem massiven Ausmaß gibt, bedient in Form der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds einzelstaatliche Partikularismen, nicht aber persönliche Bedürftigkeiten aufgrund der klassischen Lebensrisiken Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitslosigkeit – Nettozahler und Nettoempfänger sind in Europa keine Individualkategorien, die eine nationale Solidargemeinschaft definieren, sondern Nationalkategorien, die eine zwischenstaatliche Verteilungskonkurrenz umschreiben.

In dieser Konstellation, so haben viele Analysen in der Europaliteratur plausibel argumentiert, vollzieht sich der Integrationsprozess weiterhin primär entlang der von der Kommission gehüteten und vom EuGH verbindlich durchgesetzten Wirtschaftsfreiheiten (Weiler 1991; Scharpf 1999b, Kapitel 2). Das deregulative Instrument gegenseitiger Anerkennung macht die europäische Integration zu einem Prozess der suprastaatlich angestoßenen Marktintegration plus nachgelagertem einzelstaatlichen Anpassungshandeln, durch das die jeweiligen nationalen institutionellen Ordnungen unilateral an die Erfordernisse des europäischen Wettbewerbsraumes angepasst werden (Streeck/Schmitter 1991: 202–203). Europäisch koordiniert ist dieses unilaterale Anpassungshandeln allenfalls in Form weicher Regulierung durch Richtlinien und Benchmarks mit geringer Verpflichtungskraft, deren Apotheose heute die offene Methode der Koordination darstellt. Die mit ihr etablierte »neue Unverbindlichkeit« (Schäfer 2005) lässt genügend Spielraum für einzelstaatlichen Neo-Voluntarismus und sie lässt die institutionelle Vielfalt intakt, die weiterhin eher Anreize für wirtschafts-, sozial-, lohn- und steuerpolitische Konkurrenz zwischen den »markteingebetteten nationalen Partikulargemeinschaften« Europas (Streeck 2001: 157) bietet als für eine Koordination ihrer Politiken. Doch mit diesem dominanten Modus negativer Integration und der mit ihm einhergehenden Re-Balancierung der Gewichte zwischen Markt und Staat zugunsten marktlicher und zulasten staatlicher Arrangements ist genau das Dilemma einer nationalstaatlich verlorenen und suprastaatlich nicht wiedergewonnenen wirtschaftspolitischen

Handlungsfähigkeit definiert, vor das sich alle westlichen Industrienationen und reifen Wohlfahrtsstaaten – mit unterschiedlichen Graden der Dringlichkeit – gestellt sehen und das in den optimistischen Varianten der großen Erzählung vom europäischen Einigungsprozess Europa ja gerade lösen helfen sollte. Am Ende des Nachkriegskompromisses einer territorial, das heißt nationalstaatlich begrenzten Marktwirtschaft steht also nicht die Wiedererrichtung dieses Modells auf suprastaatlicher, europäischer Ebene, sondern seine Ablösung durch ein gemeinsames Territorium marktwirtschaftlich eingebetteter Nationalstaaten (Streeck/Schmitter 1991: 207–209).

Zentrales Resultat des europäischen Einigungsprozesses ist also bislang nicht – wie von vielen erhofft – die wiedererlangte Fähigkeit zur politischen Zähmung des wirtschaftlichen Wettbewerbs, sondern seine außerordentliche Intensivierung. Jegliche Hoffnungen auf die sozialstaatliche Einhegung der Wirtschaft sind damit zurückverwiesen auf den Nationalstaat mit seinem mittlerweile stark beschränkten Handlungsrepertoire. Aus diesem Befund ergeben sich verschiedene Anschlussüberlegungen, etwa die nach den dann noch möglichen Spielräumen und der notwendigen Umorientierung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik hin zu einer »Wettbewerbssolidarität« (Streeck 2000), nach einem stärker »gemeinwohlverträglichen« Modus der europäischen Integration (Scharpf 1999a, 1999b) sowie – auf der substaatlichen Ebene – nach den Potenzialen korporatistischer Anpassung innerhalb dieser verschärften Wettbewerbsordnung (Streeck 1996b, 1998; Hassel/Ebbinghaus 2000).

Mit diesem Beitrag möchte ich jedoch eine andere Fragestellung verfolgen. Im analytischen Mittelpunkt soll das Spannungsverhältnis zwischen der ökonomischen und der demokratischen Dimension des europäischen Integrationsprozesses stehen. Denn auch wenn man die positive Koordination der Mitgliedstaaten in Europa weiterhin für ausgesprochen unwahrscheinlich hält, so ist doch Europa zeitgleich mit der Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration als direkt demokratisch legitimiertes und parlamentarisch kontrolliertes politisches Gebilde außerordentlich aufgewertet worden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Einführung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1979, die Synchronisierung der *terms* des Parlaments und der Kommission, die erweiterten Nominierungs-, Investitur- und Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Kommission und schließlich die schrittweise Ausweitung der legislativen Mitspracherechte des Parlaments. Heute besitzt das Europaparlament unter dem Mitentscheidungsverfahren (II.) des Amsterdamer Vertrages faktische Vetorechte für einen erheblichen Teil der EU-Gesetzgebung – mit dem Verfassungsvertrag sollte dieses Mitentscheidungsverfahren sogar zum legislativen Normalverfahren für die EU-Gesetzgebung gemacht werden (vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton 2003; Hix 2005, Kapitel 3). Diese schrittweise

Aufwertung des Europaparlaments, die Ausweitung seiner kolegislativen Rechte und seiner Nominierungs- und Kontrollrechte gegenüber der Kommission, erfolgte im Bewusstsein der deutlich erhöhten Erfordernisse demokratischer Legitimation als Konsequenz des intensivierten Prozesses der Wirtschafts- und Währungsintegration.

Damit aber stellt sich die Frage nach den demokratischen Konsequenzen der wirtschaftlichen Integrationsdynamik. Selbst wenn moderne Demokratien zunehmend der politischen Kontrolle der Wirtschaft verlustig gegangen sind, oder wie in Europa eine substanzielle Kontrolle gar nicht erst erlangen konnten, bleiben sie doch als demokratische Gemeinschaften offen gegenüber der Reaktion ihrer Bürger auf diesen Verlustvorgang. So lässt sich erwarten, dass Europas Wähler, selbst wenn sie realistischerweise wenig Hoffnung auf eine direkte inhaltliche Beeinflussung des europäischen Einigungsprozesses hegen, doch in ihrem Wahlverhalten die jeweilige Zustimmung oder Ablehnung dieses Integrationsprozesses zum Ausdruck bringen sollten (Marks/Wilson/Ray 2002: 586) – desto deutlicher, je mehr sie die Folgen dieses Einigungsprozesses persönlich spüren. In einer gerade erst im Entstehen begriffenen Literatur über die ›Europäisierung der Europawahlen‹ wird diese Frage erörtert. Sie möchte ich mit diesem Beitrag aufgreifen. Hierzu ist zunächst eine knappe Diskussion des Forschungsstandes zu den Europawahlen notwendig. Dem widmet sich der folgende Abschnitt.

3 Europawahlen als nationale Wahlen nachrangiger Bedeutung

Die Literatur über die Europawahlen hat eine Reihe empirischer Abweichungen der EP-Wahlergebnisse im Vergleich zu den jeweils nationalen Wahlen hervorgehoben. Drei Zusammenhänge werden in der Literatur betont.

1. Die Parteien, die sich auf der nationale Ebene an der Regierung befinden, verzeichnen in den Europawahlen regelmäßig Stimmenverluste verglichen mit ihrem Abschneiden in der letzten nationalen Wahl.
2. Kleine und ideologisch extreme Parteien gewinnen hingegen regelmäßig Stimmen hinzu.
3. Diese relativen Gewinne und Verluste sind stärker ausgeprägt, wenn Europawahlen eher in die Mitte der nationalen Legislaturperiode fallen, als wenn sie entweder zu Beginn oder zum Ende der nationalen Legislaturperiode abgehalten werden (Reif 1984, 1997; Reif/Schmitt 1980).

Die in der Literatur für dieses regelmäßige Muster zentral vorgebrachte Erklärung ist, dass sich nationale Wahlen und Europawahlen *nicht* darin unterscheiden, dass Wähler hier national und dort europäisch wählen. Vielmehr – so die These – ist das Wahlverhalten in beiden Arten von Wahlen vornehmlich national geprägt. Unterschiede in den Ergebnissen rührten vielmehr daher, dass wir es mit Wahlen von unterschiedlicher Bedeutung zu tun haben. Folglich findet sich in der Literatur der Vorschlag, zwischen *first* und *second order elections* zu unterscheiden, aber das Wahlverhalten in beiden Typen von Wahlen als vornehmlich durch die nationale politische Agenda geprägt zu verstehen (Reif 1984, 1997; Reif/Schmitt 1980). Europawahlen fallen dann in eine Klasse mit einer Reihe anderer zweitrangiger Wahlen wie Nachwahlen zum britischen Unterhaus, deutsche Landtagswahlen oder US-amerikanische *mid-term elections*, denen ebenfalls vom Wähler weniger Bedeutung zugemessen wird als den jeweiligen nationalen Hauptwahlen, in denen über die Bestellung der nationalen Regierung entschieden wird. Diese so genannten *second order elections* (SOE) geben dem Wähler aber dennoch eine Möglichkeit, ein Signal der Zufriedenheit oder Unzufriedenheit auszusenden, allerdings ein Signal, das auch dann überwiegend ›national kodiert‹ ist, wenn es sich um nichtnationale Wahlen wie Regional- oder Europawahlen handelt.

Die regelmäßigen Ergebnisabweichungen zwischen Haupt- und Nebenwahlen, die Europawahlen mit den genannten anderen *second order elections* teilen, sind vor dem Hintergrund dieser These in der Tat gut zu erklären. Regierungsparteien verlieren in den Nebenwahlen, weil Wähler ihre Unzufriedenheit mit der politischen Performanz der nationalen Regierung ausdrücken wollen, und dieser Effekt ist deswegen in der Mitte der Legislaturperiode stärker ausgeprägt, da hier regelmäßig die Zustimmung zur Politik der Regierung gering ausfällt. In Deutschland ist dieser Effekt für die Landtagswahlen gut belegt (vgl. Burkhart 2005). Ein möglicher Grund für diesen autonomen Popularitätszyklus ist, dass Regierungen dazu neigen, schmerzhafte Reformen auf den Anfang der Legislaturperiode zu legen, in der Hoffnung, dass die Reformerfolge sich rechtzeitig vor der nächsten Wahl einstellen. Dies führt dann zu einem Popularitätsverlust in der Mitte der Legislaturperiode, der sich in Stimmenverluste für die Regierungsparteien in den Nebenwahlen übersetzt, die zu diesem Zeitpunkt abgehalten werden (Franzese 2002). Dieses zyklische Muster der Stimmenverluste von Regierungsparteien und korrespondierender Stimmengewinne der Oppositionsparteien kann auch Folge der Unterschiede im Erfolg ihrer Wählermobilisierung sein. Generell spiegelt sich die geringere Bedeutung von Nebenwahlen wie der Europawahlen in einer niedrigeren Wahlbeteiligung wider, aber Wahlenthaltung betrifft nicht alle Parteien gleichermaßen. Anhänger von Regierungsparteien tendieren eher als die Anhänger der Oppositionsparteien dazu, nicht an Nebenwahlen teilzunehmen, da letztere diese Wahlen als willkommene Gelegenheit

zur Artikulation ihrer Unzufriedenheit schätzen (»differential mobilization«, Schmitt 2005). Gleichfalls fällt es offensichtlich den kleinen, ideologisch kohärenteren Parteien leichter als den großen, ideologisch heterogeneren Parteien, ihre Anhänger auch in diesen weniger wichtigen Wahlen zu mobilisieren, was die regelmäßigen Stimmenverluste und -gewinne großer beziehungsweise kleiner Parteien in den Europawahlen erklären würde. Dieser Effekt mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass bei Europawahlen, in denen es ja nicht um die Bestellung einer Exekutive geht, strategisches Wahlverhalten von geringerer Bedeutung ist – insbesondere müssen Wähler in Europawahlen kaum fürchten, ihre Stimme könnte möglicherweise verloren sein. Sie votieren daher der Tendenz nach eher mit ihrem *heart* als mit ihrem *head* (vgl. Eijk/Franklin 1996).

Eine Reihe weiterer Faktoren, die Besonderheiten der europäischen Wahlen betreffen und über die Second-Order-Election-These hinaus weisen, können ebenfalls für Abweichungen der Wahlergebnisse zwischen beiden Arten von Wahlen verantwortlich gemacht werden:

1. Es gelten in einigen Ländern unterschiedliche Wahlregeln für die nationalen und die Europawahlen (Kousser 2004; Farrell/Scully 2005).
2. Da von den kleinen Mitgliedsländern der EU nur eine geringe Zahl an Abgeordneten in das Europaparlament geschickt werden kann, müssen kleine Parteien in diesen Ländern in den Europawahlen höhere Stimmenanteile als in den nationalen Wahlen gewinnen, um in Brüssel beziehungsweise Straßburg mit Abgeordneten repräsentiert zu sein.
3. Das Set an Parteien, das an europäischen Wahlen teilnimmt, ist nicht notwendigerweise identisch mit dem Set an Parteien, das in der letzten nationalen Hauptwahl teilgenommen haben. So beteiligen sich an den Europawahlen mitunter antieuropäische Wahlbündnisse, wie dies etwa 1989 und 1994 in Dänemark und 2004 in England der Fall gewesen ist (Hix/Marsh, im Erscheinen; Hix 2005).
4. Schließlich präferieren einige Wähler möglicherweise verschiedene Politiken auf den verschiedenen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems. So ist es plausibel, dass sich Wähler zwar gegen die einseitige nationale Implementation strenger nationaler Umweltrichtlinien aussprechen, deren europaweite Umsetzung hingegen befürworten. Die Stimmenzugewinne, die grüne Parteien in den Wahlen zum Europäischen Parlament regelmäßig erzielen konnten, ließen sich so erklären (Carrubba/Timpone 2005).

Hier geht es jedoch nicht um die möglichst beste Erklärung für die Ergebnisse der Direktwahlen zum Europaparlament. Vielmehr interessiert, ob sich die nationale Prägung des Wahlverhaltens in den Europawahlen im Verlauf der

Zeit abgeschwächt hat. Wenn die gesetzgeberische Rolle des Parlaments seit der Einheitlichen Europäischen Akte sukzessive aufgewertet worden ist (vgl. Kreppel 2002; Tsebelis et al. 2001), die Auswirkungen der europäischen Integration zudem für Europas Bürger zunehmend spürbarer geworden sind, sich überhaupt der europäische Einigungsprozess zuletzt erheblich beschleunigt hat, kann plausibel vermutet werden, dass sich auch die Wahlentscheidungen in den Europawahlen zunehmend vom nationalen Kontext gelöst haben. Die Frage einer möglichen Europäisierung der Europawahlen ist hingegen – soweit ich sehe – bislang selten gestellt worden (siehe aber Hix/Marsh, im Erscheinen; Marsh 2005), und wenn, dann eher skeptisch beantwortet worden (vgl. Caramani 2006). Ich möchte im Folgenden die Frage einer möglichen Europäisierung der Europawahlen aufgreifen, weil eine Antwort auf diese Frage Auskunft darüber geben kann, welches elektorale Echo ein Integrationsprozess gefunden hat, der bislang entweder intergouvernmental oder durch die bürokratischen und juristischen Funktionseliten Europas vorangetrieben, aber kaum direkt demokratisch bestimmt wurde.

Ein möglicher Prozess der Europäisierung der Europawahlen sollte sich daran ablesen lassen, dass sich die Wahlergebnisse auf europäischer Ebene immer schlechter aus dem nationalen politischen Kontext heraus vorhersagen lassen. Diesen nationalen politischen Kontext fasse ich im Folgenden mit der Variable ›nationale Wahlabsicht‹. Um also einen möglichen Prozess der Ausdifferenzierung einer genuin europäischen politischen Agenda von der gegebenen nationalen politischen Agenda zu untersuchen, frage ich nach der Veränderung in der Präzision, mit der sich das europäische Wahlverhalten aus der nationalen Wahlabsicht vorhersagen lässt. Empirische Basis der Analyse ist ein Datensatz, der Informationen zu allen Parteien enthält, die an den bislang sechs Direktwahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen haben. Die abhängige Variable sind die Veränderungen in den Stimmenanteilen je Partei, die zwischen einer Europawahl und der vorangegangenen nationalen Wahl zu verzeichnen sind. Ich gehe der Frage nach, inwieweit diese Änderungen der faktischen Stimmenanteile durch Änderungen in der erklärten nationalen Wahlabsicht seit der letzten nationalen Wahl erklärt werden können (unabhängige Variable). Anders formuliert: Die in regelmäßigen Umfragen gewonnenen Daten über Änderungen der erklärten nationalen Wahlabsicht sind der Prädiktor für die tatsächlichen Stimmenanteilsveränderungen, die eine Partei in diesem Zeitraum (von nationaler zu europäischer Wahl) erfahren hat. Die Informationen zur nationalen Wahlabsicht stammen aus den halbjährlich erhobenen Eurobarometer-Umfragen (Schmitt 2003), die seit ihrem Beginn im Jahr 1973 bis vor kurzem jeweils die klassische Sonntagsfrage erhoben haben: »If there were a general election tomorrow (say

if contact under 18 years: and you had a vote), which party would you vote for?«[2] Aggregiert auf Parteiebene lassen sich somit Änderungen in der Wahlabsicht zwischen letzter nationaler und nachfolgender europäischer Wahl erfassen, die dann zur Vorhersage tatsächlicher Anteilsunterschiede in den Stimmenanteilen der betreffenden Partei genutzt werden können. Hinter diesem Vorgehen steht die inhaltliche Erwartung, dass der Erklärungsbeitrag dieser Variablen – nationale Wahlabsicht – hoch sein sollte, wenn in den Europawahlen vornehmlich unter dem Blickwinkel der nationalen Politik gewählt wird. Ein Prozess zunehmender Europäisierung der Europawahlen sollte sich an einem im Verlauf der Zeit abnehmenden Erklärungsbeitrag dieser Variable zeigen.

In der nachfolgenden Datenanalyse untersuche ich zunächst, ob die über die Sonntagsfrage des Eurobarometers ermittelten Veränderungen der nationalen Wahlabsicht tatsächlich die Stimmenunterschiede zwischen letzter nationaler Hauptwahl und nachfolgenden europäischer Nebenwahl erklären können. Da sich diese Frage positiv beantworten lässt, frage ich, ob sich über die bislang sechs Europawahlen hinweg eine abnehmende Erklärungskraft dieser nationalen Wahlabsicht für europäische Wahlresultate zeigt. Um meine zentralen Befunde vorwegzunehmen: Die Variable *nationale Wahlabsicht* ist tatsächlich ein guter Prädiktor für *europäisches Wahlverhalten*. Dies stützt die zentrale Behauptung der Second-Order-Election-These, dass Wähler Europawahlen weniger als europäische denn als nationale Wahlen wahrnehmen. Im Laufe der Zeit hat allerdings die Erklärungsstärke dieser Variablen abgenommen. Vergleicht man die bislang sechs Direktwahlen zum Europaparlament, so lassen sich die Wahlergebnisse immer schlechter aus der nationalen Wahlabsicht vorhersagen. Dies lässt sich als ein Hinweis auf eine sukzessive Europäisierung der Europawahlen, auf eine fortschreitende Verselbständigung einer europäischen Agenda interpretieren. Auf der anderen Seite offenbart die Datenanalyse jedoch auch eine zunehmende Neigung der Europawähler, in den EP-Wahlen die nationalen Regierungsparteien abzustrafen. Diese Neigung zeigt sich unabhängig von der nationalen Wahlabsicht, hat also offensichtlich eigenständige, genuin europäische Ursachen. Eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen nationaler Wahlabsicht und tatsächlichem Wahlverhalten in den Europawahlen bietet demnach einige empirische Evidenz für die These, dass wir sowohl eine Europäisierung der Europawahlen beobachten können als auch zugleich eine zunehmende Tendenz, die nationalen Regierungsparteien in den Europawahlen elektoral zu bestrafen. Der folgende Abschnitt präsentiert die Ergebnisse detaillierter.

2 Frühe Eurobarometer-Umfragen formulierten etwas unpräziser: »If there were a general election tomorrow (say if contact under 18 years: and you had a vote), which party would you support?« Ich glaube nicht, dass die leicht unterschiedlichen Formulierungen in irgendeiner systematischen Weise die unten berichteten Regressionsergebnisse beeinflusst haben.

4 Datenbeschreibung und Datenanalyse

Mein Datensatz enthält Angaben zu allen Parteien, die an einer der sechs europäischen Direktwahlen teilgenommen haben. Die zentrale abhängige Variable von theoretischem Interesse sind die parteispezifischen Stimmenanteilsdifferenzen zwischen der nationalen Hauptwahl und der nachfolgenden europäischen Nebenwahl. Mein Datensatz umfasst 483 solcher Stimmenanteilsdifferenzen für alle sechs Europawahlen. Einige Parteien haben an einer Europawahl teilgenommen, nicht aber an der vorangegangenen nationalen Hauptwahl. Allein diese Inkongruenz zwischen dem Set an Parteien, das zu den jeweiligen Wahlen angetreten ist, erklärt Stimmenanteilsverschiebungen zwischen nationalen und europäischen Wahlen. Setzt man den nationalen Stimmenanteil für die Parteien, die vor einer Europawahl nicht auf nationaler Ebene angetreten sind, mit Null an, erhöht sich meine Fallzahl auf über 600 (vgl. Hix/Marsh, im Erscheinen). Die zentrale unabhängige Variable von theoretischem Interesse sind die Veränderungen in der nationalen Wahlabsicht von der letzten nationalen Wahl bis zur nachfolgenden Europawahl. Informationen zu diesen hypothetischen Stimmenanteilen der Parteien wurden aus den Antworten auf die klassische Sonntagsfrage in den halbjährlich erhobenen Eurobarometer-Surveys gewonnen. Fehlende Angaben insbesondere für die neuen Beitrittsländer wurden den Candidate Country Surveys sowie dem New Europe Barometer entnommen. Ergänzt wird diese unabhängige Variable durch drei weitere Variablen, die sich unmittelbar aus der Second-Order-Election-These ergeben: eine Variable, die die Parteigröße – als Stimmenprozentanteil in der letzten Wahl – misst, eine Dummy-Variable zum Regierungsstatus (Regierungs- oder Oppositionspartei) und schließlich eine Variable, die misst, in welchen Zeitabschnitt innerhalb der jeweils nationalen Legislaturperiode die Europawahl fällt (vgl. für eine genauere Variablenbeschreibung Manow 2005).[3] Damit wird den drei zentralen Vorhersagen der SOE-These Rechnung getragen: Regierungsparteien verlieren tendenziell an Stimmen, kleine Parteien gewinnen tendenziell hinzu und diese Gewinne und Verluste sollten zyklisch über die jeweilige nationale Legislaturperiode verteilt sein. Weitere, möglicherweise wichtige Einflussfaktoren wie Unterschiede in den Wahlregeln, effektive Zahl der Parteien, Wahlbeteiligung oder Parteifamilienzugehörigkeit vernachlässige ich hier (siehe aber Manow 2005),

3 Diese Zeit-Variable teilt die Tage zwischen der vorangehenden nationalen Wahl und der nachfolgenden Europawahl durch die Gesamtzahl der Tage der Legislaturperiode, um eine zwischen 0 und 1 variierende Maßzahl für die relative Terminierung der Europawahl innerhalb der nationalen Legislaturperiode zu erhalten. Für die Europawahl des Jahres 2004 habe ich für die Länder, deren Legislaturperiode noch nicht beendet ist, ein hypothetisches Ende durch die Addition von 1.460 Tagen (= vier Jahre) zum Datum der letzten nationalen Wahl ermittelt.

Tabelle 1 Determinanten der Stimmenanteilsveränderungen zwischen nationalen und europäischen Wahlen

Abhängige Variable: Stimmenanteilsveränderungen	(1)	(2)
REGIERUNGSPARTEI	0.634 (0.630)	0.353 (0.806)
PARTEIGRÖSSE	–0.217 (0.000)***	–0.216 (0.000)***
REGIERUNGSPARTEI * WAHLZYKLUS	–18.381 (0.002)***	–14.521 (0.021)**
REGIERUNGSPARTEI * WAHLZYKLUS^2	16.081 (0.003)***	13.258 (0.017)**
NATIONALE WAHLABSICHT		0.205 (0.000)***
Konstante	4.879 (0.000)***	4.414 (0.000)***
Beobachtungen	652	443
Adj. R^2	0.329	0.371

Robuste p-Werte in Klammern. Da die Homoskedastizitätsannahme verletzt erscheint (große Parteien haben höhere Stimmenverluste), berichte ich die p-Werte einer robusten Regression. * signifikant auf dem 10%-Level; ** signifikant auf dem 5%- Level; *** signifikant auf dem 1%-Level.

weil hier nicht die möglichst perfekte Erklärung der Europawahlergebnisse im Mittelpunkt steht, sondern die Frage nach dem Einfluss nationaler politischer Orientierungen für europäisches Wahlverhalten. Die in dem hier verwendeten, sparsameren Modell gefundenen Beziehungen bleiben aber bei Integration weiterer Kontrollvariablen stabil.

Aus den drei genannten Vorhersagen der *second order national election* ergibt sich unmittelbar das einfachste Regressionsmodell zur Erklärung von Stimmenanteilsveränderungen zwischen nationalen und europäischen Wahlen. Das Modell enthält als unabhängige Variablen den Regierungsstatus, die Parteigröße und die Terminierung der Europawahl innerhalb der nationalen Legislaturperiode (siehe Tabelle 1). Verbessert die Integration einer Variablen, die Veränderungen in der nationalen Wahlabsicht erfasst, dieses simple Prognosemodell substanziell? Spalte 1 in Tabelle 1 stellt zunächst die Ergebnisse einer einfachen OLS-Regression ohne die Wahlabsichtsvariable dar. Laut Theorie sind es die Regierungsparteien, die innerhalb der Legislaturperiode einem Popularitätszyklus unterworfen sind, also muss der Einfluss der Zeitvariablen für die Regierungsparteien gemessen und der zeitliche Einfluss als Interaktionsterm mit der Variable Regierungspartei (Dummyvariable; Partei in der Regierung = 1, Partei in der Opposition = 0) integriert werden. Da zudem von einem nichtlinearen, zykli-

Tabelle 2 Stimmenanteilsveränderungen und nationale Wahlabsicht in sechs europäischen Direktwahlen

Abhängige Variable: Stimmenanteilsdifferenzen zwischen nationaler und Europawahl	(1) die fünfzehn alten Mitgliedsländer	(2) die zehn neuen Mitgliedsländer
Regierungspartei	0.130 (0.926)	–23.062 (0.446)
Parteigrösse	–0.189 (0.000)***	–0.941 (0.001)***
Regierungspartei * Wahlzyklus	–12.841 (0.043)**	71.672 (0.513)
Regierungspartei * Wahlzyklus^2	11.290 (0.045)**	–47.869 (0.569)
Nationale Wahlabsicht	**0.333** (0.011)**	
Nationale Wahlabsicht * EP 1984	–**0.061** (0.863)	
Nationale Wahlabsicht * EP 1989	–**0.115** (0.553)	
Nationale Wahlabsicht*EP 1994	–**0.186** (0.211)	
Nationale Wahlabsicht*EP 1999	–**0.317** (0.064)*	
Nationale Wahlabsicht*EP 2004	–**0.211** (0.147)	**0.277** (0.247)
Konstante	3.615 (0.000)***	15.848 (0.003)***
Beobachtungen	374	35
Adj. R^2	0.341	0.554

Robuste p-Werte in Klammern. Da die Homoskedastizitätsannahme verletzt erscheint (große Parteien haben höhere Stimmenverluste), berichte ich die p-Werte einer robusten Regression. * signifikant auf dem 10%-Level; ** signifikant auf dem 5%- Level; *** signifikant auf dem 1%-Level.

schen Muster des Popularitätsverlusts und damit auch des Verlusts von Stimmenanteilen der Regierungsparteien im Verlauf der Legislaturperiode auszugehen ist, ist die Zeitvariable als quadratischer Term in die Regressionsgleichung aufgenommen. In Spalte 2 wird als zusätzliche unabhängige Variable die Differenz in der nationalen Wahlabsicht integriert, die sich aus dem Vergleich zwischen dem letzten Eurobarometer-Survey vor der nationalen Wahl und dem letzten Eurobarometer-Survey vor der Europawahl ergibt.

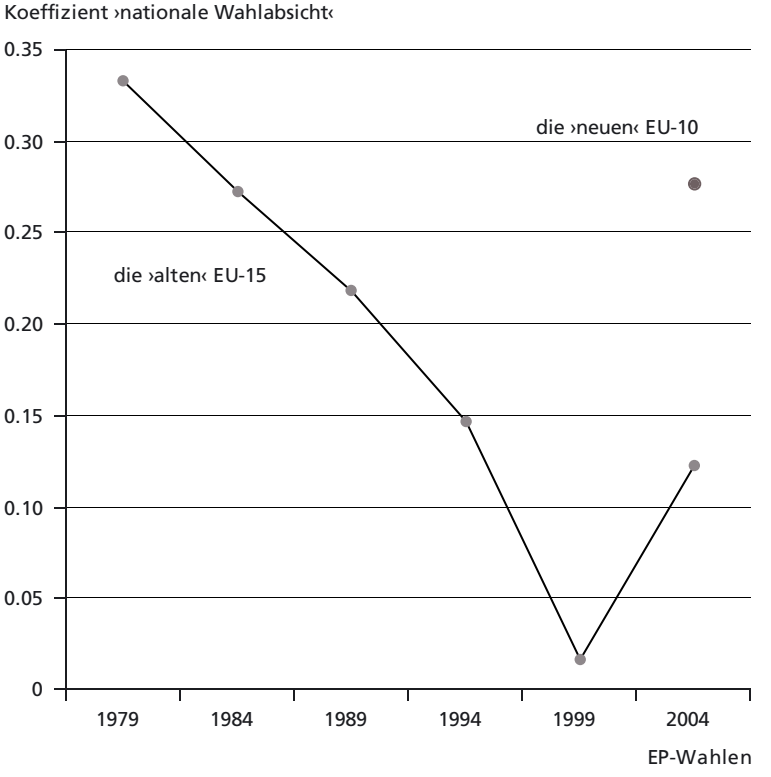
Wie der Vergleich von Spalte 1 und 2 der Tabelle 1 zeigt, erhöht die Variable nationale Wahlabsicht den Fit des Modells deutlich. Der Koeffizient ist signifi-

kant und die Effektstärke ist beträchtlich. Im Vergleich zu Standardmodellen in der Literatur ist die Erklärungskraft dieses sparsamen Modells gut (vgl. etwa Hix/Marsh, im Erscheinen). An diesem Bild ändert sich nichts Wesentliches, wenn man andere Modellspezifikationen unter Einschluss der oben genannten weiteren Kontrollvariablen berechnet (siehe Manow 2005). Eine ganze Reihe der aufgeführten Kontrollvariablen verbessert die Passgenauigkeit des Modells nicht oder nur unwesentlich. Einzig die Kontrolle für neue, zuvor in den nationalen Wahlen nicht angetretenen Parteien sowie die Variable, die für verschiedene Parteifamilien kontrolliert, konnten den Fit des Modells nochmals spürbar erhöhen.

Welches Bild ergibt sich nun, wenn in der Betrachtung nach Europawahlen differenziert wird? In Tabelle 2 sind die Koeffizienten der Variablen nationale Wahlabsicht für die Europawahlen 1984, 1989, 1994, 1999 und 2004 ausgewiesen. Sie müssen im Hinblick auf den Koeffizienten für die einfache nationale Wahlabsicht, der unter dieser Modellspezifikation die Koeffizientenstärke der EP-Direktwahl des Jahres 1979 berichtet, interpretiert werden. So ergibt sich beispielsweise die Effektstärke der nationalen Wahlabsicht in der Europawahl von 1999 aus der Summe beider Koeffizienten (0.333 – 0.317 = 0.016; siehe Abbildung 1). In Spalte 1 werden die Werte für die alten Mitgliedsländer aufgeführt, in Spalte 2 ist der betreffende Wert für die zehn neuen Beitrittsländer für die EP-Wahl von 2004 dargestellt. Die Beitrittsländer werden gesondert betrachtet, weil es nicht sinnvoll ist, die Frage nach der zeitlichen Veränderung der Wahlabsichtsvariablen an einem Sample beantworten zu wollen, das zu einem wesentlichen Teil aus Ländern besteht, in denen Parteien zum ersten Mal an einer Europawahl teilnahmen. Abbildung 1 bietet eine graphische Präsentation desselben Zusammenhangs.

Wie aus Tabelle und Abbildung ersichtlich, ist für die bisher sechs Europawahlen eine abnehmende Bedeutung, bis zur Europawahl von 1999 eine *kontinuierlich* abnehmende Bedeutung der nationalen Wahlabsicht festzustellen, in den zehn zentral- und osteuropäischen Beitrittsländern hingegen war die Effektstärke der nationalen Wahlabsicht in der EP-Wahl des Jahres 2004 in etwa auf dem Niveau, das in der zweiten Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahr 1984 in den alten Mitgliedsländern vorherrschte. Die Daten stützen also für die alten Beitrittsländer die Vermutung einer abnehmenden Bedeutung des jeweiligen nationalen politischen Kontextes für das Wahlverhalten in den Europawahlen. Vergleicht man den Einfluss der nationalen Wahlabsicht auf das europäische Wahlverhalten zwischen alten und neuen Mitgliedsländern, so könnten die markanten Unterschiede mit einem politischen Sozialisationseffekt der EU-Mitgliedschaft erklärt werden (Checkel 2005). Das würde zur Vorhersage führen, dass die nationale Wahlabsicht auch in den neuen Beitrittsländern in nachfolgenden

Abbildung 1 Die Effektstärke nationaler Wahlabsicht im Verlauf der sechs Direktwahlen zum Europaparlament



Europawahlen an Bedeutung verlieren sollte. Doch der empirische Befund lässt sich auch anders interpretieren. Da der Konflikt zwischen ›Integrationisten‹ und ›Nationalisten‹ in den Parteisystemen der Beitrittsländer nicht – wie im Westen – quer zum dominanten Rechts-links-Konflikt verläuft, sondern weitgehend mit ihm übereinstimmt (vgl. Marks et al. 2005), kann der hohe Wert der nationalen Wahlabsicht in den Beitrittsländern auch einfach dadurch zu erklären sein, dass die nationale und die europäische Wahlentscheidung in diesen Ländern ohnehin in einem größeren Ausmaß inhaltlich deckungsgleich ist.

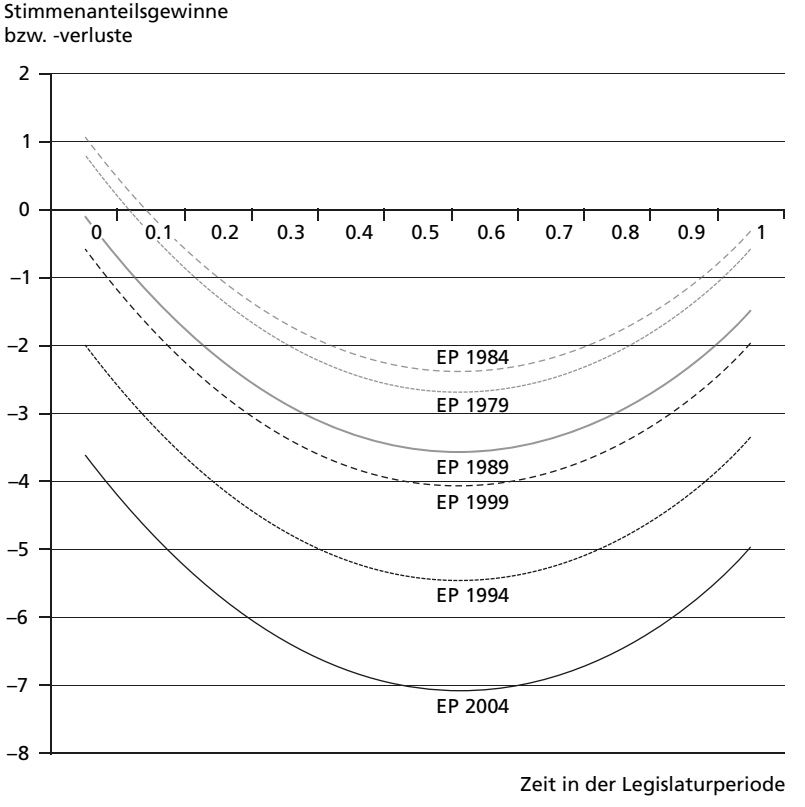
Gibt es nun auch empirische Evidenz für die Vermutung, dass in den Europawahlen zugleich eine zunehmende Skepsis dem europäischen Einigungsprozess gegenüber zum Ausdruck kommt? Um diese Frage zu beantworten, können wir demselben methodischen Vorgehen folgen und danach fragen, ob sich über die sechs Europawahlen hinweg systematische Änderungen in dem

zyklischen Muster feststellen lassen, nach dem Regierungsparteien über die nationale Legislaturperiode hinweg an Stimmenanteilen verlieren. Da es hier statistisch um einen Interaktionsterm zwischen Regierungspartei und Wahlzyklus geht, was eine einfache Interpretation der Koeffizienten erschwert, stelle ich diesen Zusammenhang nicht mit einer Regressionstabelle dar, sondern graphisch als *Marginal-Effects*-Abbildung. Diese Abbildung entsteht, wenn die durch eine Regressionsanalyse gewonnenen Koeffizienten für den Interaktionsterm aus Regierungsstatus und Wahltermin in der Legislaturperiode mit den möglichen, von 0 bis 1 rangierenden Werten für den Wahltermin multipliziert werden. Abbildung 2 zeigt also die durch die Regression vorhergesagten Stimmenanteilsverluste von Regierungsparteien im Verlauf einer Legislaturperiode. Der ermittelte Stimmenverlust einer Regierungspartei in den Europawahlen von 1994 beispielsweise betrug in der Mitte der Legislaturperiode etwa 5,4 Prozent (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 bestätigt im Zeitverlauf immer stärkere Stimmenverluste, die Regierungsparteien in den Europawahlen erleiden (übereinstimmende Befunde bei Marsh 1998 aus der Untersuchung von vier Europawahlen). Auch hier wachsen die Verluste nicht kontinuierlich an – so fielen beispielsweise die Stimmenverluste für Regierungsparteien in den Europawahlen von 1994 stärker aus als in den Wahlen fünf Jahre später. Doch insgesamt lässt sich über die bislang sechs Wahlen der Trend zu einem zunehmend ausgeprägten Abstrafen der jeweiligen Regierungsparteien konstatieren, und da in der dieser Abbildung zugrunde liegenden Regression für Veränderungen in der *nationalen* Wahlabsicht kontrolliert wurde, ist der deutlich werdende Anti-Regierungsaffekt offensichtlich eher genuin europäischer Natur. Es lässt sich weitere empirische Evidenz für die These einer wachsenden Europaskepsis in den Europawahlen anführen – aus Platzgründen kann sie aber hier nicht vollständig präsentiert werden (Manow 2005: 21–22; vgl. als Übersicht zum Thema Bartolini 2005, Kapitel 6). So sind die durchschnittlichen Stimmengewinne proeuropäischer Parteien und jener Parteien, für die die europäische Integration zu den wichtigsten Themen gehörte (vgl. Ray 1999; Marks/Wilson/Ray 2002), im Zeitverlauf deutlich gesunken[4] (zwischen 1979 und 2004 von 4,19 auf 1,47 Prozent beziehungsweise von 4,96 auf 1,95 Prozent durchschnittlicher Stimmengewinn). Im gleichen Zeitraum haben Parteien, die europaskeptisch eingestellt sind, in späteren Europawahlen besser abgeschnitten, während sie in den ersten Direktwahlen zum Europaparlament sogar Stimmenverluste hatten hinnehmen müssen. Auch sind in den letzten Europawahlen verstärkt politisch extremere Parteien, sowohl auf der linken

4 Zwischen 1979 und 2004 von 4,19 auf 1,47 Prozent beziehungsweise von 4,96 auf 1,95 Prozent durchschnittlicher Stimmengewinn.

Abbildung 2 Stimmenanteilsverluste von Regierungsparteien im Laufe der nationalen Legislaturperiode für sechs Europawahlen, 1979–2004



als auch auf der rechten Seite des Parteienspektrums, in das Europaparlament gewählt worden. Die Zustimmung zum europäischen Integrationsprojekt ist aber an beiden Rändern des politischen Spektrums bedeutend geringer ausgeprägt als im Zentrum (vgl. Marks/Wilson/Ray 2002).

Inhaltlich sind diese Ergebnisse mit der Interpretation einer wachsenden Europäisierung der Europawahlen und der gleichzeitigen Zunahme der Europaskepsis kompatibel. Absolut zwingend ist diese Deutung der Empirie natürlich nicht. Da es sich um aggregierte Umfragedaten handelt, bleibt grundsätzlich ungeklärt, ob die Veränderungen in der erklärten nationalen Wahlabsicht auch tatsächlich ursächlich für Änderungen des tatsächlichen Wahlverhaltens sind. Außerdem kann es sein, dass die nach ihrer nationalen Wahlabsicht Befragten aus denselben Gründen, die für die Änderung ihrer nationalen Wahlabsicht gesorgt haben, auch ihre europäische Wahlabsicht ändern, so dass hier die euro-

päische Wahlhandlung nicht notwendigerweise als von nationalen Erwägungen abgeleitet zu interpretieren ist. So wenig plausibel solche Annahmen auch angesichts eines stabilen Erklärungsbeitrags der nationalen Wahlabsicht für mehr als 450 Stimmenpaare aus 25 EU-Mitgliedsländern erscheinen mögen, bleibt – wie fast immer bei einer nicht perfekten Datenlage – eine Restunsicherheit der Interpretation, die es zu beachten gilt. In dem kurzen abschließenden Abschnitt möchte ich einige eher spekulative Anmerkungen über die Implikationen der hier berichteten Ergebnisse machen.

5 Das Ende des permissiven Konsensus?

Die Forschung zu den Europawahlen ist lange Zeit davon ausgegangen, dass Europas Wähler die Direktwahlen zum Europäischen Parlament regelmäßig dazu benutzen, nationale politische Signale an die heimischen Parteien zu senden. In der Literatur wurden die regelmäßigen Stimmenverluste, die Regierungsparteien in den Europawahlen erleiden, als Evidenz für diese Sichtweise angeführt. Doch es ist nicht ganz klar, ob Europas Wähler ihre Regierungsparteien aufgrund von Unzufriedenheit über ihre heimische Performanz oder nicht vielleicht zunehmend auch wegen ihrer europapolitischen Positionen bestrafen, denn dass Regierungsparteien in Europawahlen Stimmen verlieren »is also consistent with the interpretation suggesting that those who are worried by further steps in integration deem the incumbent government responsible for supporting them« (Bartolini 2005: 343). Wenn man nicht nur – wie bislang in der Literatur gängig – das Abschneiden der Regierungsparteien betrachtet, sondern zudem auch für den Faktor nationale Wahlabsicht kontrolliert, fällt es einfacher, zwischen beiden alternativen Lesarten desselben Effekts zu diskriminieren (vgl. Manow 2005). Da die Bedeutung der nationalen Wahlabsicht im Verlauf der Zeit deutlich abgenommen hat, die elektorale Bestrafung der jeweiligen Regierungsparteien jedoch im gleichen Zeitraum erheblich ausgeprägter ausgefallen ist, spricht in der Tat einiges dafür, dass Europas Wähler verstärkt dazu übergegangen sind, *europapolitische*, insbesondere europaskeptische Signale an die heimischen Parteien zu senden.

Wenn ich in diesem Zusammenhang von einer Tendenz der Europäisierung der Europawahlen gesprochen habe, ist somit etwas anderes gemeint als die Ausbildung eines gemeinsamen politischen Marktes mit genuin europäischen Parteien und einem *issue space* eigenständiger europäischer Themen. Europäisierung meint hier nicht, dass ein *European demos in the making* zu beobachten wäre. Ein solches Szenario scheint ähnlich weit entfernt wie ein europäischer

Sozialstaat, der den Gemeinsamen Markt umverteilend korrigiert. Im Gegenteil, wenn Europa selbst in den Europawahlen zum Thema wird, dann sind erneut die vermutlichen Primäradressaten dieser elektoralen Signale die jeweiligen nationalen Regierungen, die über ihre privilegierte Stellung in den Entscheidungsprozeduren der Europäischen Union den Integrationspfad zentral bestimmen. Die europapolitischen Konsequenzen dieser Art der Europäisierung der Europawahlen könnten daher auch durchaus paradox ausfallen. Denn die nationale Kodierung des Wahlverhaltens in den EP-Wahlen der Vergangenheit konnte immer auch als Ausdruck des permissiven Konsensus über den europäischen Integrationspfad verstanden werden, und die zunehmende Thematisierung konstitutioneller und politökonomischer Grundfragen des Integrationsprozesses in den Europawahlen selber wäre dann als Anzeichen der schleichenden Aufkündigung dieses permissiven Konsensus zu verstehen (Bartolini 2005: 349).

Träfe diese Deutung zu, schließt sich die Frage nach den Rückkoppelungseffekten auf die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Union unmittelbar an. Eine plausible Spekulation in diesem Zusammenhang lautet, dass die gesteigerte europäische *awareness* von Europas Wählern und ihre wachsende Skepsis gegenüber dem Integrationsmodus die Chancen auf eine positive Koordination der Mitgliedstaaten eher verringern. In dem europäischen Zwei-Ebenen-Spiel nimmt die Wahrscheinlichkeit einer suprastaatlichen Einigung dann ab, wenn zu Hause das mögliche Einigungsset immer enger definiert wird und damit die europapolitische Handlungsautonomie der nationalen Eliten immer stärker begrenzt wird (Putnam 1988). Dies macht Blockaden in den vetoanfälligen Entscheidungsstrukturen der EU noch wahrscheinlicher. Die solcherart blockierten Strukturen haben aber schon in der Vergangenheit genau jenen negativen Integrationsmodus systematisch privilegiert, den Wolfgang Streeck schon in den 1990er Jahren so nüchtern analysiert hat und gegen den sich offensichtlich nun zunehmender elektoraler Unmut richtet.

Literatur

Bartolini, Stefano, 2005: *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Burkhart, Simone, 2005: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976–2000. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 14–38.

Caramani, Daniele, 2006: Is there a European Electorate and what Does it Look Like? Evidence from Electoral Volatility Measures, 1976-2004. In: *West European Politics* 29, 1–27.

Carrubba, Cliff/Richard J. Timpone, 2005: Explaining Vote Switching across First- and Second-Order Elections: Evidence from Europe. In: *Comparative Political Studies* 38, 260–281.

Checkel, Jeffrey T., 2005: International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. In: *International Organization* 59, 801–826.

Corbett, Richard/Jordan Jacobs/Michael Shackleton, 2003: *The European Parliament*. 5. Auflage. London: John Harper.

Eijk, Cees van der/Mark N. Franklin, 1996: *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Farrell, David M./Roger Scully, 2005: Electing the European Parliament: How Uniform are »Uniform« Electoral Systems. In: *Journal of Common Market Studies* 43(5), 969–984.

Franzese, Robert J. Jr., 2002: Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes. In: *Annual Review of Political Science* 5, 369–421.

Genschel, Philipp, 1998: Markt und Staat in Europa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 39, 55–79.

Hassel, Anke/Bernhard Ebbinghaus, 2000: Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 7, 44–62.

Hix, Simon, 2005: *The Political System of the EU*. 2. Auflage. London: Palgrave MacMillan.

Hix, Simon/Michael Marsh: *Understanding European Parliament Elections: Punishment or Protest?*, im Erscheinen.

Kousser, Thad, 2004: Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections. In: *Electoral Studies* 23, 1–21.

Kreppel, Amie, 2002: *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manow, Philip, 2005: *National Vote Intention and European Voting Behaviour, 1979–2004: Second Order Effects, Election Timing, Government Approval and the Europeanization of European Elections*. MPIfG Discussion Paper 05/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-11.pdf>

Marks, Gary/Carole J. Wilson/Leonard Ray, 2002: National Political Parties and European Integration. In: *American Journal of Political Science* 46, 585–594.

Marks, Gary, et al., 2006: Party Competition and European Integration in East and West: Different Structure, Same Causality. In: *Comparative Political Studies*, im Erscheinen.

Marsh, Michael, 1998: Testing the Second-Order Election Model after four European Elections. In: *British Journal of Political Science* 28, 591–607.

——, 2005: The Results of the 2004 European Parliament Election and the Second-Order Model. In: Oskar Niedermeyer/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Europawahl 2004*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 142–158.

Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42, 427–460.

Ray, Leonard, 1999: Measuring Party Orientations towards European Integration: Results from an Expert Survey. In: *European Journal of Political Research* 36, 283–306.

Reif, Karlheinz, 1984: National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984. In: *Electoral Studies* 3, 244–255.

——, 1997: European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited. In: *European Journal of Political Research* 31, 115–124.

Reif, Karlheinz/Herrmann Schmitt, 1980: Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8, 3–44.

Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

Scharpf, Fritz W., 1999a: Demokratieprobleme in der Europäischen Mehrebenenpolitik. In: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 672–694.

——, 1999b: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

Schmitt, Hermann, 2003: The Eurobarometers: Their Evolution, Obvious Merits, and Ways to Add Value to Them. In: *European Union Politics* 4, 243–251.

——, 2005: The European Parliament Elections of June 2004: Still Second Order? In: *West European Politics* 28, 650–679.

Streeck, Wolfgang, 1996a: *Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. MPIfG Working Paper 96/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-1/wp96-1.html>

——, 1996b: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks et al. (Hrsg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 64–94.

——, 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 369–421.

——, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–261.

——, 2001: Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar. In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus, 135–167.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19, 133–164.

Tsebelis, George, et al., 2001: Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. In: *British Journal of Political Science* 31, 573–599.

Weiler, Joseph H.H., 1991: The Transformation of Europe. In: *The Yale Law Journal* 100, 2403–2483.

Weiler, Joseph H.H./Ulrich Haltern/Franz C. Mayer, 1995: European Democracy and its Critique. In: *West European Politics* 18, 4–39.

Teil IV
Institutioneller Wandel

The Dynamics of American Science: An Institutional and Organizational Perspective on Major Discoveries[1]

J. Rogers Hollingsworth

This paper is a part of a research program analyzing how institutional and organizational factors facilitate or hamper the making of major discoveries in basic biomedical science.[2] Most of the paper focuses on research organizations and institutions in the United States, though there are occasional soft comparisons with the institutional environments and organizations of other societies. The research program as a whole examines research organizations in Britain, France, Germany, and the United States throughout the twentieth century.

Critical to this paper is the definition of a major discovery. A major breakthrough or discovery is a finding or process, often preceded by numerous small advances, which leads to a new way of thinking about a problem. This new way of thinking is highly useful to numerous scientists in addressing problems in diverse fields of science. Historically, a major breakthrough in biomedical science was a radical or new idea, the development of a new methodology, or a new instrument or invention.[3] It usually did not occur all at once, but involved a process of investigation taking place over a substantial period of time and required a great deal of tacit or local knowledge, if not both.[4]

---

1 I am very grateful to Wolfgang Streeck, from whom I learned much about the way institutional environments influence the performance of organizations. Over many years, Jerald Hage has been my co-investigator in the study of radical scientific innovations. Likewise, my colleague David Gear has been of inestimable assistance in all my research. But my greatest debt is to Ellen Jane Hollingsworth, who, over the years, has been my collaborator in studying how institutions and organizations either facilitate or hamper the making of major scientific discoveries over time and across organizations.

2 For this paper, I draw on the study done in collaboration with Ellen Jane Hollingsworth and Jerald Hage of 291 major discoveries.

3 This way of thinking is very different from the rare paradigm shifts analyzed by Thomas Kuhn in *The Structure of Scientific Revolutions* (1962). Major breakthroughs in basic biomedical science, as defined here, occur within the paradigms about which Kuhn wrote.

4 Depending on the scientific community to operationalize this definition, I consider major discoveries to be research that received one of the following forms of recognition: (1) the Copley Medal, awarded since 1901 by the Royal Society of London, insofar as the award was for basic biomedical research, (2) the Nobel Prize in Physiology or Medicine since the first award in 1901, (3) the Nobel Prize in Chemistry since the first award in 1901, insofar as the research

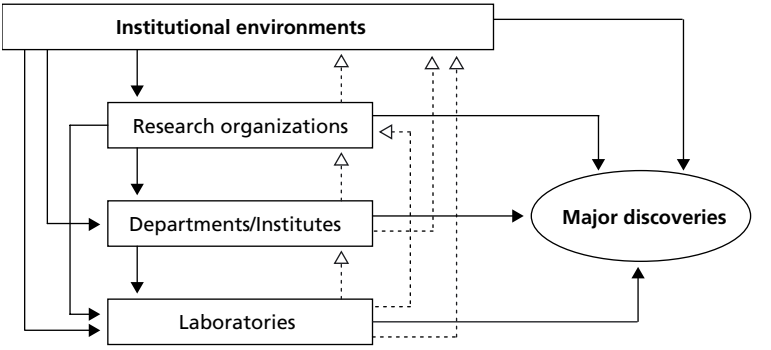
The analysis is multilevel in nature. Research usually takes place in laboratories in departments or divisions that are part of an organization; in turn, such research organizations are embedded in a larger institutional environment. Figure 1 is a simplified perspective of the way each of these levels influences the process of making major discoveries. One of the major challenges facing the scientific community is to understand how activities at one level of analysis are related to those at other levels (Hollingsworth/Boyer 1997). As the social science community lacks a good understanding of the way processes at multilevels of societies operate, this paper makes a modest contribution toward explaining how interactions at multiple levels influence major scientific discoveries. The paper's perspective is nonlinear and co-evolutionary. The heavy downward arrows in Figure 1 indicate the dominant type of influence which institutions and organizations exert on laboratories and researchers. The direction is not one way, for activities at the level of the laboratory influence the behavior of entire organizations as well as institutional environments. Collectively, all of these factors help to explain why there is variation across laboratories in organizations, across organizations in a society, and across societies themselves when it comes to making major discoveries. While each of these four levels identified in Figure 1 is constantly changing, the institutional environment is the most enduring

had great relevance to biomedical science, (4) ten nominations in any three years prior to 1940 for a Nobel Prize in Physiology or Medicine, (5) ten nominations in any three years prior to 1940 for a Nobel Prize in Chemistry if the research had great relevance to biomedical science, (6) considered prizeworthy for the Nobel Prize in Physiology or Medicine by the Karolinska Institute committee, which prepared a short list of possible prizewinners and recommended the winner(s), (7) considered prizeworthy for the Nobel Prize in Chemistry by the Royal Swedish Academy of Sciences committee, which prepared a short list of possible prizewinners and recommended the winner(s) (if the research had great relevance to biomedical science), (8) the Arthur and Mary Lasker Prize for basic biomedical science, (9) the Louisa Gross Horwitz Prize in basic biomedical science, (10) the Crafoord Prize, awarded by the Royal Swedish Academy of Sciences, for biomedical science. I have had access to the Nobel Archives for the Physiology or Medicine Prize at the Karolinska Institute and to the Archives at the Royal Swedish Academy of Sciences in Stockholm for the period from 1901 to 1940. The archives are closed for the past 50 years for reasons of confidentiality, and I have used other prizes (Lasker, Horwitz, Crafoord) to identify major discoveries during the latter part of the twentieth century. My concern is not whether proper credit was assigned to individual scientists for major breakthroughs. Rather, I seek to understand the structure and culture of the organizational context where research did or did not result in a major discovery. I have studied organizations, departments/institutes, and laboratories, as well as the interactions among individuals.

The research summarized here is based on a great deal of archival research, many interviews, and wide reading in many scientific fields. Archives have been used in the United States (e.g., Rockefeller Archive Center, American Philosophical Society, University of Wisconsin, Caltech, University of California Berkeley, University of California San Francisco, University of California San Diego, Harvard Medical School) and in Great Britain and Europe. I have conducted more than 450 in-depth interviews with scientists on both sides of the Atlantic.

and resistant to change. Actors at lower levels are greatly constrained by the norms, rules, and systems of rules that, by definition, constitute the institutional makeup of a society.

Figure 1 Factors at Multiple Levels Influencing Major Discoveries



1 Institutional Environments and Research Organizations

The institutional environments of research organizations consist of a variety of variables, all of which are treated equally here. Institutional environments range from weak to strong. Weak institutional environments exert only modest influence (1) over the appointment of scientific personnel of research organizations, (2) in determining whether a particular scientific discipline will exist in a research organization, (3) over the level of funding for research organizations, (4) in prescribing the level of training necessary for a scientific appointment (e.g., the habilitation), and (5) over scientific entrepreneurship (e.g., the existence of norms that socialize young people to undertake high-risk research).

Strong institutional environments are at the opposite end of the continuum on each characteristic. France is an example of a country that tended to have a strong institutional environment throughout the twentieth century, while research organizations in the United States have been embedded in a relatively weak institutional environment. However, institutional environments of societies change over time, and such changes influence the capacity of a society to make major scientific discoveries. The data on the institutional environments of these four countries suggest that there is a high degree of complementarity among the five concepts constituting institutional environments: when one is weakly developed, the others tend to be weakly developed, etc. This perspective

resonates with the concept of institutional complementarity, found in a variety of work within social science literature.[5]

The institutional environment in which research organizations are embedded has an impact on organizational behavior. The stronger the institutional environment is, the greater the organizational isomorphism – a factor that results in less diversity among the types and behavior of research organizations. When organizational isomorphism is high, organizations tend to converge in their behavior and culture. On the contrary, in weak institutional environments, diversity is greater with regard to types of research organizations and the structure and culture of the organizations. I have found that such a society possesses greater potential for multiple scientific breakthroughs (Hollingsworth 2004; Hollingsworth/Hollingsworth/Hage 2006). In societies in which external controls over organizations are highly institutionalized and strong, connectedness[6] between research organizations and their institutional or external environments has generally been so strong that research organizations have had relatively little autonomy with which to pursue independent strategies and goals. Conversely, the weaker the institutional environment in which research organizations have been embedded, the greater the organizational autonomy and flexibility to develop new knowledge and to be highly innovative. Hence, in societies where institutional environments have been the most developed, rigid, and strong, fewer radical innovations have occurred in basic and applied science.

Heterogeneity in the types of research organizations has tended to be greater in weak institutional environments than in strong ones. In the United States, there have long been many more types of universities than in Germany, where universities embedded in a strong institutional environment resemble one another much more (Ben-David 1977). In the United States, we find small, elite, private universities (Rockefeller University, California Institute of Technology, Rice University), medium-sized private universities (Johns Hopkins University, University of Chicago, Vanderbilt University, Princeton); and large private universities (Harvard, Stanford, MIT, NYU). In addition, there are the large public universities in California (Berkeley, UCLA, UCSB, UCSD) and the Midwest (Michigan, Indiana, Wisconsin, Illinois, Minnesota). Historically, each type of university featured a distinct type of population, somewhat different from other types of research organizations, in part because their dominant competencies were not easily learned or transmitted (McKelvey 1982: 192).

5 On the concept institutional complementarity, see Crouch et al. (2005).

6 On the concept of organizational and institutional connectedness, see Hage/Hollingsworth (2000).

Table 1 Characteristics of Organizational Contexts Facilitating the Making of Major Discoveries

Moderately high scientific diversity
Capacity to recruit scientists who internalize scientific diversity
Communication and social integration among scientists from different fields through frequent and intense interaction
Leaders who integrate scientific diversity, have the capacity to understand the direction in which scientific research is moving, provide rigorous criticism in a nurturing environment, have a strategic vision for integrating diverse areas, and have the ability to secure funding to achieve organizational goals
Flexibility and autonomy associated with loose coupling with the institutional environment

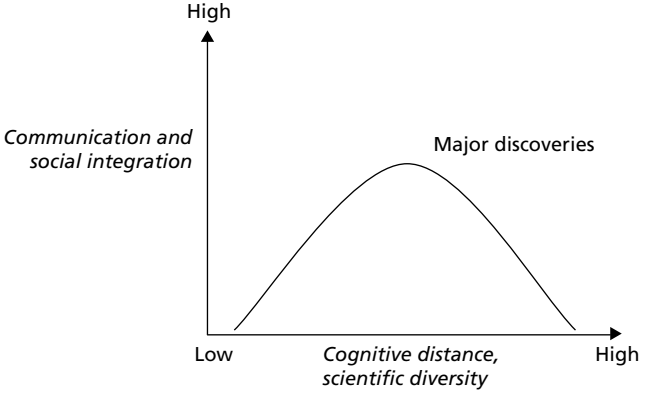
Of course, in both strong and weak institutional environments every organization is unique, meaning that heterogeneity always exists among organizations. Even if weak institutional environments lead to more heterogeneity among types of organizations, forces are nevertheless at work that increasingly lead to organizational isomorphism both across and within organizational types.

The society likely to have numerous breakthroughs is one with a weak institutional environment that permits a high degree of nonconformity and high-risk research. My in-depth, cross-national, and cross-temporal organizational study of 291 major discoveries in the twentieth century demonstrates that major discoveries have tended to occur more frequently in organizational contexts that were relatively small and had high degrees of autonomy, flexibility, and the capacity to adapt rapidly to the fast pace of change in the global environment of science. As Table 1 demonstrates, such organizations tended to have moderately high levels of scientific diversity and internal structures that facilitated the communication and integration of ideas across diverse scientific fields.[7] These organizations tended to have scientific leaders with a keen scientific vision of the direction in which new fields in science were heading and the capacity to develop a strategy for recruiting scientists capable of moving a research agenda in that direction.

Organizational contexts featuring such characteristics were Rockefeller University, the California Institute of Technology, the Salk Institute, and the Johns Hopkins University Medical School. Scientists at the relatively small Rockefeller University made more major discoveries in basic biomedical science than any

7 The results reported in Tables 1 and 2 were derived from an analysis of major research universities across the twentieth century. In the United States, there were only about 15 such universities in 1920, and approximately 60 by 2000. These were doctoral-research intensive universities. With few exceptions, these universities awarded 40 or more doctoral degrees per year across at least 10 academic disciplines.

Figure 2 The Impact of Communication and Cognitive Distance on Major Discoveries



other organization in the world during the twentieth century (Hollingsworth 2004; Hollingsworth/Hollingsworth 2000).

Figure 2 portrays the kind of organizational context in which major discoveries are more likely to occur. These contexts possess a moderately high degree of scientific diversity and a high level of communication among scientists in diverse fields of science. Of course, as organizations acquire more and more diverse fields of science, they run up against limits to their ability to maintain communication across diverse fields.

Even in societies with relatively weak institutional environments, most organizational contexts hamper the making of major discoveries. Over time, most research organizations tend to become relatively large and more bureaucratic. They are divided into an increasing number of scientific disciplines, and communication diminishes among scientists working in the various fields within the organization (see Table 2). Unlike Rockefeller University, most research universities are structured around departments and academic disciplines: for that reason they lack organizational flexibility and acquire a great deal of organizational inertia – since academic departments have a tendency to continue working in the same general problem areas.

Table 2 Characteristics of Organizational Contexts Constraining the Making of Major Discoveries

Differentiation	Organizations with sharp boundaries among subunits, the delegation of recruitment exclusively to department or other subunit level, the delegation of responsibility for extramural funding to the department or other subunit level.
Hierarchical authority	Organizations were very hierarchical when they experienced centralized (a) decision-making about research programs; (b) decision-making about number of personnel; (c) control over work conditions; (d) budgetary control.
Bureaucratic coordination	Organizations with high levels of standardization for rules and procedures.
Hyperdiversity	This was the presence of diversity to such a deleterious degree that there could not be effective communication among actors in different fields of science or even in similar fields.

2 Institutional Environments and Isomorphism within and across Research Organizations

Societies vary in their capacity to produce major discoveries over time because they are influenced in various ways by several historical processes, notably organizational isomorphism and path dependency. Path dependency reminds us that the way things were previously organized influences the way they are organized today. Still, institutional environments, organizations, and individual actors are always changing. The stronger the institutional environment is, the greater the degree of organizational isomorphism and the greater the similarity in path-dependent processes among organizations. Even in societies with weak institutional environments, there are forces which lead over time to greater degrees of homogeneous behavior (i.e., organizational isomorphism) across and within organizations. Different populations of organizations in the same society develop a set of competencies and routines that become institutionalized but remain societally specific. As a result of these competencies, actors in both different and similar organizations engage in a great deal of common learning and socialization. Scientists, technicians, and administrators from different types of organizations in the same society acquire a great deal of common organizational know-how that is transmitted across time and organizations. Some years ago, DiMaggio and Powell (1983) picked up on these ideas when they pointed out that organizations in the same society engage in many "mimetic processes." Others (Hodgson 2003) developed the argument that routines are organizational metahabits, which diffuse across populations of organizations in a particular in-

stitutional environment. To understand homogenizing forces across and within organizations in the same institutional environment, analysts have increasingly focused on control mechanisms of individuals in their socialization processes – although the control replicators are called many different things in the literature: memes, culturgens, routines, and comps. Whatever the term, social scientists have been focusing for some time now on the way competition among organizational actors in an institutional environment is suppressed by norms, rules, habits, and conventions at the group and organizational levels. Isomorphic pressures are especially strong when actors in highly saturated environments are competing for the same finite resources (McKelvey 1982).

Isomorphism, no matter how powerful a force, certainly does not sweep through history unimpeded. It occurs at a very moderate rate, constrained by many forces. One factor retarding organizational isomorphism is the existence of diverse types of research organizations in a society. Many years ago, Stinchcombe (1965) made the astute observation that organizations founded at different points in time, even those of the same type, are influenced in their behavior for long periods by the cultural attributes of the social technologies current at the time of their foundation. When Stinchcombe made his observation, social scientists had not explicitly developed the concepts of path dependency and organizational isomorphism, but his emphasis is clearly suggestive of a path-dependency perspective. Stinchcombe was making the profound point that organizations do not necessarily closely track changes in their environment, but are somewhat inert, preserving certain nonadaptive qualities that often have deleterious effects on their capacity to be highly adaptive to their environments. Thus they resist isomorphic pressures; as a result, population heterogeneity persists.

There is a substantial body of literature suggesting that continuously high levels of radical innovation in modern societies require diversity in organizational forms and ideas, heterogeneity in organizational structures, and institutional environments with ample resources to nurture radical innovations (Hage/Hollingsworth 2000). Individual societies continuously confront contradictory pressures. On the one hand, they are subjected to processes that move organizational populations toward greater homogeneity and uniformity. On the other, homoeostatic forces within populations of specific types of organizations constrain evolutionary change and preserve nonadaptive forms, facilitating organizational inertia (Mayr 2001). If a society is to be continuously creative and make radical innovations, it must have sustained variation and diversity in organizational forms and ideas, which are more likely to flourish in weak institutional environments.

However great the forces of isomorphism among populations of organizations are, new organizational forms may continue to emerge from time to

time. Unfortunately, we lack sufficient theoretical tools to specify when and where radically new organizational types will emerge. For theoretical insights into this problem, some of our best sources are the biological literature on the processes of speciation. It is useful to think of the emergence of new organizational forms as organizational mutants. Mutations occur all the time, among both biological and organizational species. However, most do not "take hold" as they are outnumbered in their population environments, crowded out, and "rapidly dissipate through the normal intermixing process" (Astley 1985: 232). Moreover, we know from numerous population-ecology studies that new organizations have low survival rates.

Thought of as a mutation, a new organizational form is more likely to survive if it occurs in organizational environments that are sparsely populated and have ample resources to support such new development, and if it is not crowded out by the normal process of intermingling with other types of organizations. New surviving forms tend initially to be relatively autonomous from their environments. In such environments, organizational speciation may occur, and in the short term, a new form may be immune to the pressures of organizational isomorphism. Environments with resources exceeding demand offer a greater opportunity for a new organizational form to survive than do more competitively saturated environments (McKelvey 1982).

One example of the emergence of a new form of research organization is the establishment of several research institutions in the United States after 1960: the Salk Institute, the Scripps Research Institute (both in La Jolla, California), and the Fred Hutchinson Cancer Research Center (Seattle, Washington). What was novel about these institutions compared with older ones (the Scripps Institute of Oceanography, the Rockefeller Institute, the various Carnegie Institutes, the Laboratory of Molecular Biology in the UK, the Institut Pasteur, the various Max Planck Institutes) was that this new form of research institute had no endowment, no permanent patron, and no assured source of support. These institutes, emerging in newly developing research environments in Southern California and Seattle, were managed by entrepreneurs skilled at raising money in the distinctive regional entrepreneurial landscape of the West Coast, where thousands of adventurous investors and philanthropists were in search of new, local investment niches. Traditional sources of capital – banks, the federal government, and more conservative philanthropists in the East – tended to view these ventures with skepticism. Significantly, Silicon Valley emerged on the outskirts of Palo Alto, California, and the biotechnology industry also had much of its early success in the sparsely populated California landscape, not in the older centers of the United States where the industrial organizational density was quite high.

Since clusters of major discoveries tend to occur within relatively small organizations (see Table 1 and Figure 2), why is it that they may also occur within a large organization that is separated internally into various departments? Such rare occurrences tend to take place when the following conditions exist:

- The organization must be extremely decentralized (permitting the scientists making major discoveries to enjoy a high degree of autonomy and flexibility).
- The actors within the organization must have access to sufficiently diverse types of resources so that their scientific practices and administrative routines are not crowded out by those already institutionalized in the host organization.

The subunits of organizations where these clusters occur tend to have most of the characteristics listed in Table 1. According to evolutionary logic, those making major discoveries in a new scientific area of research tend to be in a better position to escape the institutionalized, homogenizing pressures of the organizations and to possess the autonomy to intermix, interbreed, and reproduce their own intellectual progeny within their particular subunit of the larger organization.

The occurrence of a cluster of major discoveries in an organization, especially in a single department over 30 or 40 years, is extraordinarily rare. Such a cluster of discoveries occurred in the Faculty of Arts and Sciences of Harvard University between the mid-1950s and the mid-1970s following the establishment of two new departments: the Department of Biochemistry and Molecular Biology, and the Department of Organismic and Evolutionary Biology. From each of these departments came a number of major discoveries. Significantly, these new departments were not encumbered by the inertia of the past.[8]

Over time, however, departments establish institutionalized routines, as do universities, and inertial processes set in, making it difficult for a highly creative subunit to continue being so innovative. At Harvard, as elsewhere, the level of innovativeness in a highly creative department eventually declined. Even organizations once highly decentralized, in which each subunit enjoyed a high degree of autonomy, tend to institutionalize a set of routines across the organization, thereby establishing interlocking and conditional behaviors for all subunits of the organization.

8 The brief generalizations about these two Harvard departments are based on numerous interviews with scientists and administrators, as well as on archival materials at Harvard. These materials are reported in much more detail in the forthcoming study, Hollingsworth/Hollingsworth/Hage (2006).

Initially these two Harvard departments were headed by outstanding leadership with visionary agendas and staffed by scientists researching areas that were moderately high in diversity and very highly integrated scientifically (see Table 1). Even though each scientist within the department tended to pursue a separate body of research, the work was highly complementary to the research program of the entire department, which possessed a distinctive culture that glued it together.

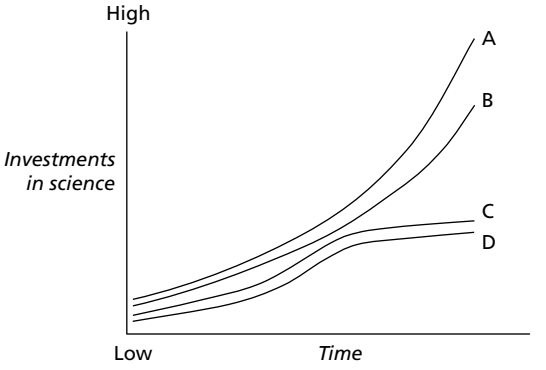
Eventually the distinctive scientific excellence of these departments declined. The scientific agenda of the new departments diffused to other organizations throughout the world, and many of the original members of the departments retired, died, or left. As scientific practices became routinized, no other leader emerged with a radically new agenda, capable of transforming the departments again into those on the cutting edge of science. The routines of the larger organization in which the departments were embedded slowly penetrated the departments. For all of these reasons, it is difficult for a research department to remain on the cutting edge of research for more than two or three decades. It is possible for a new department with a new scientific agenda to emerge, but seldom does such a department then proceed to produce clusters of pioneering discoveries in science. Rare indeed are the equivalents of within-organization mutations that are able to "take hold." Over the longer term, the distinctiveness of a "new departmental species" diminishes as it is constrained by the routines of the rest of the organization and other organizations in its institutional environment.

3 The Shift from a Weak to a Stronger Institutional Environment

Over time, the dynamics of the scientific enterprise embedded in a weak environment cause the institutional environment to become a much stronger one, and the institutional environment is transformed. In turn, the stronger institutional environment alters the dynamics of the society's system of science.

What is it about the scientific enterprise that leads to change in the institutional environment of research organizations? For some time, the world has been experiencing an enormous expansion of information and knowledge, which in turn begets ever more information and knowledge. For well over a century, the number of scientific papers and journals has been increasing exponentially, fueled by increases in the number of scientists and financial resources for science. For many years, developed economies also witnessed an exponential increase in the number of scientists and in the percentages of gross domestic

Figure 3 Historical Growth of Investments in Science



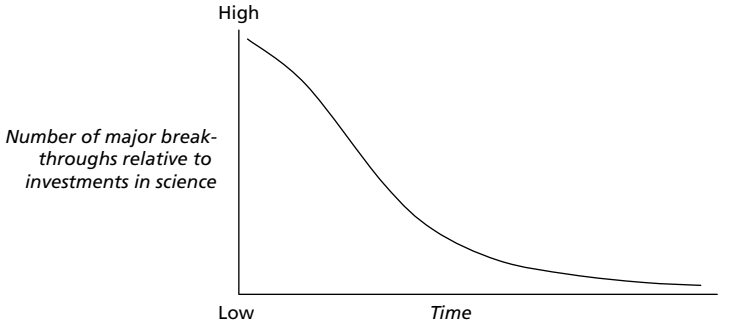
A Number of scientific papers
B Number of scientific journals
C Percent of workforce in research and development
D Percent of gross national product for research and development

Sources: Derived from National Science Board, *Science and Engineering Indicators* (various years), Rescher (1978) and Price (1963).

product devoted to scientific research (US National Science Board, *Annual Reports*). Of course, we have known since the time of Malthus that most forms of exponential growth must eventually come to a halt. No environment can continue to invest such extensive resources in scientific research: otherwise, at some point everyone would be a scientist and a society's entire gross national product would be devoted to scientific research. Nevertheless, in all advanced industrial societies, the percentage of the population and of the GNP devoted to scientific research is continuing to increase, just not exponentially (National Research Council Canada 2005).

To understand these processes, we need to recall Max Planck's *Principle of Increasing Effort*: "with every advance in science, the difficulty of the task is increased; ever larger demands are made on the achievements of researchers, and the need for a suitable division of labor becomes more pressing" (Planck 1949: 376; Rescher 1978: 81). With the expansion of knowledge comes increasing specialization, the development of new subspecialties, and need for additional support staff. There are also increases in new instrumentation, leading to improved methods of measurement, which in turn lead to new fields of specialization and the need for even better instrumentation.

Figure 4 Number of Major Breakthroughs Relative to Scientific Effort



Sources: Derived from National Science Board, *Science and Engineering Indicators* (various years), Rescher (1978) and Price (1963).

When new fields open up, the early investigators often make major breakthroughs: "the pickings are easier." As fields mature, the effort and resources required for significant advances increases continually. This "digging and searching" for significant findings as fields mature and broaden fuels an unending need for even more resources. As a result of this dynamic, the societal resources required to bring about a major discovery tend to increase exponentially. However, the number of major discoveries per annum increases very modestly – if at all. Figure 4 illustrates the dramatic decline in the number of major discoveries relative to the investment society has made in science.

As the demand increases for more financial resources for scientific research, central governments become more involved in funding science and shoulder an increasing percentage of research expenditures, thus altering the institutional environment in which scientific research is embedded. This has several consequences for the structure and culture of the social system of science. First, as central governments increase the proportion of their budgets spent on scientific research, politicians and government bureaucracies become more involved in making decisions about how funding should be allocated. Certain fields of science receive an increasing proportion of investment while other areas are given only scant attention. Meanwhile, scientific communities engage in massive lobbying and public relations campaigns in an effort to influence the decisions of public officials. Second, as the amount of public sector money invested in science rises, governments increase their monitoring and auditing of research organizations in order to enhance research "efficiency and effectiveness" and to prevent fraud. Research organizations – like business firms – increasingly become part of the "audit society." Third, governments acquire a taste for assess-

ing the social benefits of scientific research and express little interest in funding the pursuit of knowledge for its own sake. They support research that promises payoffs "here and now"; in other words, they prefer research with short-term societal benefits rather than high-risk research. Fourth, as central governments become more involved in funding science and making decisions about how the money should be used, research organizations increasingly lose their autonomy. One consequence of these processes is an increasing convergence in the behavior of research organizations, a movement toward greater organizational isomorphism. Researchers tend to gravitate toward scientific areas where there is funding. Since diversity in types of research organizations is associated with organizational autonomy and flexibility as well as scientific breakthroughs, an increase in the strength of the American institutional environment and greater organizational isomorphism pose major problems for the capacity of American research organizations to continue making major breakthroughs.

Finally, the strengthening of the institutional environment of the American system of science is leading to increased commercialization of science. From a theoretical point of view, the strengthening of an institutional environment and an expanding role of the state in funding science do not necessarily lead to the commercialization of science. In the U.S. case, the association between the strengthening institutional environment and the commercialization of science resulted primarily from the fact that the American scientific enterprise has historically been deeply embedded in a highly entrepreneurial culture.

To understand how this process has evolved in the American context, we must first recognize that social systems of science are somewhat bifurcated into public (i.e., communal) knowledge and private knowledge, and each of the two subsystems of knowledge has its own norms, incentives, and behavior. Public knowledge is simply knowledge owned by everyone in common. An example is knowledge published in scientific journals to which everyone has access: the reading of a scientific paper does not diminish its use for the next reader. This is very different from private knowledge, which is a private good not available to all – in other words, if Jake eats his cake, no one else can eat it. If private knowledge is patented or its use acquired by licensure, it is restricted to private use. These two systems of knowledge have their own incentive structures. To most observers it has been relatively easy to understand the pecuniary motives of those who produce private knowledge in the marketplace. But what have been the incentives that motivate those who produce knowledge owned in common by the community?

Sociologists and economists have observed that a major incentive to produce public knowledge has been peer recognition. Historically, societies have bestowed rewards such as medals, prizes, and other forms of esteem on the

Table 3 Public Sector Science in the United States[a]

Property rights of scientific production	Science produced as a public good, belonging to the larger community.
Incentives to produce science	The reward is recognition of priority in discovery. Rewards come in the form of scientific awards, scientific citations, peer group esteem, salary increases.
Methods of funding	Sector funded by patrons, governments, grants, gifts, and contracts. If left to the market, the sector will be underfunded.
Locus of production	Heavy concentration in private non-profit and public sector organizations, although occasionally for-profit organizations produce public goods.
Vulnerability of sector	Sector tends to become bureaucratically funded over time. Funders grow less willing to finance high-risk projects. Research organizations become increasingly large and fragmented, hampering communication across diverse fields. As industrialization increases, an increasing proportion of scientists seek monetary rewards rather than knowledge as an end in itself.
Long-term consequences of public sector science	Highly variable. Some knowledge has few or no effects on society; other knowledge may have societal effects far in excess of the financial resources originally invested. Most major discoveries take many years to have fundamental payoffs, though a few have immediate benefits.

a For discussion of the literature on public knowledge, consult Merton (1973), Dasgupta/David (1994).

discoverer. Such an incentive system has historically generated a great deal of competition among scientists and occasionally intense feuds over whose work deserved priority in being recognized. To facilitate the working of an effective incentive system and to assist in adjudicating priority disputes, the international scientific community has scientific elites who determine what contributions to knowledge are important contributions. Table 3 briefly describes the public science sector in the United States.

While modern societies have had a scientific sector that produces public goods (i.e., public sector science), during the process of modernization, the for-profit sector has also produced science and technology at an accelerating rate. In the for-profit sector, the incentives for research have been primarily monetary in nature. During the past fifty years, the particular process of American industrialization has tended to diminish the proportion of individual scientists pursuing communal obligations and production of public knowledge and to increase the proportion of scientists engaged in the pursuit of pecuniary gain. This process has become one of the most important forces leading to a transformation in the American system of science. Table 4 presents the characteristics of the for-profit science sector in the United States.

Table 4 For-Profit Sector Science in the United States[a]

Property rights of scientific production	Most of the science produced is proprietary in nature. Patents, copyrights, and licensing agreements are widely used for defining and protecting intellectual property rights.
Incentives to produce science	The rewards are primarily monetary in nature.
Methods of funding	Sector predominantly funded by market forces in the private sector. Increasingly, universities and other non-profit organizations have been licensing discoveries made with federal funds and establishing science parks for private firms with strong affiliations to universities.
Locus of production	Historically heavily concentrated in for-profit organizations but in recent years, this sector also has had increasing activity in non-profit and public-sector research organizations.
Vulnerability of sector	The sector is heavily dependent on decision makers who have short-term horizons. As a result, the sector tends to emphasize incremental research designed to maximize profits in the short term.
Long-term consequences of heavy dependence on for-profit sector of science	If the society becomes excessively dependent on this sector for the production of knowledge, there will not be enough new, basic knowledge necessary for high technological and economic growth on the long run.

a For discussion of the literature on the for-profit science sector, see Dasgupta/David (1994).

While the for-profit sector of science has been expanding in the United States throughout the twentieth century, its rate of growth dramatically increased during the past twenty-five years. Ironically, the increasing role of the government in funding science in the United States is leading to a weakening in the development of public, communal knowledge and science. The passage of the Bayh-Dole Act by Congress in 1980 did much to accelerate the expansion of the for-profit sector of science. This act stipulated that intellectual property resulting from federally (i.e., communally) funded research in universities could be patented, with universities and their researchers to be the beneficiaries of resulting royalties. The act stated that universities, as a condition for receiving federal research funds, had an obligation to make a good-faith effort to transfer resulting technological knowledge to the marketplace or to make it available in some other form for use by society. As a result, university linkages with industry increased dramatically. The number of patents issued to American universities tripled in a single decade (1984–1994). Numerous universities established intellectual transfer offices, developed adjacent science parks, and dramatically increased their equity in firms located nearby and elsewhere. In 2000, American universities earned at least $1 billion by conservative estimates, primarily in royalties (Etzkowitz 2002: chap. 10; National Science Board 2004).

Although an abundance of data is available on changes in patenting, the acquisition of patents by universities only represents the tip of the iceberg in the increasing commercialization of science at American research universities. My interviews with senior administrators and scientists in major research universities are consistent with other studies (Cohen et al. 1998; Agrawal/Henderson 2002), which indicate that patents amount to no more than eleven percent of the flow of knowledge with commercial value into the contemporary marketplace. The more important links between American universities and firms have been the joint ventures between firms and individual university scientists, activities by university scientists in creating their own firms, efforts by universities and their affiliated foundations to act as venture capitalists and to become sole or part owners of new business ventures. Of course, a two-way interaction does take place between universities and firms, as firms in a number of sectors have substantially increased their investments in research conducted at universities. In recent years, major American universities have been at the forefront in developing new technologies that have spawned the transformations underlying a number of economic sectors: biotechnology, information technology, software, and computational biology. Because the knowledge created by American universities is so closely linked to these relatively new sectors, it is not surprising that the universities have been so intricately involved in their commercial development.

In a twenty-five year period following the passage of the Bayh-Dole Act, the historical relationship between public sector science and for-profit sector science has been significantly altered, bringing about a transformation in the culture and behavior of American universities. Historically, universities were sites primarily concerned with producing science as a public good, while for-profit firms were primarily engaged in producing science and technology as private goods, although the distinctions between these two types of organizations were never very tidy. While the two types of organizations had somewhat different goals and reward structures, some universities and their faculties were engaged in producing both public and private knowledge, as were also some for-profit organizations. For example, the laboratories of AT&T and IBM had very enviable records for producing important basic scientific discoveries in the form of public science (Rosenberg 1990). In the past twenty-five years, the differences in the behavior of the two types of organizations have considerably narrowed.

There is some evidence that in the short term the increasing commercialization of the American university is contributing to more technological innovations and to higher levels of economic productivity and growth. Clearly, a robust for-profit science sector has been an important stimulus to the American economy. However, sustainable increases in knowledge and technology are necessary in both public sector science and for-profit sector science. No one knows

how to define the proper balance between the two sectors, but we have a great deal of evidence suggesting that, on the long run, public sector science will be underfunded should its financing be left to the market. Findings also indicate that the increasing commercialization of science and the bureaucratization of American research universities are discouraging young investigators from conducting high-risk research.[9]

It is extremely difficult to predict what the economic payoff is likely to be from any particular discovery, and for many years there has been considerable debate about the way advances in technology influence the agenda for fundamental and basic science. Historically, a great deal of interaction and co-evolution has occurred in the development of both science and technology. Yet, for long-term economic growth, a sustainable abundance of fundamental or basic knowledge is necessary. Indeed, the consequences of many fundamental advances in basic knowledge were only realized in the marketplace after long periods of time. Many basic scientific discoveries had little economic payoff in the short term, but reaped considerable dividends decades later. No doubt our societies have yet to realize the economic rewards of many other basic discoveries. Of course, the economic significance of a few major, basic biomedical science discoveries was quickly picked up by business firms and soon thereafter began to yield returns in the marketplace (e.g., the Nobel Prizes for Fred Sanger and Walter Gilbert for their work on the sequencing of DNA, for Dan Nathans and Hamilton Smith for their research on the role of restriction enzymes in cutting up DNA, and for Kary Mullis for his development of the polymerase chain reaction).

The realization of economic rewards from fundamental discoveries in the biomedical sciences is a very inefficient and unpredictable process. There is no way of knowing in advance which discoveries will make a significant contribution to the wellbeing of society or when the consequences might be realized. What is clear from the historical record is that high-risk research and fundamental basic research are necessary for the general good of a society on the long run. There is no empirical evidence to suggest that the future wellbeing of societies will be any less dependent on fundamental discoveries and high-risk research than has been the case in the past. As Wolfgang Streeck has often reminded us, institutional environments that provide strong incentives for underinvestment and overconsumption in the short term are likely to result in an undersupply of productive assets in the longer term (Streeck 1992).

As we consider the future of American science, it is helpful to engage in some historical perspective. In the late eighteenth and early nineteenth centuries,

9 These observations became quite obvious during many interviews that I conducted.

France was at the center of the global system of science. Yet by the middle of the nineteenth century, the center had already begun to shift to Germany, which retained its supremacy until the late 1920s. The center then shifted to Britain, which retained its supremacy through WWII. Since then, the United States has been the major center of Western science. The distribution of major prizes and rankings on citation indices make it unmistakably clear that the United States has been the hegemon in world science for at least a half century.

When we reflect retrospectively on these various centers of excellence, it becomes obvious that their decline in performance relative to other countries had already started just as they were thought to be at the height of their superior performance. The elite in these countries were so engaged in celebrating the achievements of their system that they failed to understand that the dynamics, the structure, and the contradictions inherent in their system were leading to its decline. Future analysts engaging in retrospective analysis of American science at the end of the twentieth century are likely to observe a system which by most indicators was performing extraordinarily well. Yet in retrospect, they are likely to note that the increasing organizational isomorphism both within and across its research organizations, combined with the increasing commercialization of science, had begun to impose fundamental limits on the ability of the American system to sustain its level of excellence.

References

Agrawal, Ajay/Rebecca Henderson, 2002: Putting Patents in Context: Exploring Knowledge Transfer from MIT. In: *Management Science* 48, 44–60.

Astley, W. Graham, 1985: The Two Ecologies: Population and Community Perspectives on Organizational Evolution. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 224–241.

Ben-David, Joseph, 1977: *Centers of Learning: Britain, France, Germany, United States*. New York: McGraw Hill.

Cohen, Wesley, et al., 1998: Industry and the Academy: Uneasy Partners in the Cause of Technological Advance. In: Roger Noll (ed.), *Challenges to the Research University*. Washington, DC: Brookings Institution.

Crouch, Colin, et al., 2005: Dialogue on 'Institutional Complementarity and Political Economy.' In: *Socio-Economic Review* 3, 359–382.

Dasgupta, Partha/Paul A. David, 1994: Toward a New Economics of Science. In: *Research Policy* 23, 487–521.

DiMaggio, Paul/Walter W. Powell, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review* 48, 147–160.

Etzkowitz, Henry, 2002: *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*. London: Routledge.

Hage, Jerald/J. Rogers Hollingsworth, 2000: Idea Innovation Networks: A Strategy for Integrating Organizational and Institutional Analysis. In: *Organization Studies* 21, 971–1004.

Hodgson, Geoffrey, 2003: The Mystery of Routine: The Darwinian Destiny of an Evolutionary Theory of Economic Change. In: *Revue Economique* 34, 355–384.

Hollingsworth, J. Rogers, 2004: Institutionalizing Excellence in Biomedical Research: The Case of The Rockefeller University. In: Darwin H. Stapleton (ed.), *Creating a Tradition of Biomedical Research: Contributions to the History of The Rockefeller University*. New York: Rockefeller University Press, 17–63.

Hollingsworth, J. Rogers/Robert Boyer (eds.), 1997: *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hollingsworth, J. Rogers/Ellen Jane Hollingsworth, 2000: Major Discoveries and Biomedical Research Organizations: Perspectives on Interdisciplinarity, Nurturing Leadership, and Integrated Structure and Cultures. In: Peter Weingart/Nico Stehr (eds.), *Practising Interdisciplinarity*. Toronto: University of Toronto Press, 215–244.

Hollingsworth, J. Rogers/Ellen Jane Hollingsworth/Jerald Hage (eds.), 2006: *The Search for Excellence: Organizations, Institutions, and Major Discoveries in Biomedical Science*. New York: Cambridge University Press (forthcoming).

Kuhn, Thomas S., 1962: *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Mayr, Ernst, 2001: *What Evolution Is*. New York: Basic Books.

McKelvey, Bill, 1982: *Organizational Systematics: Taxonomy, Evolution, Classification*. Berkeley: University of California Press.

Merton, Robert K., 1973: *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago: University of Chicago Press.

National Research Council Canada, 2005: *Looking Forward: S&T for the 21st Century – Foresight Consolidation Report, NRC Renewal Project*. August 2005. <www.nrc-cnrc.gc.ca/docs/NRC-Foresight_Consolidation_Report_e.pdf>

National Science Board, 2004: *Science and Engineering Indicators 2004*. Arlington, VA: National Science Foundation.

Planck, Max, 1949: *Vorträge und Erinnerungen*, 5th Edition. Stuttgart: S. Hirzel.

Price, Derek J. de Solla, 1963: *Little Science, Big Science*. New York: Columbia University Press.

Rescher, Nicolas, 1978: *Scientific Progress*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Rosenberg, Nathan, 1990: Why Do Companies Do Basic Research with Their Own Money? In: *Research Policy* 19, 165–174.

Stinchcombe, Arthur, 1965: Social Structure and Organizations. In: James March (ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 153–193.

Streeck, Wolfgang, 1992: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel

Renate Mayntz

Das Thema Systemkohärenz wird in zwei Forschungslinien berührt, mit denen Wolfgang Streeck sich intensiv befasst hat – der vergleichenden Forschung zu den *Varieties of Capitalism* (Streeck/Yamamura 2001, 2003) und der Untersuchung institutionellen Wandels (Streeck/Thelen 2005b). Allerdings wird die Frage der Systemkohärenz in beiden Ansätzen nicht systematisch behandelt, sondern bleibt gewissermaßen eine theoretische Leerstelle. Untersuchungen zum institutionellen Wandel werfen die Frage auf, ob die Kohärenz des umfassenden Makrosystems durch den Wandel einzelner Institutionen untergraben wird, oder ob Institutionenwandel nicht umgekehrt ein Mechanismus ist, sie herzustellen. Um diese Frage geht es jedoch nicht bei Untersuchungen institutionellen Wandels; die zentrale analytische Dimension wird vielmehr durch den Gegensatz zwischen (institutionellem) Wandel und Kontinuität bestimmt, und im Einzelnen geht es um die Mechanismen, die insbesondere dem institutionellen Wandel zugrundeliegen. In der vergleichenden Kapitalismusforschung ist der Bezug zur Problematik systemischer Kohärenz insofern direkter, als es dort nicht um einzelne Institutionen, sondern um institutionelle Konfigurationen (beziehungsweise sozioökonomische Systeme) geht. Zwar ist die zentrale abhängige Variable auch hier nicht Systemkohärenz, sondern eine System*leistung*, aber Systemkohärenz ist oft zumindest impliziert, wenn es um die Voraussetzungen dieser Systemleistung geht. Bei dem folgenden Versuch, die damit grob verortete theoretische Leerstelle präziser zu bestimmen und die dort liegende Problematik ein paar Schritte weit zu entwickeln, bietet es sich daher an, mit der zweiten der genannten Forschungslinien zu beginnen. In einem ersten Schritt wird das zentrale Argument der teilweise divergierenden Ansätze herausgearbeitet, um zu sehen, welchen Platz die Problematik systemischer Kohärenz darin einnimmt. In einem zweiten Schritt wird der Zusammenhang zur Theorie institutionellen Wandels hergestellt. Schließlich wird das Konzept der Systemkohärenz selbst zum Gegenstand gemacht; Anregungen der beiden zunächst betrachteten Forschungslinien folgend, gilt dabei ein besonderes Interesse einem Zustand schwacher Systemkohärenz.

Die vergleichende Forschung zu den Varieties of Capitalism (VoC) – und die damit verwandte und deshalb in die folgenden Überlegungen einbezogene Forschung zu nationalen Innovationssystemen (NIS) – fragt nach den institutionellen Voraussetzungen einer bestimmten Systemleistung, die als abhängige Variable fungiert; bei den VoC ist es die Wirtschaftsleistung oder der wie auch immer definierte ökonomische Erfolg entwickelter Industriestaaten, bei NIS ist es die Hervorbringung von marktgängigen technologischen Innovationen. Die abhängige Variable Innovationsfähigkeit trägt zur wirtschaftlichen Leistung eines Landes bei, ist allerdings nicht der zentrale Faktor im Ansatz der VoC. Die Untersuchungen zu VoC und NIS setzen sich von der Annahme ab, es gäbe einen *one best way* für das Hervorbringen wirtschaftlichen Wachstums beziehungsweise ökonomisch erfolgreicher Innovationen.[1] Die Untersuchungen über die VoC widerlegen die nicht zuletzt durch die ökonomische Globalisierung angeregte Erwartung, dass moderne kapitalistische Wirtschaftssysteme weltweit auf ein bestimmtes (»liberales«) Modell konvergieren. Ähnlich zeigen die vergleichenden Untersuchungen von NIS, dass es nicht nur eine optimale Art gibt, die Beziehung zwischen Wissenschaft, Technik und Wirtschaft zu gestalten. Vielmehr, so die beiden Forschungslinien gemeinsame Kernthese, können unterschiedliche institutionelle Konfigurationen eine vergleichbare Systemleistung erzeugen. Dabei wird nicht unbedingt eine strikte Äquifunktionalität unterschiedlicher institutioneller Konfigurationen behauptet, also zum Beispiel, dass verschiedene »Arten« des Kapitalismus im Hinblick auf ein einziges Kriterium wie das BIP gleich leistungsfähig sind. Hall und Gingerich (2004) haben zwar errechnet, dass konsequent auf einem der beiden von ihnen unterschiedenen Koordinationsprinzipien basierende Nationalökonomien die gleichen Wachstumsraten erzeugen sollten, und Amable (1999: 8) stellt fest, dass nach dem Zweiten Weltkrieg »most European countries and Japan enjoyed roughly the same pattern of growth«, obwohl sie »sensibly different institutional architectures« aufweisen. In der für die VoC am häufigsten zitierten Quelle, dem Buch von Hall und Soskice (2001), geht es aber ausdrücklich nur um *comparative advantages*, die je spezifischen Wettbewerbsvorteile verschiedener institutioneller Konfigurationen, deren Ergebnis sich nicht auf einer einzigen Ordinalskala wie dem BIP abbilden lässt. Neben dem (am BIP gemessenen) Wirtschaftswachstum kann etwa das Beschäftigungsniveau und die Beschäftigungsstruktur, die Art der vorzugsweise produzierten Innovationen und die Form industrieller Spezialisierung in die Beurteilung »wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit« einbezogen werden.

1 Die Annahme eines *one best way* liegt auch einer Reihe von Managementtheorien zugrunde und wurde auch für andere gesellschaftliche Funktionssysteme wie das Bildungssystem oder das Gesundheitssystem diskutiert; noch heute basieren Benchmarking-Verfahren darauf.

Wenn verschiedene institutionelle Architekturen eine vergleichbare systemische Leistung erzeugen können, stellt sich zwangsläufig die Frage, was denn dann die Voraussetzung einer solchen Leistungsfähigkeit ist. Die übereinstimmend in Untersuchungen von VoC und NIS gegebene Antwort lautet, dass nicht bestimmte Merkmale der vorzugsweise betrachteten Institutionen[2], sondern ihr Zusammenspiel die Systemleistung bestimmt. In der Literatur zu den VoC wird in diesem Zusammenhang vielfach der Begriff der Komplementarität benutzt. Abweichend von der Standarddefinition von Komplementarität als gegenseitige *Ergänzung* unterschiedlicher, ja scheinbar gegensätzlicher Eigenschaften, geht es bei institutioneller Komplementarität um ein »mutual functional enhancement« (Streeck 2004: 114) inhaltlich nicht näher bestimmter, aber jedenfalls nicht gegensätzlicher Merkmale. Meist wird unter institutioneller Komplementarität allerdings keine gegenseitige, sondern eine einseitig gerichtete Beziehung verstanden. Institutionelle Komplementarität besteht, wenn ein Element A die Leistungsfähigkeit eines Elements B steigert (so Streeck 2004: 102). Ähnlich definiert Amable (2003: 6): »… two institutions can be said to be complementary when the presence of one increases the efficiency of the other«. In der Literatur zu NIS spielt zwar der *Begriff* Komplementarität nicht die gleiche Rolle wie in den VoC. Aber bei den etwa von Lundvall (1992) oder Nelson (1993) identifizierten Bündeln institutioneller Innovationsvoraussetzungen ist Komplementarität zumindest impliziert. So betont Lundvall, dass im Ansatz von NIS nicht die Unabhängigkeit (das heißt bloß additive Wirkung) der einzelnen Faktoren unterstellt würde; vielmehr seien NIS »distinct regimes«, die einen »certain systemic character« besäßen (Lundvall 1998: 416, 413), und Metcalfe (1995: 462–463) definiert ein Innovationssystem als »a system of *interconnected* institutions« (eigene Hervorhebung).

Wie die Leistungssteigerung einer durch eine andere Institution zustande kommt, wird in der einschlägigen Literatur nicht einheitlich und, wie Mary O'Sullivan (2005: 551) kritisiert, nicht hinreichend detailliert beantwortet. Genau genommen sind hier zwei Fragen zu beantworten: Worin eine Effizienzsteigerung besteht, und wie sie zustande kommt. Amable (2003: 55) will die Effizienzsteigerung an Kriterien messen, die für die einzelnen Institutionen beziehungsweise institutionellen Sektoren spezifisch sind: So messen die Beschäftigungsquote und die Höhe der Arbeitslosigkeit zum Beispiel die Effizienz von Arbeitsmarktinstitutionen, während das Investitionsvolumen die Effizienz eines

2 Die in den verschiedenen Ansätzen vordringlich betrachteten Institutionen decken sich teilweise. Das Finanzierungsregime, das Erziehungs- und Ausbildungssystem und der Arbeitsmarkt gehören in den VoC wie in NIS zum institutionellen Kern, während die soziale Sicherung und die Corporate Governance nur in den VoC, das Wissenschaftssystem und die staatliche Förderpolitik dagegen vor allem in den NSI eine Rolle spielen.

Finanzregimes misst. Die Effizienz einer Institution kann durch eine andere gesteigert werden, wenn diese ihr wichtige Inputs (Ressourcen) liefert oder eine wichtige Funktionsvoraussetzung für sie erfüllt; »Komplementarität« bezieht sich also auf die Mesoebene der Beziehung zwischen einzelnen Institutionen. Eins von vielen möglichen Beispielen bringt Boyer:

> For example, the just-in-time and total quality model [der Produktion] presupposes an industrial district type of organisation to satisfy time constraints on the delivery of components, the need for a polyvalent workforce (so as to move easily from the production of one good to another), and industrial relations that are sufficiently pacified to stave off any strike threat, which should be limited to a very small workgroup and not block the entire value chain.
> (Boyer 2005: 33–34)

Eine ähnliche Vorstellung schwingt mit, wenn es bei Kitschelt (1991: 468) heißt, »Industrial sectors, identified by core technologies, efficiently operate only if governance structures match technological constraints«, womit unter anderem auf den funktionalen Zusammenhang von hierarchischer Unternehmensorganisation und Massenproduktion angespielt wird. Dem von Streeck (2004: 108–111) ebenso wie von Mayntz und Scharpf (1995: 46–47) verwendeten Institutionenbegriff entsprechend ist funktionelle Komplementarität dabei nicht auf der Ebene formaler Normen, sondern auf der Ebene gelebter oder faktisch praktizierter Regelsysteme festzumachen. Formale Regeln sind immer interpretationsbedürftig und werden oft anders praktiziert, als es ihrem Buchstaben entspräche.

Einen anderen Ansatz zur Erklärung der ökonomischen Systemleistung scheinen auf den ersten Blick Hall und Soskice (2001) und Hall und Gingerich (2004) zu vertreten. Ihnen zufolge ist es die Gleichheit des Ordnungsprinzips, auf dem die verschiedenen, auf den Prozess wirtschaftlicher Produktion einwirkenden Institutionen beruhen, die die die Systemleistung bedingt. Dabei werden zwei fundamentale Ordnungsprinzipien unterschieden, Wettbewerb und strategische Koordination. Diese Ordnungsprinzipien werden zuerst auf der Ebene von Nationalstaaten benutzt, um Typen zu bilden. Tatsächlich mag es, wie bei Crouch (2005a) immerhin angedeutet, das Ziel der Typenbildung auf Länderebene gewesen sein, das zur Wahl fundamentaler Ordnungsprinzipien als zentraler analytischer Dimension geführt hat. Innerhalb einer durch eines der beiden Ordnungsprinzipien bestimmten politischen Ökonomie sind dann auch die einzelnen institutionellen Sektoren durch das betreffende Ordnungsprinzip geprägt; in diesem Sinne gelten sie als komplementär. Anders als gelegentlich behauptet (zum Beispiel Crouch 2005b) haben wir es jedoch nicht mit zwei verschiedenen Definitionen von Komplementarität zu tun. Fundamentale Ordnungsprinzipien wie Wettbewerb oder strategische Koordination beziehen sich auf *einen anderen analytischen Aspekt* von Institutionen als das Merkmal funktio-

neller Komplementarität. Die beiden Merkmale institutioneller Sektoren scheinen jedoch bei Hall und Soskice (2001) und Hall und Gingerich (2004) kausal miteinander verknüpft: Die Gleichheit fundamentaler Ordnungsprinzipien macht Institutionen funktionell komplementär und steigert so ihre Effizienz. Der von Hall und Gingerich zwar nicht ausbuchstabierte, aber aus den vielen von ihnen gebrachten Beispielen abzuleitende Mechanismus führt allerdings unmittelbar eher zur Gleichheit der Ordnungsprinzipien als zu höherer Effizienz der einzelnen Institution. Der Kern dieses – im historischen Institutionalismus durchaus geläufigen – Mechanismus ist Anpassung: Die Beschaffenheit einer Institution A bietet einer mit ihr in Wechselwirkung stehenden Institution B eine bestimmte, den Nutzen von B mehrende Option an (die diese wählt), oder schränkt umgekehrt ihre Gestaltungsoptionen ein; in beiden Fällen führt das zu einem reibungslosen, konfliktfreien Ineinandergreifen von A und B.

Als »functional enhancement« definiert, bezieht Komplementarität sich zwar unmittelbar auf eine Relation auf der Mesoebene einzelner Institutionen. Sie gilt jedoch zugleich als zentrale Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg beziehungsweise Innovationsfähigkeit auf der Makroebene ganzer Länder. Dieser Effekt wird teilweise sogar in den Begriff der Komplementarität einbezogen. So bedeutet Komplementarität für Höpner, dass die Leistung einer *Konfiguration* steigt, wenn ihre Elemente bestimmte Merkmale aufweisen (Höpner 2005: 333). Auch aus den Formulierungen von Hall und Gingerich (2004: 6, 15) lässt sich herauslesen, dass »Komplementarität« sich auf die in die *nationale* ökonomische Leistungsbilanz einfließenden Erträge von Institutionen bezieht, die von dem gleichen Ordnungsprinzip geprägt werden.

Wie auch immer definiert, schwingt beim Begriff der Komplementarität eine Vorstellung von systemischer Kohärenz mit. Amable macht das explizit, wenn er feststellt,

> the notion of complementarity … is at the core of most analyses that try to identify coherent national models, systems of innovation and/or production, varieties of capitalism or models of *régulation* … These approaches … stress that the pattern of interrelationship between the different elements of the institutional structure defines the coherence of this structure.
> (Amable 1999: 20)

Amables Feststellung, dass »[t]he aggregate coherence given by a set of institutions is defined by the complementary character of institutions« (Amable 1999: 8), lässt allerdings offen, ob Kohärenz hier durch Komplementarität *definiert* oder vielmehr *erzeugt* wird. Im Unterschied zu Amable, der Kohärenz mit funktioneller Komplementarität verbindet, benutzt Streeck (2004: 102) ebenso wie Höpner (2005: 333) den Begriff Kohärenz im Sinne von Isomorphie oder der Gleichheit von Strukturprinzipien. Dabei lässt Höpners Satz »Institutions are coherent if they are designed according to identical principles« sich ebenfalls ent-

weder als *Definition* von Kohärenz oder als Hinweis auf einen *Faktor* verstehen, der Kohärenz erzeugt. Derartige Ambiguitäten entstehen leicht, wenn ein Begriff im Schlagschatten der zentral interessierenden Frage steht. Auf der Ebene der Definition ergäbe sich hier ein Widerspruch. Tatsächlich kann aber sowohl die Gemeinsamkeit von Werten oder Ordnungsprinzipien als auch funktionelle Komplementarität Systemkohärenz bedingen. Die Vorstellung, dass gemeinsame Ordnungsprinzipien integrierend wirken, ist Überlegungen verwandt, die in der Herausbildung eines weltweit akzeptierten Wertkomplexes beziehungsweise einer »Weltkultur« einen Weg zur Konstitution einer »Weltgesellschaft« sehen (vgl. Greve/Heintz 2005). Kohärenz aufgrund funktioneller Komplementarität ist dagegen dem von Perrow (1984) bei der Analyse technischer Systeme benutzten Begriff der Kopplung verwandt, bei dem es um das operative Ineinandergreifen von Teilen eines Ganzen geht. Wenn aber, so kann man schließen, Systemkohärenz sowohl durch ein systemweit geltendes Ordnungsprinzip wie durch die funktionelle Komplementarität verschiedener Institutionen bedingt werden kann, dann ist Systemkohärenz eine unabhängige analytische Dimension, ein eigenständiges Merkmal auf der Makroebene eines Systems.

Damit ergibt sich als Zwischenergebnis der bisherigen Ausführungen ein analytisches Modell, in dem die Gleichheit der Ordnungsprinzipien in institutionellen Sektoren ihre funktionelle Komplementarität bedingt, die ihrerseits zu wirtschaftlichem Erfolg beziehungsweise zu Innovation, also zu einer Systemleistung führt. Sowohl die Gleichheit der Ordnungsprinzipien wie die funktionelle Komplementarität der Institutionen in einer politischen Ökonomie bedingen zugleich systemische Kohärenz. Dieses Modell wirft mehrere Fragen auf.

Fraglich ist zunächst, ob die Gleichheit von Ordnungsprinzipien tatsächlich zur funktionellen Komplementarität von Institutionen führt. Die Gleichheit des Ordnungsprinzips zwischen mehreren Institutionen könnte für sie auch disfunktional sein, während umgekehrt das Zusammenwirken von Institutionen, die durch verschiedene Ordnungsprinzipien geprägt sind, einen positiven Effekt haben kann, wie das oft für die Kombination einer auf Wettbewerb basierenden kapitalistischen Wirtschaft mit einem auf Solidarität basierenden System sozialer Sicherung behauptet wurde. Zumindest implizit argumentiert Crouch für die Funktionalität von »hybrid forms«,[3] und verweist in diesem Zusammenhang auch auf die wirtschaftliche Bedeutung der (hierarchischen) Institution des Militärs und der (staatlichen) Rüstungspolitik für den amerikanischen Kapitalismus, der als Verkörperung des vom Wettbewerb bestimmten Systems gilt (Crouch 2005a: 450, 452, 442).

3 Vgl. hierzu auch die Analyse der Organisationsform terroristischer Netzwerke wie Al Qaida bei Mayntz (2004).

Fraglich ist weiter, wie funktionelle Komplementarität auf der Mesoebene die Systemleistung steigert und ob sie das tatsächlich immer tut. Mary O'Sullivan (2005: 552–555) kritisiert zu Recht, dass oft nicht genau genug expliziert wird, wie die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Institutionen zu dem betreffenden Makroeffekt führen. Amable formuliert die hier aufgeworfene Frage ganz präzise:

> The question is then whether we can relate specific institutions [mit ihren bereichsspezifischen Effekten] to an aggregate measure of performance. In other terms, if we define good macroeconomic performance as a combination of low unemployment, low inflation, high competitiveness, and high innovativeness, is it possible to conclude that it is associated with a combination of institutions that separately produce these performances? … Is *any* combination of institutions that prove »locally« efficient likely to deliver good performance at the macroeconomic level? (Amable 2003: 55, 57)

Die Frage nach Leistungssteigerung versus -beeinträchtigung sollte auf jeden Fall getrennt für die Beziehung zwischen einzelnen Institutionen und für die Systemleistung der ganzen Konfiguration gestellt werden.

Fraglich ist schließlich auch der empirische Zusammenhang zwischen Kohärenz und Systemleistung. Ist Kohärenz eine Voraussetzung von ökonomischer Systemleistung, oder kann ein System auch bei geringer Leistungsfähigkeit kohärent sein? Die schwindende ökonomische Leistungsfähigkeit des (in sich kohärenten) »Modells Deutschland« deutet an, dass systemische Kohärenz zwischen Institutionen nicht unter allen Umständen makroökonomisch Leistung bedingt – wie auch Streeck (2004: 113) bemerkt. Um dieser Frage nachzugehen, muss genauer auf den Begriff der Systemkohärenz eingegangen werden.

In der Literatur zu den VoC und NIS bezeichnen »Komplementarität« und »Kohärenz«, wenn die Begriffe überhaupt benutzt werden, in der Regel keine Variablen, sondern einen Zustand, der entweder gegeben ist oder verloren geht. Allerdings wird nicht unterstellt, dass existierende Institutionensysteme komplementär beziehungsweise kohärent *sind*; das behauptet zwar Herrigel in der Besprechung der beiden von Streeck und Yamamura 2001 und 2003 herausgegebenen Bände,[4] doch Streeck (2005: 581–583) wehrt sich als Anwalt der VoC zu Recht gegen diesen Vorwurf. Boyer zum Beispiel kritisiert ausdrücklich die Annahme, Institutionen in empirisch auffindbaren Clustern seien immer komplementär (Boyer 2005: 19). Sie können lediglich miteinander kompatibel sein – ein Zustand, in dem die verschiedenen Institutionen sich gegenseitig nicht in ihrer Leistungsfähigkeit oder Stabilität beeinträchtigen (Streeck 2004: 102). Es

4 »[They] view the institutional systems in Japan and Germany as highly coherent, unitary systems of interconnected and complementary realms of governance.« (Herrigel 2005: 564)

kann auch vorkommen, dass existierende Institutionen geradezu inkompatibel sind. Tatsächlich bekennen Streeck und Thelen sich zu einem

> image of social structure in which different institutions inside one and the same society may embody conflicting, mutually contradictory ›logics‹ – with one institution requiring or licensing behavior that is *in principle* incompatible with the behavior required or licensed by another institution. (Streeck/Thelen 2005a: 21)

Auch Boyer stellt fest, dass Institutionen miteinander inkompatibel werden können (Boyer 2005: 30). Fehlende Komplementarität muss nicht zum Systemzusammenbruch führen. Streeck selbst betont, dass »systems that opt for or mistakenly end up with less rather than more complementarity do not have to fear immediate collapse« (Streeck 2004: 105). Das System bricht nicht auseinander, wenn Institutionen nicht komplementär, aber immerhin miteinander kompatibel sind; selbst Inkompatibilität führt nicht unbedingt zu seinem Zerfall. Zusammengenommen führen diese Hinweise zu der Schlussfolgerung, dass erstens Komplementarität eine Variable ist, und dass zweitens Kohärenz eine eigene, von funktioneller Komplementarität unabhängige Dimension ist. Sofern es eine Wirkungsbeziehung zwischen funktioneller Komplementarität und Kohärenz gibt, folgt schließlich weiter, dass auch Systemkohärenz kein Zustand ist, sondern als Variable betrachtet werden kann.

An diesem Punkt des Arguments kann man die Theorie institutionellen Wandels heranziehen: Sie erklärt das *Zustandekommen* mangelnder Komplementarität, ja von Inkompatibilität von Institutionen, die gemeinsam in einem Systemzusammenhang stehen. Wie Mary O'Sullivan (2005: 550) richtig bemerkt, steht die Betonung institutionellen Wandels geradezu im Widerspruch zu der Vorstellung, dass Institutionen normalerweise ein kohärentes System bilden. In der Theorie institutionellen Wandels, dem Gegenstand des von Streeck und Thelen 2005 herausgegebenen Buches, geht es anders als bei den VoC und NIS nicht um Kritik an einer Konvergenzthese, sondern um Kritik an der Überbetonung von institutioneller Stabilität, ja von Wandlungsresistenz. Schon Douglass North (1990) hat dabei zur Erklärung der Tatsache, dass ineffiziente Institutionen nicht durch effiziente ersetzt werden, auf Faktoren wie die in bestehende Institutionen investierten Kosten, ihre historische Verankerung, ihre sicheren und wachsenden Erträge und die Interessen mächtiger Akteure an ihrer Erhaltung verwiesen. Die von Streeck und Thelen (2005a) entwickelte Theorie des Institutionenwandels identifiziert eine ganze Reihe von Prozessen, durch die die Komplementarität einer Institution zu anderen Institutionen verloren gehen kann. Bei dem als *displacement* bezeichneten Prozess zum Beispiel werden von externen Instanzen wie der EU oder der WTO institutionelle Veränderungen veranlasst oder erzwungen, die zu den bestehenden nationalen Regelungen in

Widerspruch stehen – eine Tatsache, die auch zur Erklärung von Defiziten bei der nationalen Implementation internationaler Regelungen herangezogen wird (vgl. Duina 1997). Prozesse des *displacement* kommen im Übrigen in Zeiten wachsender Internationalisierung häufig auch ohne die Intervention internationaler Institutionen allein durch praktische Anpassungszwänge zustande. Einen weiteren, als *layering* bezeichneten Prozess institutionellen Wandels illustrieren Streeck und Thelen an einem Beispiel, das zeige

> how, in the case of the US Congress, *successive rounds of institutional reform* produced a highly ›disjointed‹ pattern and a much higher degree of institutional incoherence than prevailing functionalist accounts of congressional institutions would predict.
> (Streeck/Thelen 2005a: 23; eigene Hervorhebung)

Auch Pfadabhängigkeit, das heißt die Persistenz von Institutionen, die als Reaktion auf mittlerweile vergangene Probleme entstanden sind, kann unter veränderten Umständen zu Inkompatibilität führen.

In der Theorie institutionellen Wandels gibt es allerdings auch Prozesse, die die Komplementarität von Institutionen fördern können. Dazu gehört vor allem der von Streeck und Thelen (2005a) als *conversion* bezeichnete Prozess, bei dem eine bestehende Institution auf eine veränderte Art beziehungsweise zu einem anderen als dem bisherigen, den gegenwärtigen Umständen besser entsprechenden Zweck genutzt wird. Hier zeigt sich deutlich, dass die Theorie institutionellen Wandels keine allgemeinen Aussagen über die *System*wirkung institutionellen Wandels macht, noch machen will. Die kausale Beziehung zwischen institutionellem Wandel, institutioneller Komplementarität und systemischer Kohärenz bleibt nach beiden Seiten hin offen. Institutioneller Wandel kann Komplementarität und Kohärenz fördern, aber ebenso gut auch untergraben; umgekehrt kann Komplementarität institutionellen Wandel behindern (Höpner 2005: 333: »complementarity may reinforce resistance to change«), aber über den von Hall und Gingerich (2004) beschriebenen Anpassungsmechanismus auch fördern. Streeck (2004) verwahrt sich dabei ausdrücklich gegen die Vorstellung, institutioneller Wandel zum Zwecke der Herstellung von Komplementarität geschehe planmäßig.

Die Theorie institutionellen Wandels kann zwar erklären, welche Prozesse systemische Kohärenz beeinträchtigen oder auch fördern können, aber als analytische Dimension oder gar als abhängige Variable spielt Systemkohärenz in ihr keine Rolle, denn im Zentrum des Interesses steht die einzelne Institution. Ähnlich ist es eine logische Folge der Wahl einer System*leistung* als zentraler abhängiger Variable, wenn in den Untersuchungen über VoC und NIS Zustände schwacher Kohärenz nicht zum Untersuchungsgegenstand gemacht werden – trotz der Einsicht, dass eine auf funktioneller Komplementarität basierende

Systemkohärenz empirisch nicht die Regel, ja vielleicht sogar eher selten ist. Wenn die zentrale abhängige Variable eine Systemleistung ist, wird die Aufmerksamkeit zwangsläufig auf die Voraussetzungen ihrer Erzeugung gelenkt. Systemkohärenz kommt dabei allenfalls als ein möglicher Faktor ins Spiel. Das spricht aber nicht dagegen, sich in einem anderen theoretischen Kontext mit Systemkohärenz auch als abhängiger Variable zu beschäftigen.

Wie könnte man die in Ansätzen wie VoC und NIS gewissermaßen »versteckte« Variable Systemkohärenz näher bestimmen? Im Unterschied zu den inhaltlich bestimmten Begriffen »soziale Integration« und »soziale Kohäsion«, die in der Literatur zu VoC, NIS und institutionellem Wandel eher vermieden werden, ist der Begriff der Kohärenz kein geläufiger soziologischer Begriff. Systemkohärenz ist ein relativ inhaltsleerer, formaler Begriff: Er meint »Zusammenhang« in dem quasi wörtlichen Verständnis des Chemikers, der fragt, was die Atome eines Moleküls zusammenhält, so dass es nicht in seine Bestandteile zerfällt. Hier geht es nicht um eine bestimmte (zum Beispiel ökonomische) Leistung, sondern um die Stabilität eines Zusammenhangs; wie diese beiden Merkmale eines Systems zusammenhängen, ist eine empirisch zu beantwortende Frage, die nicht im Zentrum der folgenden Überlegungen steht.

Als Variable verstanden, reicht die analytische Dimension der Kohärenz von einem Maximum über verschiedene Grade eines schwächeren Zusammenhalts bis zur Inkohärenz und zur Auflösung in ein »anarchisches Feld« (vgl. Scharpf 1997: 46–47). Eine lediglich formal als Zusammenhang definierte Systemkohärenz kann auf normativer Integration, auf funktioneller Komplementarität, aber auch auf Zwang oder auf Solidarität beruhen. Ein solches Verständnis von Systemkohärenz macht den Begriff allerdings nicht nur empirisch schwer fassbar, sondern sie macht ihn auch unhandlich weit und erschwert so die Formulierung präziser Fragen. In der Methodologie kausaler Analyse ist die Tendenz zur Konzentration auf jeweils *einen* Pol eines Gegensatzpaares angelegt – auf Wandel *oder* Kontinuität, auf Kohärenz *oder* Zerfall, auf Kooperation *oder* Konflikt. Nur für Zwecke der Klassifikation und klassifizierenden Beschreibung wird in der Regel mit Gegensatz*paaren* beziehungsweise den sich zwischen ihnen erstreckenden Dimensionen gearbeitet; ein Beispiel ist die formale Soziologie Leopold von Wieses (1933), der gleichgewichtig Prozesse des Auseinanders und Prozesse des Zueinanders behandelt hat. Sozialwissenschaftliche Forschung, die von einem »Puzzle« angeregt wird, wählt dagegen als Explanandum in der Regel einen bestimmten Zustand, ein Ereignis oder einen bestimmten Prozess, wobei hinter der Wahl des Explanandums ein letztlich praktisches Erkenntnisinteresse stehen mag: Angesichts beobachteter (oder auch nur gefürchteter) Instabilität drängt es zur Beantwortung der Frage, wie Ordnung möglich ist; angesichts beobachteter Stagnation fragt man eher, wie Wandel möglich ist.

Allerdings verteilt sich das wissenschaftliche Interesse oft nicht gleichmäßig auf beide Pole eines Kontinuums oder Gegensatzpaares. Vielmehr scheint es zur Zeit in den Sozialwissenschaften eine theoretische Präferenz für die Untersuchung der Voraussetzungen von positiven, als wünschenswert angesehenen Systemzuständen zu geben. Natürlich gibt es eine Revolutionsforschung, Forschung zu kriminellem Verhalten und zu modernen Kriegen; aber insgesamt gesehen gibt es mehr Untersuchungen zu Innovation als zu Stagnation, zu gelungenen als zu gescheiterten Innovationen, zu Problemlösungsprozessen und ihren Voraussetzungen als zum politischen, organisatorischen oder unternehmerischen Scheitern. Eine solche theoretische Präferenz müsste das Interesse auf Zustände starker Kohärenz lenken. Es gibt jedoch gute Gründe für ein spezielles Interesse gerade an schwacher Kohärenz. Ein derartiger Zustand wird theoretisch lokalisierbar, wenn man Systemkohärenz als Variable versteht, ja man könnte sagen, dass das Plädoyer für die Bestimmung von Systemkohärenz als Variable geradezu durch die Chance gerechtfertigt wird, die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auch auf Zustände *prekärer Kohärenz* zu lenken, in denen ein System in einem Zustand schwachen Zusammenhalts verharrt, ohne zu zerbrechen.[5]

Zustände prekärer Kohärenz sind keineswegs selten, und es mag gerade heute gute Gründe geben, sie zum Untersuchungsgegenstand zu machen. Da wäre beispielsweise an die so genannten zerfallenden Staaten zu denken (vgl. etwa Fukuyama 2004), die wenigstens noch eine legale Souveränität besitzen. Die Systemkohärenz der Nationalstaaten in der OECD-Welt wird anerkanntermaßen durch die Internationalisierung beeinträchtigt (ohne dass ihre Wirtschaftsleistung notwendigerweise darunter leidet). Lundvall (1998) stellt sogar explizit die Frage, ob es angesichts der Globalisierung noch Sinn macht, von *nationalen* Innovationssystemen zu sprechen beziehungsweise nach der Bedeutung *nationaler* Institutionen für Innovation zu fragen. Erst recht stellt sich die Frage nach Form und Grundlage prekärer Kohärenz im Zusammenhang mit der Herausbildung eines »globalen« Systems, das man vielleicht nur deshalb überhaupt als System bezeichnen kann, weil es durch die Form der Erde, die Endlichkeit der Fläche begrenzt ist.

Wie könnte ein Zustand prekärer Kohärenz näher bestimmt und erklärt werden? Die Frage kann im Rahmen dieses Beitrags selbstverständlich nicht ausreichend beantwortet werden; einige Hinweise mögen immerhin die Richtung andeuten, in die zu gehen wäre. Formal gesprochen ist die Kohärenz von Systemen schwach, ja prekär, wenn seine Elemente nur extrem lose gekoppelt

5 Auf Englisch könnte man von *viable incoherence* sprechen, aber dann müsste genauer zwischen Inkohärenz und Zerfall unterschieden werden.

sind beziehungsweise einen nur gering verbundenen Graphen bilden. Da es verschiedene Mechanismen oder Kräfte gibt, die »Zusammenhang« zwischen sozialen Elementen begründen können, müssten beim Versuch, den formalen Begriff mit Inhalt zu füllen, verschiedene Typen prekärer Kohärenz unterschieden werden. Im Kontext der in diesem Beitrag behandelten Ansätze müsste sich prekäre Kohärenz vor allem auf mangelhafte funktionelle Komplementarität von Institutionen beziehen, und die Frage wäre, wie *wenig* funktionelle Komplementarität in politischen Ökonomien noch erträglich ist. In einem anderen theoretischen Kontext könnte das Nebeneinander von sozial, kulturell und/oder ethnisch heterogenen Welten, die gegeneinander abgeschlossen sind, aber nur bei Berührung manifest in Konflikt geraten, einen Zustand prekärer Kohärenz darstellen. Anstatt sich jedoch an dieser Stelle auf den leicht in einer sterilen Klassifikationsübung endenden Versuch einzulassen, die verschiedenen Varianten beeinträchtigter Kohärenz auszubuchstabieren, soll kurz die Frage erörtert werden, aufgrund welcher Mechanismen verhindert werden kann, dass Strukturen, deren Elemente weder durch funktionelle Komplementarität noch durch eine gemeinsame Kultur und durch Solidarität verbunden sind, sich in ein »anarchisches Feld« auflösen, in dem die individuelle Anpassung regiert und jeder Akteur für sich allein ein »Spiel gegen die Natur« spielt. Natürlich kann durch Gewalt eine prekäre Kohärenz bewahrt werden. Aber ist Zwang in diesem Fall die einzige Möglichkeit?

In geläufigen Typologien sozialer Koordination wird man vergeblich nach einer ausbuchstabierten Alternative suchen. Aber bei Albert O. Hirschman gibt es einen Hinweis, den man verfolgen könnte. Hirschman stellt fest, dass historisch die Fälle häufig sind,

> in denen sowohl Abwanderung als auch Widerspruch trotz vielfach begründeter Unzufriedenheit und offensichtlichen Elends nur begrenzt nutzbar gemacht werden. Historiker lassen denn auch keinen Zweifel daran, dass Passivität, stillschweigende Duldung, Untätigkeit, Rückzug und Resignation lange Zeit weite Teile des sozialen Lebens beherrscht haben.
> (Hirschman 1989: 172)

Hier wird kein System geschildert, in dem Loyalität erodiert ist, Widerspruch sich zu Rebellion steigert und Abwanderung zur Sezession führt, kein System das zerfällt, wenn es nicht gelingt, die zentrifugalen Kräfte durch Gewalt zu bändigen. Zerfallsprozesse dieser Art sind in historischen Studien und in der sozialwissenschaftlichen Revolutionsforschung durchaus untersucht worden. In der von Hirschman geschilderten Situation ist Loyalität zwar auch erodiert, aber es wird dennoch »nur begrenzt« von Exit und Voice Gebrauch gemacht; vielmehr dominiert passive Duldung und Rückzug. Leider hat weder Hirschman selbst noch einer der mit seiner Typologie arbeitenden Autoren es unternommen, den

hier angedeuteten Modus eines schwachen, aber eben doch vorhandenen Systemzusammenhalts zu entwickeln und seine Voraussetzungen zu analysieren.[6]

Das Stichwort »Rückzug« deutet zunächst einen Weg an, wie sich die disruptiven Folgen fehlender funktioneller Komplementarität vermeiden oder doch abschwächen lassen, nämlich durch die Reduktion der funktionellen Abhängigkeit zwischen Institutionen. Die gezielte Minimierung von *resource dependence* ist eine wichtige Strategie, mit der bei fehlender funktioneller Komplementarität eine prekäre Kohärenz bewahrt werden kann. Bei Haushalten äußert sich diese Reduktionsstrategie als Tendenz zum »do it yourself«; in Unternehmen bedeutet sie, dass die Erzeugung bestimmter Ressourcen endogenisiert wird, etwa indem Personal selbst ausgebildet und ärztlich versorgt wird, Teile selbst gefertigt, Werbekampagnen selbst entworfen und Forschung und Entwicklung selber betrieben werden. Die Strategie der Abhängigkeitsreduktion ist das Gegenteil einer Strategie des Outsourcing; sie lockert systemische Interdependenz, ohne dass Exit oder Voice den Zusammenhalt akut gefährden. Ganz ähnlich lässt sich ein soziokulturell bedingtes Konfliktpotenzial durch eine Strategie der Segregation, der Bildung von mehr oder weniger gegeneinander abgeschotteten Subkulturen entschärfen. Sowohl der Rückzug in Subkulturen wie die reduzierte Angewiesenheit auf externe Inputs erleichtern das bornierte Beharren auf den eigenen Prinzipien und die Konzentration auf die unmittelbaren (kurzfristigen) eigenen Interessen; das Konfliktpotenzial eines solchen Rückzugs auf sich selbst kommt infolge der gelockerten Beziehungen zu anderen Subkulturen beziehungsweise zu den korporativen Akteuren in anderen institutionellen Sektoren nicht zum Tragen.

Eine durch soziale oder politische Konflikte oder durch mangelnde Effizienz einzelner Institutionen beeinträchtigte Systemleistung hat in der Regel negative Folgen für die im System agierenden Individuen. Es sind nicht nur Unternehmen, sondern auch die Individuen, die unter dem Widerspruch zum Beispiel zwischen einem selbstbezogen nicht mehr am Arbeitsmarkt orientierten Bildungssystem und den Anforderungen von Unternehmen an das Ausbildungsniveau von Absolventen zu leiden haben, und es sind die Einzelnen im System, die ein niedrigeres Niveau an Bedürfnisbefriedigung in Form geringeren Einkommens, geringerer Arbeitsplatzsicherheit etc. hinnehmen müssen, wenn die Wirtschaftsleistung sinkt. Wenn, um in der Terminologie von Hirschman zu bleiben, solche Unzuträglichkeiten, was immer ihre Ursache ist, nicht massiert

6 Bei Hirschman hängt das mit der theoretischen Stoßrichtung der Gegenüberstellung von Exit und Voice zusammen, mit der er zeigen wollte, dass die *politische* Kategorie des Protests, die er der ökonomischen Reaktionsform des – als Exit bezeichneten – Nicht-Kaufens gegenüberstellt, selbst für die Erklärung rein ökonomischer Phänomene sinnvoll ist (Hirschman 1981: 211–214, 236–237).

zu Voice und Exit führen und auf diese Weise die Systemkohärenz gefährden, müssen auch auf der Mikroebene Mechanismen wirken, die eine prekäre Kohärenz bewahren.

Einschlägig sind hier zunächst die auf Anpassung und Ertragen hinauslaufenden Verhaltensweisen, die man bei Wolfgang Streeck im Zusammenhang mit Überlegungen zum Institutionenbegriff findet (Streeck 2004: 108–111; Streeck/Thelen 2005a: 14–16). Bei der Beschreibung der Art und Weise, wie die Adressaten formaler Regeln mit diesen tatsächlich umgehen, wie sie sie uminterpretieren, ihnen ausweichen oder sie für eigene Zwecke instrumentalisieren, werden Verhaltensweisen geschildert, die Akteure befähigen, aus unbefriedigenden Situationen »das Beste« zu machen, anstatt mit Voice oder Exit zu reagieren. Das Beste aus einer unbefriedigenden Situation machen kann auch heißen, ihren problematischen Charakter zu negieren und als »normal« anzusehen (was im Übrigen bei einer hinreichend negativen Weltsicht in den erstaunlichsten Situationen in Krieg und Elend gelingt). Derartiger Anpassungsleistungen sind auch korporative Akteure fähig; so kann etwa die Verweigerung von Ressourcen von einem absichtsvollen feindlichen Akt »offiziell« als schuldloses Unvermögen oder bedauerlicher Sachzwang umgedeutet werden und deshalb nicht zum manifesten Konflikt führen.

Zu den Mechanismen, die Menschen dazu bringt, Situationen hinzunehmen, die den eigenen Wünschen und Bedürfnissen zuwiderlaufen, könnte man auch die »Pauschalunterwerfung« zählen, die für Niklas Luhmann zum Konzept der Mitgliedschaftsrolle gehört. Die Mitgliedschaftsrolle, die sich nicht nur wie bei Luhmann auf formale Organisationen beziehen muss, impliziert eine pauschale Akzeptanz aller Verhaltenserwartungen, die mit der Mitgliedschaft in einer Gruppe verbunden sind, und damit den Verzicht auf ihre Beurteilung im Hinblick auf eigene Wünsche und Werte. Unter Verweis auf das von Chester I. Barnard (1950) benutzte Konzept der *zone of acceptance* spricht Luhmann (1964: 96) hier von einer »Indifferenzzone«. Auch solche Indifferenz minimiert Voice und Exit und trägt zur Kohärenz eines Systems bei. Der vielleicht wichtigste Mechanismus, der auch angesichts eines massiv gesenkten Niveaus individueller Bedürfnisbefriedigung disruptive Reaktionen verhindert, ist jedoch die vor allem in der soziologischen Bezugsgruppentheorie thematisierte Senkung des Anspruchsniveaus. Die Senkung des Anspruchsniveaus führt dazu, dass Mängel ohne Protest hingenommen werden. Durch eine drastische Reduktion der Erwartungen hinsichtlich der Erfüllung von Bedürfnissen werden Konflikte mit den für die Mängel mutmaßlich Verantwortlichen vermieden und Exit- und Voice-Reaktionen unterbunden.

Nur im Sinne einer Randnotiz sei an dieser Stelle die (der Auffassung des Jubilars vermutlich kongeniale) Bemerkung angefügt, dass es einem heute in weiten Teilen der Sozialwissenschaft verbreiteten Mittelschicht-Bias der Weltsicht entsprechen könnte, wenn die zur passiven Hinnahme mangelhafter Funktions- und Bedürfniserfüllung führenden Verhaltensweisen nicht ausführlicher behandelt werden. Exit und Voice sind anspruchsvolle Reaktionen selbstbewusster Akteure. Wir negieren in unseren Theorien leicht, was in der Lebenswelt der Funktionseliten selten erfahren wird, dass nämlich Menschen sich mit (für unsere Augen) zutiefst unbefriedigenden, ja menschenunwürdigen Lebenslagen abfinden, ohne zu rebellieren; allenfalls »arrangieren« sie sich und tun Dinge, die sie nach den auch von ihnen geteilten Wertvorstellungen nicht tun dürften. Zu einer Weltsicht, die den Menschen generell mehr Handlungsfähigkeit (und mehr Vernunft!) zuschreibt, als sie meist besitzen, gehört es im Übrigen auch, dass die Bedeutung von Legitimität und Vertrauen für eine stabile soziale Ordnung überschätzt wird. Herrschaft, die sich nicht extrem repressiv gebärdet, wird offensichtlich von großen Teilen einer Bevölkerung auch ohne Überzeugung von ihrer Legitimität hingenommen, und viele Transaktionen gelingen auf der Basis eines sprungbereiten Misstrauens. Gesellschaften können nicht nur mit inkompatiblen Institutionen, sondern auch mit erstaunlich wenig Legitimität und Vertrauen überleben – weil es andere Mechanismen gibt, die ihren Zerfall verhindern.

Die vorangehenden, äußerst skizzenhaften Überlegungen zu Erscheinungsformen und Voraussetzungen prekärer Systemkohärenz sind nicht als Aufforderung an die Theorie institutionellen Wandels und die Forschung zu Spielarten des Kapitalismus und zu Innovationssystemen gemeint, sich mit diesem Thema zu beschäftigen. Zwar führen gerade diese theoretischen Ansätze zu der Frage, was in Systemen geschieht, in denen der institutionelle Wandel zu institutionellen Inkompatibilitäten führt, aber die Beantwortung dieser Frage ist nicht ihr Thema und muss es auch nicht werden. Was hier als theoretische »Leerstelle« beschrieben wurde, auf deren Existenz die genannten Ansätze verweisen, verdient jedoch, sozialwissenschaftlich weiter ausgeleuchtet zu werden, weil hier ein in der realen Welt häufig anzutreffender Zustand angesprochen wird. Es genügt nicht, nur die Voraussetzungen von Wachstum, Innovation, oder generell der Erzeugung von *goods* zu untersuchen; ihr Gegenpol, die *bads*, die Defizite und wie mit ihnen umgegangen wird verdienen das gleiche wissenschaftliche Interesse.

Literatur

Amable, Bruno, 1999: *Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production*. WZB Discussion paper FS I 99 – 309. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

——, 2003: *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Barnard, Chester I., 1950: *Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Boyer, Robert, 2005: *How and Why Capitalisms Differ*. MPIfG Discussion Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-4.pdf>

Crouch, Colin, 2005a: Models of Capitalism. In: *New Political Economy* 10(4), 439–456.

——, 2005b: Three Meanings of Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 3, 359–363.

Duina, Francesco G., 1997: Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law* 25(2), 155–179.

Fukuyama, Francis, 2004: *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-first Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Greve, Jens/Bettina Heintz, 2005: Die »Entdeckung« der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie. In: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft »Weltgesellschaft«*, 89–119.

Hall, Peter A./Daniel W. Gingerich, 2004: »Spielarten des Kapitalismus« und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie – Eine empirische Analyse. In: *Berliner Journal für Soziologie* 14, 5–32.

Hall, Peter A./David Soskice (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Herrigel, Gary, 2005: Institutionalists at the Limits of Institutionalism: A Constructivist Critique of Two Edited Volumes from Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura. In: *Socio-Economic Review* 3, 559–567.

Hirschman, Albert O., 1981: *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

——, 1989: *Entwicklung, Markt und Moral: Abweichende Betrachtungen*. München: Carl Hanser.

Höpner, Martin, 2005: What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity. In: *Socio-Economic Review* 3, 331–358.

Kitschelt, Herbert, 1991: Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis? In: *International Organization* 4, 453–493.

Luhman, Niklas, 1964: *Funktion und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker&Humblot.

Lundvall, Bengt-Ake (Hrsg.), 1992: *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.

Lundvall, Bengt-Ake, 1998: Why Study National Systems and National Styles of Innovation? In: *Technology Analysis & Strategic Management* 10(4), 407–421.

Mayntz, Renate, 2004: *Organizational Forms of Terrorism. Hierarchy, Network, or a Type sui generis?* MPIfG Discussion Paper 04/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp04-4.pdf>

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

Metcalfe, Stan, 1995: The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. In: Paul Stoneman (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford: Blackwell, 409–512.

Nelson, Richard R. (Hrsg.), 1993: *National Systems of Innovation: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

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

O'Sullivan, Mary, 2005: Typologies, Ideologies and Realities of Capitalism. In: *Socio-Economic Review* 3, 547–558.

Perrow, Charles, 1984: *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.

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

Streeck, Wolfgang, 2004: Taking Uncertainty Seriously: Complementarity as a Moving Target. In: Österreichische Nationalbank Wien (Hrsg.), *Proceedings of OeNB Workshops* 1(1). Wien: Österreichische Nationalbank, 101–115.

——, 2005: Rejoinder: On Terminology, Functionalism, (Historical) Institutionalism and Liberalization. In: *Socio-Economic Review* 3, 577–587.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen, 2005a: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005b: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang/Kozo Yamamura (Hrsg.), 2001: *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

——, 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wiese, Leopold von, 1933: *System der Allgemeinen Soziologie als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen (Beziehungslehre)*. München: Duncker&Humblot.

Institutionen und sozialer Wandel: Die Entwicklung der beruflichen Bildung in Deutschland[1]

Kathleen Thelen

1 Vorwort

Der besondere Beitrag Wolfgang Streecks zur Literatur über die politische Ökonomie der fortgeschrittensten industriellen Demokratien besteht in der Analyse der gesellschaftlichen Grundlagen, auf denen zentrale politisch-ökonomische Institutionen beruhen. Suggerieren funktionalistische Ansätze, dass Gesellschaften Lösungen für die verschiedenen Probleme kollektiven Handelns, mit denen sie konfrontiert sind, hervorbringen werden, so bietet im Gegensatz dazu Streecks Werk eine soziologisch fundierte Alternative, die hervorhebt, dass die Kreation und Reproduktion der institutionellen Architektur, innerhalb deren die kapitalistische Produktion organisiert wird, Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen und Verteilungskonflikten ist.

Einige der erklärungsmächtigsten und dauerhaftesten Einsichten, die aus Streecks Forschertätigkeit hervorgegangen sind, haben ihren Ursprung in einem profunden Verständnis der Struktur und der Funktionsweise der deutschen politischen Ökonomie. Auf der Basis einer intensiven Beschäftigung mit dieser Thematik konnte Streeck die Logik und Funktionsweise eines sehr viel umfassenderen Modells darlegen, das er als diversifizierte Qualitätsproduktion bezeichnete, und den besonderen Beitrag der beruflichen Bildung zu diesem Modell in den Blick rücken. Inspiriert von Streecks wegweisender Arbeit zum Einfluss beruflicher Qualifikationen und in demselben Geist gelehrter Forschertätigkeit, soll in dem vorliegenden Kapitel versucht werden, mit Hilfe einer sorgfältigen Analyse der Entwicklung des deutschen Ausbildungssystems allgemeine Einsichten in die Prozesse und Mechanismen zu gewinnen, durch die sich Institutionen mit der Zeit entwickeln.

---

1 Dieser Beitrag bündelt Material aus verschiedenen Kapiteln meines Buches *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan* (New York: Cambridge University Press, 2004); er ist eine gekürzte Version des bereits veröffentlichten Kapitels »Institutions and Social Change: The Evolution of Vocational Training in Germany« aus: Ian Shapiro/Stephen Skowronek/Daniel Galvin (Hrsg.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State* (New York: New York University Press, 2006). Der Nachdruck des Textmaterials erfolgt mit Genehmigung von Cambridge University Press und von New York University Press.

Insbesondere werden in diesem Kapitel zentrale Trends innerhalb der Evolution von Berufsbildungsinstitutionen in Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart untersucht, um vor diesem Hintergrund Fragen des sozialen und institutionellen Wandels zu betrachten. Während frühere Generationen der Institutionenanalyse vor allem die Auswirkungen verschiedener institutioneller Konfigurationen auf die öffentliche Politik und andere Ergebnisse in den Blick nahmen, haben immer mehr Untersuchungen ihre Aufmerksamkeit auf die Frage gerichtet, wie Institutionen selbst sich über die Zeit entwickeln und einer Evolution unterliegen (zum Beispiel Clemens/Cook 1999; Pierson 2004; Greif/Laitin 2004).

Zur Konzeptualisierung von Wandel stützen sich die beiden in der Politikwissenschaft prominentesten Ansätze der Institutionenforschung – der Rational-Choice-Institutionalismus und der historische Institutionalismus – bevorzugt auf ein Modell des *punctuated equilibrium*. Von Stephen Krasner (1988) als Anleihe aus der Evolutionsbiologie übernommen, geht dieses Modell davon aus, dass auf Momente der »Offenheit« und raschen Innovation lange Phasen institutioneller Stasis oder »Trägheit« folgen. Das Modell betont die Diskontinuität des Wandels, daher tendiert es dazu, analytisch strikt zwischen der Untersuchung institutioneller Innovation (die gewöhnlich Folge eines exogenen »Schocks« ist) und institutioneller Reproduktion zu trennen. Das Modell wird manchmal ins Feld geführt, wenn behauptet wird, dass an institutionellen Entscheidungspunkten Kontingenz und Akteurhandeln von Bedeutung sind und – umgekehrt – in Perioden institutioneller Stabilität oder Stasis der Struktur das Primat gegenüber dem Akteurhandeln zukommt (zum Beispiel Katznelson 2003; Swidler 1986).

Meine Analyse lässt die analytische Brauchbarkeit von Modellen, die sich in erster Linie auf das Konzept eines *punctuated equilibrium* stützen, zweifelhaft erscheinen. Institutioneller Wandel ist durchaus manchmal abrupt und diskontinuierlich, sehr oft ist er das aber auch nicht. Der Vorstellung, Perioden von Stasis wechselten sich ab mit rapidem, radikalem Wandel, steht entgegen, dass es über vorgebliche »Wendepunkte« in der Geschichte hinaus oft zu viel Kontinuität zu geben scheint *und* zu viel graduellen Wandel unter der Oberfläche anscheinend stabiler formaler institutioneller Arrangements. Eine Untersuchung der Evolution deutscher Berufsbildungsinstitutionen bietet eine Gelegenheit, beide Aspekte zu erforschen, und dient als die Basis zur Ausarbeitung einer alternativen Perspektive auf institutionelle Stabilität und institutionellen Wandel, die die Rolle politischer Koalitionen in den Blick nimmt. Meine These ist, dass sich die Entwicklung von Institutionen am besten als ein Prozess verstehen lässt, bei dem unter sozialen und politischen Akteuren Unterstützung für den Aufbau, die Umgestaltung oder die Weiterführung spezifischer institutioneller Arrangements mobilisiert wird. Institutionen unterliegen nicht (oder gewiss nicht nur)

einer von Zeit zu Zeit stattfindenden Neuaushandlung (nämlich dann, wenn sie jeweils an einen historischen »Wendepunkt« gelangen), sondern sie sind der Gegenstand fortlaufender politischer Konflikte. Institutionen entwickeln sich in dem Maße, wie Verschiebungen in den politischen Koalitionen, auf denen sie beruhen, Änderungen in der Form, die diese Institutionen annehmen, und in den Funktionen, die sie in der Gesellschaft erfüllen, veranlassen oder erzwingen – Änderungen, die manchmal abrupt und diskontinuierlich, häufiger jedoch inkrementell und kumulativ sind.

2 Die berufliche Bildung in Deutschland – eine Fallstudie

In der Literatur zur politischen Ökonomie wird das deutsche Regime der beruflichen Bildung für gewöhnlich als Musterbeispiel eines »kollektivistischen« Ausbildungssystems hingestellt, das eine Reihe schwieriger Koordinationsprobleme löst, die Bildungsregimen des Privatsektors in der Regel zu schaffen machen. Darüber hinaus ist – und dies wurde von Streeck in einer berühmten These dargelegt – das berufliche Bildungssystem des Landes ein entscheidender (und vielleicht der wesentliche) Faktor in einem Produktionssystem, das um »diversifizierte Qualitätsproduktion« herum organisiert ist und bei dem es gelingt, starke Gewerkschaften mit einer starken Leistung auf den Produktionsmärkten der Welt auszusöhnen (Streeck 1989, 1991).

Hier steht man jedoch vor einem Rätsel, denn wenn man zurückblickt, stellt man fest, dass die zentrale institutionelle Innovation, um die herum das deutsche System schließlich aufgebaut wurde, ein 1897 von einer autoritären Regierung verabschiedetes Gesetz war, das zum Ziel hatte, eine reaktionäre Handwerkerklasse (bestehend aus Handwerksmeistern mit wenigen Beschäftigten) zu stärken, die als ein politisches Bollwerk gegen die rasch immer mächtiger werdende und radikale Arbeiterbewegung dienen konnte. Dieses Gesetz sollte sich als entscheidend dabei herausstellen, eine Form betrieblicher Lehrlingsausbildung zu stabilisieren, die in anderen Ländern in billige Kinderarbeit abglitt. Allerdings hatte man bei der Gestaltung dieser Institutionen ursprünglich nicht die wirtschaftlichen Interessen der Industrie im Sinn gehabt (tatsächlich war die Industrie sogar ausgeschlossen), und ganz gewiss hatte man dabei nicht die Aussöhnung der Gewerkschaften mit dem deutschen Produktionsregime zum Ziel.

Wie ist es dazu gekommen? Nicht, so erweist es sich, indem die alten Institutionen vollständig zerschlagen und durch neue ersetzt wurden. Denn eines der auffälligsten Merkmale des Systems ist die Beständigkeit von Kernelementen, selbst angesichts einer Reihe recht einschneidender »Brüche« im Verlauf des 20.

Jahrhunderts – wozu in diesem Fall die Niederlage in zwei Weltkriegen, ausländische Besatzung sowie mehrere Regimewechsel, einschließlich der Phase des Faschismus, gehören. Damit lautet die Frage, die vor dem Hintergrund zahlreicher *Punctuated-Equilibrium-* oder *Critical-Juncture-*Theorien zu stellen wäre: Wie ist es diesen Institutionen angesichts des schieren Ausmaßes dieser zäsurhaften Ereignisse und Entwicklungen eigentlich überhaupt gelungen, bis in die Gegenwart fortzubestehen?

Will man die Kontinuitäten verstehen, dann bieten die von Pierson (1993, 2004) und anderen vorgebrachten Thesen des positiven Feedbacks einen nützlichen Ausgangspunkt, denn diese Theorien geben, wie sich herausstellen wird, großen Aufschluss darüber, wie sich zentrale Akteure herausbildeten und welche besonderen Strategien sie im Hinblick auf die berufliche Bildung verfolgten. In dem vorliegenden Fall trug das Bestehen eines vom Handwerkssektor monopolisierten Ausbildungssystems in Deutschland zusätzlich zum Sieg und zur Konsolidierung der industriellen Gewerkschaftsbewegung bei, da sich die Arbeiterbewegung angesichts dieses Systems keinerlei Hoffnung auf die Kontrolle des Qualifikationsmarktes machen konnte. Von noch größerer Tragweite war es, dass die Gewerkschaften, in dem Maße, wie sie in Deutschland immer stärkeren Zulauf durch Arbeitnehmer erhielten, die ihren Berufsabschluss im Rahmen des Handwerkssystems erworben hatten, ein starkes Interesse daran entwickelten, ein System, dem sie sich ursprünglich widersetzt hatten, zu demokratisieren, statt es abzuschaffen. Damit illustriert der deutsche Fall nachdrücklich, wie Feedback-Effekte, die durch die Funktionsweise bestimmter Institutionen in Gang gesetzt werden, angrenzende Bereiche so beeinflussen, dass diese Institutionen stabilisiert werden (Pierson 1993).

Würde man sich bei seiner Darstellung jedoch allein auf positive Feedback-Effekte stützen, so entgingen einem viele interessante und wichtige Aspekte, die dabei eine Rolle gespielt haben, wie diese Institutionen auch durch politische Auseinandersetzungen und insbesondere durch die Integration von Gruppen transformiert wurden, deren Rolle im System zu dem Zeitpunkt der Gründung dieser Institutionen nicht vorhergesehen wurde. Durch die ursprüngliche Gesetzgebung wurde ein Rahmen geschaffen, der nur für die Ausbildung im Handwerkssektor galt – unter Ausschluss der Industrie. Zentrale qualifikationsabhängige Branchen, wie die Metallverarbeitung und der Maschinenbau, waren gezwungen, sich bei der Entwicklung ihrer eigenen Ausbildungsverfahren diesen Institutionen anzupassen. In den Jahren der Weimarer Republik bauten sie ein paralleles *industrielles* System auf, neben dem *Handwerks*-System, jedoch an diesem orientiert. Spannungen zwischen den beiden Systemen änderten den Gesamtpfad der institutionellen Entwicklung. Sie hatten zur Folge, dass sich das System von der dezentralisierten und ziemlich unsystematischen Ausbildung

entfernte, die für das ältere Handwerksmodell charakteristisch war, und einen viel höheren Grad an Zentralisierung, Normierung und Einheitlichkeit erreichte – Elemente, die heute als bestimmende Merkmale des deutschen Systems gelten.

Ebenso wichtig ist, dass die Funktion und die Rolle des beruflichen Bildungssystems in der deutschen politischen Ökonomie durch die schließlich erfolgte Integration der Arbeiterbewegung in mancher Hinsicht nennenswerte Änderungen erfuhr. Obwohl die SPD das Gesetz von 1897 abgelehnt hatte, führte die spätere (nach dem Zweiten Weltkrieg) Integration der Gewerkschaften in verschiedene quasistaatliche korporatistische Institutionen dazu, dass die Zielsetzungen dieser Institutionen umgestaltet wurden, während gleichzeitig die Gewerkschaften zu deren Reproduktion beitrugen, indem sie das System an neue wirtschaftliche und politische Bedingungen anpassten. Somit hing das Überleben der Institutionen nicht nur von positiven Feedback-Prozessen oder Trägheit ab, sondern auch von einem Prozess institutioneller Anpassung, mit dem Ziel, einflussreiche neue Akteure einzubinden und sich neuen, ökonomischen wie politischen, Imperativen zu stellen.

3 Die Entstehung und Entwicklung des deutschen Systems der beruflichen Bildung

Dieses Kapitel ist nicht der Versuch einer umfassenden Geschichte der Evolution des deutschen Ausbildungssystems,[2] vielmehr wird das deutsche System durch verschiedene Wendepunkte hindurch verfolgt, um zu dokumentieren, wie fortlaufende Neuaushandlungen der Form und des Umfangs der Berufsbildungsinstitutionen sich im Laufe der Zeit so kumulierten, dass sie deren politische und funktionale Transformation zur Folge hatten. Die hier vorgebrachte Darstellung betont diejenigen Aspekte, die Einsichten in beobachtete *Kontinuitäten* innerhalb des Systems angesichts abrupter Änderungen in der politischen und sozialen Landschaft bieten und die überdies *Änderungsformen* illustrieren, die zwar graduell sind, durch ihre Kumulation jedoch zu Transformation führen. Dabei gilt meine besondere Aufmerksamkeit zwei Akteuren – nämlich den Gewerkschaften und den qualifikationsintensiven Industriebetrieben (insbesondere dem organisierten Maschinenbau) – die sowohl für das Überleben als auch für die Transformation des Berufsbildungssystems in Deutschland eine Schlüsselrolle spielten. Keiner dieser Akteure gehörte zu der ursprünglichen Koalition, die hinter der Gründungsgesetzgebung von 1897 stand. Beide sollten jedoch

2 Zu einer ausführlicheren historischen Darstellung siehe Thelen (2004).

zu überaus wichtigen »Trägern« des Systems werden, das sich aus dieser Gesetzgebung heraus entwickelte – wobei ihre Beteiligung jedoch gleichzeitig die Entwicklung dieser Institutionen in mancherlei Weise vorantrieb, die von deren Gründern ganz und gar nicht vorgesehen worden war.

Institutionelles Design: Die politischen Ursprünge des Systems der Lehrlingsausbildung

Der entscheidende Ausgangspunkt in Deutschland war die Ursprungsgesetzgebung von 1897, die ein System der Lehrlingsausbildung unter der Kontrolle des organisierten Handwerkssektors schuf. Der politische Hintergrund dieses Gesetzes war das enorme Erstarken der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung im späten 19. Jahrhundert, durch das die »soziale Frage« für die Reichsregierung zu deren vordringlichstem Problem geworden war. Zusammen mit der besser bekannten Politik von Zuckerbrot und Peitsche (repressives Vorgehen gegen die Arbeiterbewegung und die frühzeitige Einführung einer umfassenden Sozialversicherung) war die Politik der Reichsregierung gegenüber dem Handwerkssektor eine dritte zentrale Antwort auf die Bedrohung durch die Sozialdemokratie (siehe zum Beispiel Volkov 1978: Kapitel 7; Winkler 1971). Das deutsche Handwerk hatte es geschickt verstanden, die Protektion der Konservativen zu gewinnen, indem es sich als die einzige politische Kraft dargestellt hatte, die dazu in der Lage war, dem schleichenden Liberalismus einerseits und der radikalen Arbeiterbewegung auf der anderen Seite Paroli zu bieten. Die damalige autoritäre Regierung ging auf ein solches Anerbieten bereitwillig ein und hatte ein starkes Interesse daran, einem gesunden konservativen kleingewerblichen Sektor als Bollwerk gegen politische Polarisierung und gegen die radikalen Bestrebungen der Arbeiterklasse den Rücken zu stärken.

Die Gesetzgebung war während der siebziger und achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts den Interessen der Handwerkerschaft entgegengekommen, indem sie deren Zünften größere Befugnisse zur Regulierung der Lehrlingsausbildung und zur Schlichtung von Konflikten zwischen Meistern, Gesellen und Lehrlingen gewährte. In den neunziger Jahren waren den politischen Entscheidungsträgern dann allerdings die Schwächen von Innovationen, die sich an den freiwilligen Zünften orientierten, deutlich bewusst geworden, unterlagen diese doch den klassischen Problemen kollektiven Handelns und der Trittbrettfahrerei (Hansen 1997: 329–330). Hierauf reagierte man mit einer weitaus umfassenderen Regelung, nämlich mit dem Handwerkerschutzgesetz von 1897, durch das der Handwerkssektor die Organisation eines Netzes von Handwerkskammern mit Zwangsmitgliedschaft erhielt und das diesen Kammern weitreichende quasistaatliche Vollmachten zur Regulierung der Inhalte und der Qualität der Lehrlingsausbildung übertrug (zum Beispiel Hoffmann 1962: 11–12).

Mit diesem Gesetz wurde die betriebliche Ausbildung fest im Handwerkssektor verankert. Es gab nun ein anerkanntes, quasistaatliches und vor allem obligatorisches System zur Prüfung von Qualifikationen und zur Überwachung der Lehrlingsausbildung, so dass diese tatsächlich zu einem großen Teil in Handwerksbetrieben durchgeführt werden würde. Dies steht in scharfem Kontrast zu anderen Ländern, wie etwa Großbritannien, wo – angesichts fehlender verlässlicher Überwachungsmöglichkeiten (und auch im Kontext laufender Konflikte mit den Gewerkschaften über die Ausbildung) – die Lehrlingsausbildung an der Jahrhundertwende zu billiger »boy labour« verkam (Knox 1980; Childs 1990). Es deutet alles darauf hin, dass sich die deutsche Lehrlingsausbildung nach der Liberalisierung von 1869 ebenfalls in diese Richtung bewegte, aber das Gesetz von 1897 brachte »echten Fortschritt«, indem es dem mit der so genannten »Lehrlingszüchterei« einhergehenden Problem der Ausbeutung zum Teil einen Riegel vorschob (Tollkühn 1926: 13; siehe auch Hansen 1997: 310, 380–385).

Auswirkungen auf Arbeiterbewegung und Industrie: Zu den Folgen für die Ausbildungspolitik in der Weimarer Republik

Die Bedeutung dieses Ausbildungssystems machte sich weit über den Handwerkssektor hinaus bemerkbar und hatte spürbare Auswirkungen auf die Struktur und die Strategien sowohl der organisierten Arbeit als auch der Industrie. *Für die Arbeiterbewegung* bestand die wichtigste Konsequenz darin, sich von Organisationsstrategien, die versuchten, das Angebot an Fachkräften in der Wirtschaft zu kontrollieren, ein für alle Mal zu verabschieden. Der Deutsche Metallarbeiter-Verband, der sich bei seinem berühmten Kongress von 1891 für das Prinzip der Industriegewerkschaft entschieden hatte, blieb während seiner gesamten frühen Geschichte ganz eindeutig eine Organisation der Facharbeiter. Noch 1913 waren nur rund 20 Prozent der Mitglieder des Metallarbeiter-Verbandes un- oder angelernte Arbeiter (Domansky-Davidsohn 1981: 32). Der Rest bestand aus Facharbeitern, und getrennte Berufsgruppen behielten unter dem alles überspannenden Dach der Industriegewerkschaft ihre eigenen Identitäten. Noch 1919 spiegelten Lohnvereinbarungen (die verschiedene Tarife für unterschiedliche Berufe enthielten) diese Tatsache wider (Domansky-Davidsohn 1981: Kapitel 1; Mosher 2001: 291).

In vergleichender Perspektive lautet daher die Frage, die sich hier auftut: Warum hielten die Identitäten und weiter bestehenden beruflichen Bindungen der verschiedenen Beschäftigtengruppen in Deutschland die Facharbeiter nicht davon ab, sich mit den sozialdemokratischen Gewerkschaften zusammenzutun, die doch eindeutig das Industrieprinzip auf ihre Fahnen geschrieben hatten? Einer der Faktoren, die die Arbeiter davon abbrachten, den Weg der Berufsorganisa-

tion zu wählen (und damit einhergehende Strategien, die auf der Kontrolle von Arbeitsmärkten für Qualifikationen beruhten), war ganz eindeutig die Tatsache, dass sich die Expansion der Gewerkschaften in einem Kontext vollzog, in dem der »Raum« für die Regulierung von Qualifikationen bereits ziemlich unübersehbar besetzt war – nämlich von den Handwerkskammern. Für die Zukunft der beruflichen Bildung war dies ausschlaggebend, denn es bedeutete, dass die Stärke der Arbeiterbewegung in Deutschland (ebenso wie in Großbritannien) wesentlich von den Qualifikationen abhing, über die ihre Mitglieder verfügten, wobei jedoch (anders als in Großbritannien) die Ausbildung selbst nicht Mittel des Klassenkampfes war, in der Form, dass die Gewerkschaften versuchten, die Lehrlingsausbildung zu begrenzen, um das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften zu steuern.

Außerdem rekrutierten Deutschlands sozialdemokratische Gewerkschaften ihre Mitglieder in hohem Maße aus den Reihen der Gesellen, die ihre Ausbildung im Handwerkssektor erhalten hatten, die jedoch diesem Sektor den Rücken gekehrt hatten, um (in der Regel besser bezahlte) Arbeit in der Industrie anzunehmen. In der Phase der Frühindustrialisierung wurden die meisten gelernten Fabrikarbeiter direkt aus dem Handwerk abgeworben (Kocka 1986: 323–344; Lenger 1988: 160–162), und dieses bildete noch während des gesamten späten 19. Jahrhunderts und bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein eine große Anzahl von Industriearbeitern aus. Schönhoven stellt fest, dass 1913 80 Prozent der Mitglieder des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes (DMV) aus gelernten Berufsarbeitern bestand (Schönhoven 1979: 411). Auch auf der Führungsebene setzte sich der DMV in seiner Frühzeit aus einer »Gruppe von Männern [zusammen], die alle aus gelernten Berufen kamen« (Domansky-Davidsohn 1981: 30). In dem Maße also, wie die sozialdemokratischen Gewerkschaften in Deutschland immer stärkeren Zulauf von Facharbeitern erhielten, die ihren Gesellenbrief im Handwerkssystem erhalten hatten, entwickelten die Gewerkschaften ein starkes Interesse daran, dieses System nicht abzuschaffen, sondern stattdessen das System der betrieblichen Ausbildung, für das es stand, zu kontrollieren oder mitzugestalten.

Dass die Gewerkschaften in einem Ausbildungssystem, das sie nicht selbst geschaffen hatten, auf diese Weise eine Investition »erwarben« (ein »Feedback-Effekt«, der eine direkte Folge der Funktionsweise der Handwerksausbildung selbst war), liefert einen Teil der Erklärung dafür, wie dieses System einen ersten historischen Bruch überlebte: Deutschlands Niederlage im Ersten Weltkrieg und den damit einhergehenden, ziemlich abrupten Übergang zur Demokratie, verbunden mit der vollständigen Integration der Arbeiterklasse. Die erste (sozialdemokratische) Regierung der Weimarer Republik hatte ein überaus starkes Interesse daran, die gesamte Bandbreite der ökonomischen Institutionen, ein-

schließlich der beruflichen Bildung, zu reformieren. Bereits 1919 sprachen sich die Gewerkschaften dafür aus, den Handwerkskammern ihr Monopol zu entziehen und eine demokratischere Struktur einzuführen, wozu auch die paritätische Beteiligung der Gewerkschaften an der Aufsicht und Verwaltung der betrieblichen Ausbildung gehören sollte (Hoffmann 1962: 95–97; Schütte 1992: 31–33; Ebert 1984: 262).

In den Weimarer Jahren stellten sich die deutschen Gewerkschaften als bereitwillige Verbündete jener Teile des Kapitals heraus (und solche gab es, siehe unten), die sich aus eigenen Gründen Zugang zu dem Berufsbildungssystem verschaffen wollten, das für die Handwerksmeister geschaffen worden war und von diesen monopolisiert wurde. Es war dies keine Allianz, die in der Weimarer Zeit stabilisiert oder besiegelt werden konnte; wichtig ist jedoch, dass die deutschen Gewerkschaften selbst bereits sehr früh auf ein System der betrieblichen Ausbildung setzten. Daher verfolgten sie Strategien, die sich von denen sozialdemokratischer Gewerkschaften anderswo deutlich unterschieden, die eine tiefe Skepsis gegenüber allen Formen betrieblicher Ausbildung hegten und stattdessen für Arbeiter eine Berufsbildung befürworteten, die in öffentlich geführten Schulen durchgeführt werden sollte.

Für die Industrie hatte es nicht minder wichtige Implikationen gehabt, dass sich das Ausbildungssystem des Handwerks im späten 19. Jahrhundert konsolidiert hatte. Zunächst einmal war dies ein Vorteil, da sich die entstehenden Branchen der verarbeitenden Industrie in Deutschland auf einen relativ stetigen Strom an geprüften Facharbeitern aus dem Handwerkssektor verlassen konnten. Ab den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts begannen jedoch große Unternehmen in den meisten modernen und ausbildungsintensiven Industrien (Maschinenbaubetriebe wie die Maschinenfabrik Augsburg Nürnberg [MAN], Ludwig Loewe & Co., Borsig sowie Koenig & Bauer), sich darüber zu beklagen, dass die vom Handwerkssektor zur Verfügung gestellten Fachkräfte ihrem Bedarf in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht nicht mehr genügten (Dehen 1928: 27–28; Tollkühn 1926: 14–16; von Behr 1981: 60–61).

Auf die von ihnen wahrgenommenen Unzulänglichkeiten der Berufsausbildung reagierten die Firmen, indem sie Strategien entwickelten, die darauf zielten, die Ausbildung in die Unternehmen selbst zu integrieren und ergänzend dazu die Berufsbildung zu einem Element der betrieblichen Sozialpolitik zu machen sowie interne Arbeitsmärkte aufzubauen. Anders als bei der traditionellen Meisterlehre (die darin bestand, dass der Lehrling vom Meister direkt in die praktische Tätigkeit eingewiesen wurde), sollten die Lehrlinge in etwas größeren Gruppen ausgebildet werden, und zwar, zumindest anfangs, außerhalb des Produktionsprozesses (zum Beispiel von Behr 1981). Die Idee war, Facharbeiter auszubilden und dann im Unternehmen zu halten, daher boten die Firmen eine

Kombination aus betrieblichen Ausbildungsprogrammen und weiterer betrieblicher Sozialpolitik mit dem Ziel, die Arbeiter an den Betrieb zu binden (Dehen 1928: 15–16, 75–77). Ein solches Vorgehen ähnelte sehr stark Strategien, die zu genau derselben Zeit in Japan verfolgt wurden und aus denen sich dort in der Folge ein stabiles alternatives, *unternehmensspezifisches* Ausbildungssystem entwickelte.

In Deutschland wurden den Vorreitern unter den Ausbildungsunternehmen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert jedoch dadurch Fesseln angelegt, dass sie die Qualifikationen, die ihre Ausbildung verlieh, nicht beurkunden konnten. Nach 1897 konnte man in Deutschland seine Prüfung als »gelernter Arbeiter« nirgendwo anders als vor einer Handwerkskammer ablegen (siehe insbesondere Hansen 1997: 380–391). Zwar konnten große Maschinenbaubetriebe wie MAN oder Loewe angehenden Lehrlingen alle möglichen Privilegien und Vorteile bieten. Was sie jedoch nicht konnten, war, den Status und die Rechte zu verleihen, die mit der Abschlussprüfung durch die Handwerkskammern verbunden waren – etwas, auf das Jugendliche und insbesondere deren Eltern aufgrund der Möglichkeiten, die es auf dem Arbeitsmarkt insgesamt eröffnete, sehr großen Wert legten (Hansen 1997: 512; Pätzold 1989: 275; Schütte 1992: 84). Zwar trafen einzelne Industriefirmen manchmal Absprachen mit ihren örtlichen Handwerkskammern, damit diese ihre Lehrlinge prüften (Hansen 1997: 273–274; Lippart 1919: 7). Allerdings waren solche Ad-hoc-Vereinbarungen nicht von Dauer, und überdies schürten höhere Durchfallquoten bei den Industrielehrlingen die Konflikte mit dem Handwerk, zum Beispiel über die Zusammensetzung der Prüfungsausschüsse und die Arten der zu prüfenden Berufsinhalte (zum Beispiel Lippart 1919: 7; Fürer 1927: 32–33; Frölich 1919: 109–110; Mack 1927: 105–107).

Angesichts dieser Probleme schlossen sich große Industriefirmen, die dringend auf Fachkräfte angewiesen waren, zusammen, um die Schaffung eines *parallelen* Systems zur Förderung und Anerkennung der industriellen Ausbildung unter der kollektiven Kontrolle der Industrie- und Handelskammern zu verlangen (denen ähnliche Befugnisse wie den Handwerkskammern übertragen werden sollten). Ein erster wichtiger Schritt in der Entwicklung einer Industrieausbildung wurde 1908 getan, als unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) und des Verbandes Deutscher Maschinenbauanstalten (VDMA) der Deutsche Ausschuss für Technisches Schulwesen (DATSCH) gegründet wurde (DATSCH 1910: 4–5).

Genau wie die Gewerkschaften hatten auch Großunternehmen, die dringend auf Fachkräfte angewiesen waren, ihre eigenen Gründe, weshalb sie das Prüfmonopol der Handwerkskammern brechen wollten. Im Jahr 1918 hatte der DATSCH ein Acht-Punkte-Reformprogramm aufgestellt, um die »Hegemonie des Handwerks« in diesem Bereich durch gezielte Kooperation mit den Gewerkschaften zu überwinden (Schütte 1992: 29). Während des Ersten Weltkriegs hat-

ten die Gewerkschaften Ideen zur Reform der beruflichen Bildung in Umlauf gebracht, die zumindest in gewissen Kreisen der Industrie als »ganz vernünftig« angesehen wurden (zitiert in Ebert 1984: 264; Schütte 1992: 28). Mitglieder des DATSCH billigten Vorschläge für ein Ausbildungssystem für die Industrie wie für das Handwerk, an dessen Regelung Arbeitnehmer und Arbeitgeber paritätisch beteiligt werden sollten, und bezeichneten diese Vorschläge als ein »brauchbares Gerippe« für eine Reform (Muth 1985: 448).

Umfassende (landesweite) Reformen nach diesem Muster kamen während der Weimarer Jahre nicht voran und scheiterten schließlich an der gemeinsamen Opposition von Handwerk und Schwerindustrie. Vertreter des Handwerks waren darauf aus, ihr Prüfmonopol zu behalten und erkannten außerdem deutlich, dass sie bei einer Beteiligung der Gewerkschaften nicht mehr ohne Weiteres auf Lehrlinge als billige Arbeitskräfte würden zugreifen können. Die Schwerindustrie war von den Facharbeitern weniger abhängig und stand den Gewerkschaften sehr viel feindseliger gegenüber als die qualifikationsintensiven Branchen, wo man zumindest einstweilig einen Burgfrieden mit den Gewerkschaften geschlossen hatte. Daher stemmte sich auch die Schwerindustrie gegen Reformen, die ihre Betriebe an kostspieligere Ausbildungsvereinbarungen binden würden, als sie sie brauchten, und wollte vor allem nichts von einem System wissen, das der Arbeiterbewegung Mitsprache einräumte.

Trotz des politischen Patts wurde jedoch in den zwanziger Jahren auf mehr oder weniger freiwilliger Basis durch eine Kombination der Tarifverhandlungsstrategien der Gewerkschaften und der Politik der Maschinenbauindustrie durch dessen einflussreichen Industrieverband, den Verband Deutscher Maschinenbauanstalten (VDMA), faktisch ein enormer Fortschritt erreicht. Die Institutionalisierung von Branchentarifverhandlungen führte, insbesondere zwischen 1919 und 1921, zu einer deutlichen Einebnung von Lohnunterschieden (Mosher 2001: 256–258), und die daraus resultierenden Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes boten den Unternehmen starke Anreize dafür, in die Ausbildung zu investieren.[3]

Nicht minder bedeutend war, dass der VDMA (der die Schaffung des DATSCH unterstützt und dessen Anstrengungen im Bereich der Ausbildung aktiv gefördert hatte) parallel hierzu zu Beginn der zwanziger Jahre einen nennenswerten Wandel durchmachte. An die Stelle der großen Maschinenbaufirmen, die den VDMA dominiert hatten, traten die immer zahlreicher werdenden kleineren Hersteller aus dem industriellen Mittelstand (Feldman/Nocken 1975: 422). Die sich ändernde Zusammensetzung des VDMA und des DATSCH

3 Zu einer allgemeinen Erklärung der ökonomischen Logik siehe Acemoglu/Pischke (1998) oder Moene/Wallerstein (1995). Zu Vergleichen mit anderen Ländern siehe Thelen (2004).

führte dazu, dass sich auch die Ziele und Aktivitäten verschoben, die die beiden Organisationen im Bereich der Ausbildung verfolgten. Die Großbetriebe, die im VDMA vor dem Krieg tonangebend gewesen waren, hatten ihre Strategien auf die Stabilisierung interner Arbeitsmärkte ausgerichtet und deshalb ihre Energien in erster Linie darauf konzentriert, die Lehrlinge in ihren betrieblichen Ausbildungswerkstätten selbst *prüfen* zu können. Im Gegensatz dazu unterhielten die kleineren Unternehmen, die während der Weimarer Jahre in den VDMA strömten, keine stabilen internen Arbeitsmärkte – und konnten dies auch gar nicht. Ihnen ging es stattdessen darum, die Schaffung eines Reservoirs an Fachkräften zu fördern, aus dem sie alle schöpfen konnten, weshalb sie das Thema der *Normierung* in den Vordergrund rückten.

Die zwanziger Jahre markieren denn auch den Höhepunkt der intensivsten Anstrengungen des DATSCH, einen Rahmen für eine normierte, einheitliche Ausbildung in der Industrie zu entwickeln (Muth 1985: 348–352). Die Organisation erarbeitete einen für die gesamte Maschinenindustrie geltenden »Modellvertrag« für Lehrlinge und fertigte während der zwanziger Jahre eine Aufstellung von Berufen für die metallverarbeitenden Industrien an (darunter eine Reihe neuer, spezifisch industrieller Berufe), die Beschreibungen der für die einzelnen Berufe erforderlichen Qualifikationsinhalte enthielt. Die Organisation erstellte und verbreitete einheitliche Lehrmittel, darunter sehr detaillierte Lehrgänge für die verschiedenen Berufe, und diese Materialien fanden offenbar weite Verbreitung und Anwendung (Schmedes 1931: 12; Tollkühn 1926: 40).

Kurzum, das bestehende Handwerkssystem hatte, ebenso wie im Falle der Arbeiterbewegung, auch auf die vom organisierten Maschinenbau entwickelten Interessen und Strategien prägenden Einfluss. Durch die von den Betrieben verfolgten Strategien wurden zentrale Aspekte des Systems stabilisiert (weil die Maschinenbauunternehmen ihre Interessen und Strategien innerhalb der Logik des bestehenden Rahmens definierten) und zugleich neue Zwänge zu Veränderungen in diesem System geschaffen. Die neue Interessenkoalition während der Weimarer Jahre trug dazu bei, dass innerhalb des Systems die Normierung der Qualifikationen vorangetrieben wurde. Diese Normierung entsprach damals den verschiedenen Interessen der kleinen und vor allem der mittelständischen Hersteller, die begonnen hatten, im VDMA den Ton anzugeben – und gilt heute als ein Markenzeichen und bestimmendes Merkmal des deutschen Systems insgesamt.

Der Nationalsozialismus und die Zeit danach

Die nächste große Zäsur in der deutschen Geschichte – das Aufkommen des Nationalsozialismus – war für die berufliche Bildung mit einschneidenden Entwicklungen verbunden. Auffällig ist wiederum, dass die Innovationen unter den

Nationalsozialisten auf bereits bestehenden Strukturen aufbauten, statt diese zu ersetzen. Die Jahre des Nationalsozialismus brachten keine fundamentale Umgestaltung, sondern eher die weitgehende Konsolidierung des Systems, das sich während der Weimarer Republik auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen entwickelt hatte, dessen Ausweitung aber durch Uneinigkeit sowohl zwischen Industrie und Arbeit als auch, vor allem, zwischen verschiedenen Teilen des Kapitals Grenzen gesetzt waren.

Die politischen Hindernisse, an denen in der Zwischenkriegszeit Versuche zur Einführung eines einheitlichen und umfassenden nationalen Berufsbildungssystems gescheitert waren, wurden durch rücksichtslose Repression beseitigt – insbesondere machte die Ausschaltung der Gewerkschaften es überflüssig, in dieser Frage eine Einigung mit ihnen erzielen zu müssen. Nicht minder wichtig war, dass die Industrie, deren verschiedene Fraktionen in der Weimarer Zeit in Ausbildungsfragen unterschiedlicher Meinung gewesen waren, nun zu einer neuen Einheit fanden, die dadurch geschmiedet wurde, dass man gemeinsam versuchte, die unternehmerische Verfügungsgewalt gegen ungebetene Einmischungen durch nationalsozialistische Parteifunktionäre zu verteidigen.

Unter der Herrschaft des nationalsozialistischen Staates vollzogen sich zwei wichtige Entwicklungen: eine massive Expansion der Ausbildung sowie eine Normierung mit dem Ziel, die Berufsausbildung über die gesamte Wirtschaft hinweg zu vereinheitlichen. Die *Expansion* der Ausbildung in den ersten beiden Jahren des Regimes stand im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; ab dem Jahr 1935 wandelten sich jedoch die Ziele: Nun ging es um Wiederbewaffnung und Mobilisierung für den Krieg. Die Regierung stellte für die Ausbildung Direktbeihilfen zur Verfügung und machte es für die Unternehmen in der Eisen-, Metall- und Bauindustrie mit zehn und mehr Beschäftigten sogar zur Pflicht, Lehrlinge auszubilden (Hansen 1997: 607; Wolsing 1977: 160). Zusätzlich – und gegen den Widerstand des Handwerks – erhielten die Industrie- und Handelskammern Befugnisse zur Prüfung von Industriefacharbeitern, die denen der Handwerkskammern gleichkamen, wobei die Facharbeiterprüfung der Gesellenprüfung gleichgestellt wurde – dazu gehörte auch, dass Facharbeiter nun zur Meisterprüfung zugelassen werden konnten (Pätzold 1989: 276). Diese Maßnahmen führten zu einem dramatischen Anstieg der Gesamtzahl der Jugendlichen, die eine Ausbildung absolvierten, und die Zahl der Lehrlinge, die eine Prüfung zum Industriefacharbeiter ablegten, stieg von etwas unter 24.000 im Jahre 1937 auf über 110.000 nur zwei Jahre später – mit zunehmender Tendenz.

Auch der andere Aspekt der Berufsbildungspolitik, die *Vereinheitlichung der Berufsbilder*, war ebenso darauf ausgerichtet, die Kriegsmaschinerie des Regimes zu schmieren. Durch eine breit angelegte, vereinheitlichte Ausbildung sollte ein

Nachschub an Facharbeitern geschaffen werden, die flexibel eingesetzt werden konnten, um angesichts einer immer weiter steigenden Zahl an Einberufungen mit den erhöhten Produktionsanforderungen und den ständigen Veränderungen in der Produktion fertig zu werden (sowie später, als Fertigungsstätten verlagert wurden, diese vor Angriffen zu schützen). Für diese Aufgabe wandte sich das Reichswirtschaftsministerium an den DATSCH, der der Regierung als das wichtigste Beratungsorgan in Ausbildungsfragen diente. Aufbauend auf seinen vorangegangenen Erfahrungen und Anstrengungen, erhielt der DATSCH den Auftrag, Berufsbilder und Ausbildungsordnungen zu entwickeln, die landesweit gelten sollten (Pätzold 1989: 274–275; Abel 1963: 58–59; Stratmann 1990: 47–49).

Wie oben bereits angedeutet, hatten sich während der Weimarer Republik viele Arbeitgeber der zwangsweisen Einführung eines umfassenden Ausbildungssystems auf der Grundlage standardisierter Berufsbilder widersetzt, und eine der wichtigsten Entwicklungen während des Nationalsozialismus bestand darin, dass das Unternehmerlager im Hinblick auf die Ausbildungsfrage zu einer Interesseneinheit fand. War während der Weimarer Jahre die größte Bedrohung der unternehmerischen Verfügungsgewalt im Bereich der Ausbildung von der Arbeiterbewegung ausgegangen, so sah sich die Wirtschaft unter den Nationalsozialisten mit einem Eindringling konfrontiert, dessen Einmischungen nicht weniger weit gingen: die Deutsche Arbeitsfront (DAF). Die DAF war darauf aus, die Zuständigkeit in den Beschäftigungsbeziehungen im Allgemeinen und Fragen der betrieblichen Ausbildung im Besonderen an sich zu ziehen (zum Beispiel Seubert 1977: Kapitel 10 und 11). Die Anmaßungen des nationalsozialistischen Staates im Bereich der Ausbildung führten dazu, dass die Debatte völlig neue Formen annahm: Der Apparat für ein einheitlicheres und standardisierteres landesweites Ausbildungssystem war nun eine Tatsache. Die Frage war, wer darüber das Sagen haben sollte. Während des Dritten Reiches kam es somit im Bereich der Berufsausbildung dazu, dass die Wirtschaftsverbände sich eiligst daran machte, den durch die Ausbildungspolitik der Nationalsozialisten geschaffenen regulatorischen Freiraum zu besetzen und ihn dann gegen die DAF zu verteidigen (siehe insbesondere Frese 1991: 251–332; Wolsing 1977: 234–396). Firmen wie Krupp, die sich kollektivistischen Lösungen während der Weimarer Republik widersetzt hatten, sahen sich unter den Nationalsozialisten einer völlig anderen Situation und ganz anderen Alternativen gegenüber. Mit der Ausschaltung der Gewerkschaften wurde es für die Arbeitgeber leichter, sich in dieser Frage zu einigen, da nun eine der Ursachen für Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen in der Weimarer Zeit beseitigt war. Gleichzeitig sorgten die Übergriffe der DAF in geheiligte Bereiche der unternehmerischen Verfügungsgewalt dafür, dass die Arbeitgeber zu größerer Einheit fanden, um die Autonomie der Wirtschaft zu verteidigen.

Dies taten sie denn auch, und zwar meistens mit Erfolg, da sie Rückendeckung durch das Reichswirtschaftsministerium erhielten, das sich dem Einfluss der Partei in diesen Bereichen ebenfalls widersetzt hatte. In den vierziger Jahren verschlechterte sich unter dem Druck der Kriegsproduktion die Qualität der Ausbildung. Gleichwohl bestand die Hinterlassenschaft, die bleiben und auf die Entwicklungen nach dem Krieg tief greifende Auswirkungen haben sollte, in einem einheitlichen nationalen System der Lehrlingsausbildung. Dieses baute zwar auf dem Handwerksmodell auf, ersetzte es aber durch die Integration und Anwendung der technisch-organisatorischen Innovationen, die von der Industrie in den zwanziger Jahren auf freiwilliger Basis entwickelt worden waren. Ebenso wichtig ist, dass die Entwicklungen in den Jahren des Nationalsozialismus die Grundlage für die Restauration des alten Systems nach dem Krieg schufen – denn mit dem Schlagwort der (gegen den Staat gerichteten) unternehmerischen Selbstbestimmung überzeugte die Wirtschaft die Besatzungsmächte davon, einer im Wesentlichen unveränderten Fortführung der Berufsbildungspolitik in der Nachkriegszeit zuzustimmen.

Berufliche Bildung in Deutschland nach dem Krieg

Die Niederlage im Zweiten Weltkrieg und die anschließende ausländische Besatzung brachte keine grundlegende institutionelle Innovation mit sich. Im Gegenteil: Das System der beruflichen Bildung wurde ohne irgendwelche größeren öffentlichen Debatten wiederhergestellt und gefestigt. Angesichts einer hohen Jugendarbeitslosigkeit und Befürchtungen, deutsche Jugendliche könnten unter den Einfluss radikaler Kräfte – auf der Rechten oder der Linken – geraten, erwarben sich die deutschen Unternehmen Lob dafür, dass sie die Lehrlingsausbildung rasch und unbürokratisch wieder aufnahmen (BDI 1950; Crusius 1982: 90–91; Pätzold 1991: 2).

Mit der Lehrlingsausbildung ging natürlich das Problem der Regulierung und Aufsicht einher, und auch hier erschienen die Industrie- und Handwerksverbände wieder auf der Bildfläche und übernahmen wieder ihre traditionellen Rollen, in gewisser Weise organisch, und, wie Abel es nennt, »in Abwesenheit des Staates« (Abel 1962: 32). Wo immer es möglich war, betonten die deutschen Arbeitgeber, inwiefern ihre Interessen sich mit den Werten der Besatzungsmächte (vor allem der Amerikaner) im Einklang befanden, wobei sie die Rolle unterstrichen, die das freie Unternehmertum und die Selbstverwaltung der Arbeitgeber dabei spielen konnten, die Macht des Staates zu begrenzen und Schutz vor einer Wiederkehr des Autoritarismus zu bieten (Herrigel 2000: 377). Der Leiter der Abteilung Aus- und Weiterbildung beim Deutschen Industrie- und Handelstag Adolf Kieslinger (ein Mann, der dieselbe Position im Wesentlichen

auch während der späten Weimarer Republik und während des Nationalsozialismus innehatte) wurde nicht müde zu betonen: »Die Berufsausbildung ist nicht Staatsaufgabe« (Kieslinger 1950: 146).

Die Hauptdebatten der fünfziger und sechziger Jahre über die betriebliche Ausbildung verliefen alle entlang derselben Trennungslinie. Die Arbeitgeber und ihre politischen Verbündeten verteidigten das Prinzip der Selbstverwaltung der Wirtschaft als den einzig gangbaren Weg zur Bewahrung der »Elastizität« des Systems angesichts sich wandelnder wirtschaftlicher und technischer Bedingungen (siehe insbesondere Kieslinger 1966: 57–61). Im Gegensatz dazu kehrten die Gewerkschaften und ihre politischen Verbündeten zu der Position zurück, die sie sich zum ersten Mal während der Weimarer Republik zu eigen gemacht hatten. Indem sie die berufliche Bildung als eine »öffentliche Aufgabe« definierten, versuchten sie, sie einer größeren demokratischen Kontrolle und ausgedehnteren Mitbestimmungsrechten für die Arbeitnehmervertreter zu unterwerfen (Crusius 1970: 115, 127; Baethge 1970: 98–100).

Nicht weniger auffällig als die Meinungsverschiedenheiten sind jedoch die zahlreichen Aspekte des bestehenden Systems, die *nicht* strittig waren – dazu gehörte, dass sich die Gewerkschaften (wie zuvor) zur betrieblichen Ausbildung bekannten und dabei sogar den eindeutigen Vorrang der betrieblichen Lehre gegenüber dem ergänzenden Berufsschulunterricht akzeptierten. Der in den fünfziger Jahren für die Berufsausbildung zuständige Gewerkschaftsfunktionär Josef Leimig war vom Wert der betrieblichen Ausbildung vollkommen überzeugt (Stratmann/Schlösser 1990: 61–62). Genau wie andere gewerkschaftliche Berufsbildungsfunktionäre hatte Leimig seinen Facharbeiterabschluss innerhalb des Systems erworben und hatte ein »traditionelles Verständnis von Beruf« (Crusius 1982: 89). Die deutschen Gewerkschaften sprangen den Vertretern der Industrie vorbehaltlos bei, indem sie die betriebliche Ausbildung ebenso beherzt verteidigten und vor einer Verschulung der Berufserziehung warnten (Stratmann/Schlösser 1990: Kapitel 4; Abel 1968: 21–23, 33; Baethge 1970: 170–173). Anstatt eine völlige Neugestaltung des deutschen Berufsausbildungssystems zu verlangen, kehrten die Gewerkschaften zu Forderungen zurück, die sie erstmals 1919 artikuliert hatten, wobei sie ihre Hoffnungen darauf richteten, dass die Gesetzgebung die paritätische Mitbestimmung innerhalb des Systems garantieren würde (Crusius 1982: 90) – und während sie auf eine übergreifende Mitbestimmungsregelung warteten und dafür um Unterstützung warben, wurde das unter der Aufsicht der Kammern stehende System der betrieblichen Ausbildung einfach wieder aufgebaut.

Die Gewerkschaften wurden erst sehr viel später ein gleichberechtigter Partner in dem System – und zwar 1969, drei Jahre nachdem die SPD in die Große Koalition mit der CDU eingetreten war. Das neue Berufsbildungsgesetz (BBiG)

jenes Jahres stärkte in mancher Hinsicht die Mitsprache der Arbeitnehmer, wobei die Grundlagen der traditionellen betrieblichen Lehrlingsausbildung jedoch nicht angetastet wurden. Seit 1969 halten die Scharmützel zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern über das Ausmaß der Beteiligung der Arbeitnehmer und über Finanzierungsvereinbarungen an. Heute sind die Gewerkschaften jedoch an der Verwaltung des deutschen Berufsbildungssystems gleichberechtigt beteiligt und haben sich in mancher Hinsicht zum entschiedensten Fürsprecher des Systems entwickelt. Die heutige uneingeschränkte Kooperation der Arbeitnehmer bei der Verwaltung und Weiterentwicklung der betrieblichen Ausbildung signalisiert die Vollendung eines langen Prozesses institutioneller Konversion, in dessen Verlauf Institutionen, die ursprünglich (in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts) die Arbeiterbewegung aushebeln sollten, einhundert Jahre später in institutionelle Pfeiler der (deutschen Version) der Sozialpartnerschaft transformiert wurden. An dieser Stelle ist es vielleicht angebracht, noch einmal auf einige der theoretischen Probleme zurückkommen, die zu Beginn dieses Aufsatzes skizziert wurden, und über die der Fall der deutschen beruflichen Bildung einigen Aufschluss zu geben scheint.

4 Schlussfolgerungen

Mit einer einzigen derartigen Fallstudie verfügt man natürlich noch nicht über einen strengen Test konkurrierender Theorien zur Reproduktion und zum Wandel von Institutionen. Gleichwohl bietet eine Untersuchung des deutschen Berufsbildungsregimes Einsichten, die für drei breite Debatten in der Literatur über Institutionen relevant sind; es geht dabei um (1) institutionelles Design, (2) institutionelle Reproduktion und (3) institutionellen Wandel. Diesen Punkten wende ich mich nun nacheinander zu.

(1) *Institutionelles Design und Folgewirkungen von Institutionen.* Zunächst bietet diese Fallstudie Aufschluss über Theorien zum institutionellen Design und unterstreicht Robert Bates' Hinweis, der davor warnt, »die Analyse der Rolle von Institutionen mit einer Theorie ihrer Entstehungsursachen zu vermengen« (Bates 1988: 387). Bei einer Betrachtung der deutschen Institutionen der beruflichen Bildung vom heutigen Standpunkt aus schildern Analytiker dieses System recht plausibel (und zutreffend) als Teil eines Hochlohn- und Hochqualitäts-Produktionsregimes, das starke Gewerkschaften mit einer starken Leistung auf den Exportmärkten aussöhnt. Wie die Geschichte zeigt, war dies jedoch nicht der absehbare Endpunkt eines Pfades, der im späten 19. Jahrhundert hätte vorhergesehen werden können. Wie Pierson feststellt, ist der entscheidende Punkt nicht, dass Instituti-

onen nicht von Akteuren, die Absichten verfolgen, mit bestimmten Interessen entworfen werden; ganz gewiss werden sie das. Der entscheidende Punkt ist vielmehr, dass »Veränderungen in der umfassenderen sozialen Umwelt und/oder im Charakter der Akteure selbst« (neben anderen Dingen) im Laufe der Zeit eine erhebliche und unbeabsichtigte »Diskrepanz« zwischen den Zielen der Designer und der Art und Weise, wie Institutionen funktionieren, hervorrufen können (Pierson 2004: 108–109).

Somit wird man, entgegen den Darstellungen funktionalistischer Theorien, die von den aktuellen Funktionen von Institutionen auf deren Entstehung schließen (zum Beispiel Weingast 2002), oft einen etwas längeren Zeitrahmen betrachten müssen, um zu verstehen, wie Institutionen, die für bestimmte Zwecke geschaffen wurden, eine Neuausrichtung erfahren können, um ganz anderen Zielen zu dienen. Neben Darstellungen über Machtbeziehungen, die hervorheben, wie mächtige Akteure Institutionen entwerfen, um ihre Position zu festigen (zum Beispiel Moe 2005; Knight 1992), wird oft ein längerer Zeitrahmen benötigt, um zu sehen, wie Institutionen, die von einer bestimmten Interessenkoalition gegründet wurden, von einer völlig anderen Koalition »vorangetragen« werden können. Und über manche kulturalistische Darstellungen hinaus, denen zufolge Institutionen gemeinsame *cultural scripts* widerspiegeln (zum Beispiel Meyer/Rowan 1991), erlaubt es ein längerer Zeitrahmen möglicherweise, deutlicher zu erkennen, wie Institutionen eine bestimmte soziale oder kulturelle Orientierung begründen können und diese nicht nur widerspiegeln. Worauf es in all diesen Fällen jeweils ankommt, ist, dass die Schaffung einer Institution an einem entscheidenden Entwicklungspunkt dazu führen kann, dass sich die Anreize, Interessen und Strategien einer Reihe von Akteuren wesentlich verschieben – nicht nur im Hinblick auf eine Anpassung, sondern oft so, dass dadurch in der Folge weiterer Wandel ausgelöst wird.

Darstellungen zu widerlegen, bei denen der Blick auf Institutionen auf einem »Schnappschuss« (Pierson) basiert, stellt einen oft vor Probleme, denn wenn man aus der Geschichte, die ich gerade skizziert habe, irgendeinen Zeitausschnitt herausnähme, fände man ein System vor, dessen wesentliche Eigenschaften im Großen und Ganzen den zum Ausdruck gebrachten Interessen der relevanten und machtvollsten Akteure zu jener Zeit entsprächen. Wie Huber und Stephens in einem anderen Zusammenhang dargelegt haben, laufen jedoch Analysen, die auf solchen Schnappschüssen beruhen, Gefahr, dass ihnen völlig entgeht, in welcher Weise ein in der Vergangenheit betriebenes Vorgehen darauf eingewirkt hat, *wer* die relevanten Akteure sind, *wie* sie ihre Interessen definieren und *welche Strategien* ihnen zu einem bestimmten entscheidenden Entwicklungszeitpunkt jeweils realistischerweise zur Verfügung stehen (Huber/Stephens 2001: 33). Im Falle der deutschen Berufsausbildung, zum Beispiel, war das Vor-

handensein eines Systems zur Anerkennung von Berufsabschlüssen im Handwerk von herausragender Bedeutung dafür, dass qualifikationsintensive Branchen dazu veranlasst wurden, ihre Anforderungen auf eine Weise zu definieren und zu artikulieren, die der Logik eines Systems entsprach, das sie nicht selbst geschaffen hatten. Diese Entwicklung gab den Ausschlag dafür, dass ein alternatives (betriebliches) Ausbildungsmodell, das viele prominente Unternehmen in Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert aktiv verfolgten und das sich in vielen anderen Ländern durchsetzte, scheiterte. Noch auffälliger ist der Einfluss des Handwerkssystems auf die Art und Weise, wie die Gewerkschaften gegründet wurden, und insbesondere auf die Art und Weise, wie sie ihre Interessen im Hinblick auf Qualifikationen und Berufsausbildung definierten.

(2) *Institutionelle Reproduktion.* Überdies eignet sich der Fall der deutschen Institutionen der beruflichen Bildung auch dazu, die Grenzen derzeitiger Theorien der institutionellen Reproduktion und des institutionellen Wandels auszuloten, denn, wie zu beobachten war, überdauerten Kernaspekte des Systems nicht nur, sondern erfuhren manchmal im Kontext historischer »Wendepunkte« eine Konsolidierung und Festigung. Im Gegensatz zu manchen Darstellungen hat es den Anschein, dass politische Akteure diese Momente relativer »Offenheit« nicht unbedingt ergreifen, um sodann kreativ herumzuexperimentieren, sondern dass sie eher genau das Gegenteil tun und sich (soweit wie möglich) an gewohnte institutionelle Abläufe und Organisationsformen klammern.

Wie jedoch außerdem zu beobachten war, war das Überleben der Institutionen im Falle Deutschlands nicht nur eine Frage von Trägheit oder sogar (dynamischer) positiver Feedback-Effekte; vielmehr verlangte ihr Überleben aktive politische Förderung, wozu auch das Bilden neuer Koalitionen gehörte, um diese Institutionen angesichts des Wandels politischer und ökonomischer Bedingungen zu erhalten. Damit lautet eine zentrale Aussage dieses Aufsatzes, dass institutionelle Reproduktion ein viel problematischeres Konzept ist, als dies normalerweise erkannt wird (Thelen 1999). Wenn es darum geht, die Stabilität von Institutionen zu erklären, sind »Trägheit« und »Stasis« besonders irreführende Begriffe, denn was sich hier feststellen lässt, ist, dass Institutionen, um zu überleben, selten einfach nur »stillstehen« können. Ihr Fortbestand wird nicht durch ihr »Festhalten« gewährleistet, sondern durch ihre dauernde aktive Anpassung an Veränderungen in der politischen und politisch-ökonomischen Umwelt.

Die Vorstellung, institutionelle Reproduktion als einen dynamischen nichtstatischen Prozess zu konzeptualisieren, hat in der Literatur zum *policy feedback* große Fortschritte gemacht (zum Beispiel Pierson 1993). Darin wurde dargelegt, inwiefern das Bestehen von Institutionen bestimmte Verhaltensweisen und Strategien (innerhalb und jenseits der Grenzen der Institutionen selbst) erzeugt, die wiederum zu einer Stärkung dieser Institutionen beitragen. So wurde etwa,

wie von mir erörtert, durch das Bestehen des Handwerkssystems und durch die Tatsache, dass die sozialdemokratischen Gewerkschaften eine große Anzahl von Facharbeitern aufnahmen, die unter diesem System ihre Prüfung abgelegt hatten, ebendieses System in mancher Hinsicht stabilisiert. Denn das System spornte die Arbeiterbewegung dazu an, ihre Interessen innerhalb der Logik des Systems (und nicht in Opposition dazu) zu bestimmen.

Allerdings ist die Feststellung, dass die Gewerkschaften – und das Gleiche ließe sich über den Maschinenbau sagen – sich bei der Formulierung ihrer Interessen schließlich mit dem bestehenden System arrangierten, nicht gleichbedeutend mit der Aussage, dass diese Gruppen sich in jenen Institutionen, *so wie diese ursprünglich geschaffen worden waren*, engagierten. An dieser Stelle verlassen wir die Theorien zum positiven Feedback und auch weitgehend die Thesen zur Pfadabhängigkeit und begeben uns in den Bereich institutionellen Wandels. Es geht, mit anderen Worten, um die Frage, inwieweit die Funktionsweise dieser Institutionen selbst nur positives Feedback erzeugt oder ob diese Dynamiken auch zu Widersprüchen oder Herausforderungen führen, die dann die »*zuverlässige* Reproduktion« dieser Arrangements eher komplizieren als dazu beizutragen (Clemens/Cook 1999: 449).

(3) *Institutioneller Wandel.* Abschließend betrachtet lässt sich festhalten, dass der Fall der deutschen beruflichen Bildung wichtige *Ursachen* und auch *Formen* institutionellen Wandels erhellt. Wandel, der sich durch kumulative, schrittweise Anpassung vollzieht, und nicht dadurch, dass Institutionen (im Sinne der Theorie des *punctuated equilibrium*) ihre Funktion nicht mehr erfüllen können und durch neue ersetzt werden. Was die Ursachen des Wandels betrifft, unterstreicht die vorliegende Analyse die Einsicht von Clemens und anderen, dass Akteure »an der Peripherie« einer gegebenen Reihe von Institutionen, die »übergangen, aber denen kein Zugang gewährt wird, eine wichtige Ursache dafür [sein können], dass Institutionen unter Druck geraten, sich zu ändern« (Schneiberg/Clemens 2006, im Erscheinen). In der vorliegenden Analyse gilt dies vor allem für qualifikationsintensive Industrien (insbesondere den Maschinenbau) und für die Gewerkschaften – deren beider Strategien sich in mancher Hinsicht der Logik des bestehenden Handwerkssystems anpassten, während sie in anderen Hinsichten bedeutende Änderungen in diesem System erzwangen.

Die qualifikationsintensiven Maschinenbaufirmen, die die »unsystematische« Ausbildung im Handwerkssektor verachteten, wollten sich um jeden Preis das Recht sichern, Berufsabschlüsse anzuerkennen, ein Recht, das das Monopol des Handwerkssektors war und das diese Unternehmen unbedingt auch besitzen wollten. Durch einen Prozess, den Schickler »institutionelle Überlagerung« (»institutional layering«) genannt hat, entwickelten sie Strategien und Institutionen *neben* und in Interaktion mit dem bereits bestehenden Handwerkssystem.

Wie Schickler zu bedenken gibt, führt diese Art von Überlagerung nicht immer dazu, dass Entwicklungen immer weiter in dieselbe Richtung getrieben werden (wie bei Theorien des positiven Feedbacks). Im Falle Deutschlands wurde der Gesamtpfad der beruflichen Bildung durch eine solche Überlagerung eindeutig geändert – indem diese dafür sorgte, dass die Berufsbildung sich von der für das Handwerksmodell charakteristischen Dezentralisierung und dem Mangel an systematischen und einheitlichen Berufsbildern wegbewegte, hin zu dem hohen Maß an Normierung und Einheitlichkeit, die heute als Markenzeichen und bestimmende Merkmale des Systems gelten.

Für die Arbeiterbewegung lässt sich ein etwas anderer Modus des Wandels beobachten, der zu dem führte, was man die funktionale »Konversion« der Institution nennen könnte. Ein solcher Prozess kann durch eine Veränderung in der Umgebung in Gang gesetzt werden. Hierdurch werden die Akteure mit neuen Problemen konfrontiert, denen sie sich zuwenden, indem sie sich bestehender Institutionen anders als zuvor bedienen (Thelen 2002). Der Prozess kann aber auch, wie in diesem Fall, die Folge der Integration neuer, zuvor marginaler Gruppen sein. Ihre Einbeziehung in die Unterstützerkoalition der Institution und ihre Teilnahme an ihr bewirken wichtige Änderungen in den Funktionen, die diese Institutionen haben, oder in der Rolle, die sie ausüben. Die schließliche vollständige Integration der deutschen Gewerkschaften in das Ausbildungssystem des Landes stellte das System praktisch auf den Kopf, da dadurch ein Prozess vollendet wurde, durch den ein ursprünglich durch und durch reaktionäres Gesetz in ein System transformiert wurde, das heute die Macht der Arbeitnehmervertretung in der politischen Ökonomie widerspiegelt und auch stabilisiert.

Mit dem herrschenden Modell des *punctuated equilibrium* lässt sich keine dieser Änderungsweisen – Konversion oder Überlagerung – besonders gut in Einklang bringen, weil bei diesen beiden Prozessen Elemente institutioneller Innovation mit institutioneller Reproduktion *zusammenwirken*, und weil sie beide eine Spielart des Wandels erfassen, die nicht abrupt und diskontinuierlich ist, sondern graduell, wobei sie aber durch Kumulation Transformation herbeiführt.[4] Doch genau aus diesen beiden Gründen spiegeln die hier dokumentierten Formen des Wandels vielleicht den verbreiteteren Weg wider, wie Institutionen sich in der Politik entwickeln.

Alles in allem illustriert diese Analyse der deutschen Institutionen der beruflichen Bildung einen analytisch überzeugenden alternativen Ansatz zur Erklärung institutionellen Wandels. Diese neue Perspektive gründet weniger auf einem umfassenden *Punctuated-Equilibrium*-Modell, das vor allem nach diskontinuierlichem Wandel sucht, der seine Ursachen außerhalb der Institutionen hat.

4 Zu einer Ausarbeitung siehe auch Streeck/Thelen (2005: vor allem Kapitel 1).

Sie stützt sich stattdessen darauf, Veränderungen in den politischen Koalitionen zu analysieren, auf denen Institutionen selbst beruhen. Die Aufmerksamkeit auf die Koalitionen zu richten, die die Basis bilden, trägt zu einer Klärung der Frage bei, warum Institutionen an historischen »Wendepunkten« manchmal nicht so »offen« für eine Neugestaltung sind, wie man vielleicht meint. Darüber hinaus impliziert der hier ausgearbeitete Ansatz politischer Koalitionen aber auch Folgendes: Damit Institutionen tief greifende sozioökonomische Transformationen (im vorliegenden Fall: Industrialisierung, Demokratisierung, Integration der Arbeiterbewegung) oder politische Zäsuren (Regimewechsel, militärische Niederlage, Besatzung) überstehen, werden im Verlauf der institutionellen Reproduktion Faktoren der Anpassung und sogar der Transformation sehr wahrscheinlich eine wichtige Rolle spielen, insofern neue oder geänderte Koalitionen mobilisiert werden, um die Institutionen aufrechtzuerhalten und sie voranzubringen. Mit anderen Worten: Indem diese Untersuchung Wandlungen in den politischen Koalitionen, auf denen Institutionen beruhen, nachgezeichnet hat, illustriert sie, auf welche Weise deren Form und Funktionen im Laufe der Zeit graduell, kumulativ, inkrementell, aber letztlich radikal umgestaltet werden können.

Dieser Beitrag wurde von Detlef Bremecke aus dem Amerikanischen übersetzt.

Literatur

Abel, Heinrich, 1962: Zur Entwicklung und Problematik der Berufserziehung: Ein Bericht über die Zentralstelle zur Erforschung und Förderung der Berufserziehung. In: Karlwilhelm Stratmann (Hrsg.), *Berufserziehung und Beruflicher Bildungsweg*. Braunschweig: Westermann.

——, 1963: *Das Berufsproblem im gewerblichen Ausbildungs- und Schulwesen Deutschlands (BRD)*. Braunschweig: Westermann.

——, 1968: *Berufserziehung und beruflicher Bildungsweg*. Hrsg. von Karlwilhelm Stratmann. Braunschweig: Westermann.

Acemoglu, Daron/Jörn-Steffen Pischke, 1998: Why Do Firms Train? Theory and Evidence. In: *Quarterly Journal of Economics* 113, 79–119.

Baethge, Martin, 1970: *Ausbildung und Herrschaft: Unternehmerinteressen in der Bildungspolitik*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

Bates, Robert H., 1988: Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism. In: *Politics & Society* 16, 387–401.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), 1950: Der Präsident: An die industriellen Unternehmer und Betriebsleiter. In: Günter Pätzold (Hrsg.), *Quellen und Dokumente zur Geschichte der Berufsbildung in Deutschland*. Köln: Böhlau, 144–145.

Childs, Michael J., 1990: Boy Labour in Late Victorian and Edwardian England and the Remaking of the Working Class. In: *Journal of Social History* 23(4), 783–802.

Clemens, Elisabeth S./James M. Cook, 1999: Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. In: *Annual Review of Sociology* 25, 441–466.

Crusius, Reinhard, 1982: *Berufsbildungs- und Jugendpolitik der Gewerkschaft: Struktur und Verlauf bei DGB und einigen Einzelgewerkschaften 1945–1981*. Frankfurt a.M.: Campus.

Crusius, Werner, 1970: Kritik des Berufsbildungsgesetzes. In: Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Zur Situation der Berufsbildung*. Düsseldorf: DGB.

DATSCH (Deutscher Ausschuss für Technisches Schulwesen), 1910: *Abhandlungen*. Leipzig: Teubner.

Dehen, Peter, 1928: *Die deutschen Industriewerkschulen*. München: Huber.

Domansky-Davidsohn, Elisabeth, 1981: *Arbeitskämpfe und Arbeitskampfstrategien des Deutschen Metallarbeiterverbandes, 1891–1914*. Dissertation. Bochum: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Geschichtswissenschaft.

Ebert, Roland, 1984: *Zur Entstehung der Kategorie Facharbeiter als Problem der Erziehungswissenschaft*. Bielefeld: Kleine.

Feldman, Gerald/Ulrich Nocken, 1975: Trade Associations and Economic Power: Interest Group Development in the German Iron and Steel and Machine Building Industries, 1900–1933. In: *Business History Review* XLIX(4), 413–445.

Frese, Matthias, 1991: *Betriebspolitik im »Dritten Reich«: Deutsche Arbeitsfront, Unternehmer und Staatsbürokratie in der westdeutschen Großindustrie 1933–1939*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Frölich, Fr., 1919: Die Gesellenprüfung der Industrielehrlinge. In: DATSCH (Hrsg.), *Abhandlungen und Berichte über Technisches Schulwesen*. Berlin: DATSCH.

Fürer, 1927: Förderung der Facharbeiter – Ausbildung durch Industrieverbände. In: *Der Arbeitgeber: Zeitschrift der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, 30–36.

Greif, Avner/David Laitin, 2004: A Theory of Endogenous Institutional Change. In: *American Political Science Review* 98(4), 633–652.

Hansen, Hal, 1997: *Caps and Gowns*. Dissertation. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison, Department of History.

Herrigel, Gary, 2000: American Occupation, Market Order, and Democracy: Reconfiguring the Steel Industry in Japan and Germany after the Second World War. In: Jonathan Zeitlin/Gary Herrigel (Hrsg.), *Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan*. New York: Oxford University Press, 340–399.

Hoffmann, Ernst, 1962: *Zur Geschichte der Berufsausbildung in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann.

Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2001: *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

Katznelson, Ira, 2003: Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 270–301.

Kieslinger, Adolf, 1950: Berufsausbildung am Scheideweg. In: Günter Pätzold (Hrsg.), *Quellen und Dokumente*. Köln: Böhlau, 146–148.

——, 1966: *20 Jahre Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1965*. Bielefeld: Bertelsmann.

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

Knox, William, 1980: *British Apprenticeship, 1800–1914*. Dissertation. Edingburgh: Edinburgh University.

Kocka, Jürgen, 1986: Problems of Working-Class Formation in Germany: The Early Years, 1800–1875. In: Ira Katznelson/Aristide R. Zolberg (Hrsg.), *Working-Class Formation: Nineteenth Century Patterns in Western Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Krasner, Stephen D., 1988: Sovereignty: An Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies* 21(1), 66–94.

Lenger, Friedrich, 1988: *Sozialgeschichte der deutschen Handwerker seit 1800*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Lippart, Gottlieb Matthias, 1919: Einleitender Bericht über zukünftige Lehrlingsausbildung in der mechanischen Industrie. In: DATSCH (Hrsg.), *Abhandlungen und Berichte über technisches Schulwesen*. Leipzig: Teubner, 1–10.

Mack, Frida, 1927: *Fortschritte in der Lehrlingsausbildung in Handwerk und Industrie, Staatswissenschaften*. Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Meyer, John W./Brian Rowan, 1991: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Walter W. Powell/Paul DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Moe, Terry, 2005: Power and Political Institutions. In: *Perspectives on Politics* 3(2), 215–233.

Moene, Karl Ove/Michael Wallerstein, 1995: How Social Democracy Worked: Labor Market Institutions. In: *Politics & Society* 23(2), 185–211.

Mosher, James, 2001: *Labor Power and Wage Equality: The Politics of Supply-Side Equality*. Dissertation. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

Muth, Wolfgang, 1985: *Berufsausbildung in der Weimarer Republik*. Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 41. Stuttgart: Franz Steiner.

Pätzold, Günter, 1989: Berufsbildung: handwerkliche, industrielle und schulische Berufserziehung. In: Dieter Langewiesche/Heinz-Elmar Tenorth (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte: Die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Diktatur*. München: Beck, 259–288.

Pätzold, Günter (Hrsg.), 1991: *Quellen und Dokumente zur Betrieblichen Berufsbildung*. Köln: Böhlau.

Pierson, Paul, 1993: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. In: *World Politics* 45(4), 595–628.

——, 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schmedes, Hella, 1931: *Das Lehrlingswesen in der deutschen Eisen- und Stahlindustrie*. Münster: August Baader.

Schneiberg, Marc/Elisabeth Clemens, 2006: The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis. In: *Sociological Theory* 24(3), im Erscheinen.

Schönhoven, Klaus, 1979: Gewerkschaftlisches Organisationsverhalten im Wilhelminischen Deutschland. In: Werner Conze/Ulrich Engelhardt (Hrsg.), *Arbeiter im Industrialisierungsprozeß*. Stuttgart: Klett-Cotta, 403–421.

Schütte, Friedhelm, 1992: *Berufserziehung zwischen Revolution und Nationalsozialismus*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.

Seubert, Rolf, 1977: *Berufserziehung und Nationalsozialismus*. Weinheim: Beltz.

Stratmann, Karlwilhelm, 1990: Der Kampf um die ausbildungsrechtliche und ausbildungspolitische Hoheit der Unternehmer während der Weimarer Republik und im NS-Staat – die didaktische Unterordnung der Berufsschule. In: Karlwilhelm Stratmann/Manfred Schlösser (Hrsg.), *Das duale System der Berufsbildung: Eine historische Analyse seiner Reformdebatten*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung.

Stratmann, Karlwilhelm/Manfred Schlösser, 1990: *Das Duale System der Berufsbildung: Eine Historische Analyse seiner Reformdebatten*. Frankfurt a.M.: Verlag der Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter Forschung und Bildung.

Streeck, Wolfgang, 1989: Skills and the Limits of Neo-Liberalism. In: *Work, Employment & Society* 3, 90–104.

——, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 21–61.

Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Swidler, Ann, 1986: Culture in Action: Symbols and Strategies. In: *American Sociological Review* 51, 273–286.

Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *The Annual Review of Political Science* 2, 369–404.

——, 2002: How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 208–240.

——, 2004: *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.

Tollkühn, Gertrud, 1926: *Die planmäßige Ausbildung des gewerblichen Fabriklehrlings in der metall- und holzverarbeitenden Industrien*. Jena: Gustav Fischer.

Volkov, Shulamit, 1978: *The Rise of Popular Antimodernism in Germany: The Urban Master Artisans, 1873–1896*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

von Behr, Marhild, 1981: *Die Entstehung der industriellen Lehrwerkstatt*. Frankfurt a.M.: Campus.

Winkler, Heinrich August, 1971: Der rückversicherte Mittelstand: Die Interessenverbände von Handwerk und Kleinhandel im deutschen Kaiserreich. In: Walter Rüegg/Otto Neuloh (Hrsg.), *Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 163–179.

Wolsing, Theo, 1977: *Untersuchungen zur Berufsausbildung im Dritten Reich*. Kastellaun: Henn.

Wer zähmt den Kapitalismus?

Jens Beckert

Die Länder der westlichen industrialisierten Welt verabschieden sich zurzeit von den institutionellen Strukturen ihrer Ökonomien der Nachkriegszeit. Das Modell, das ihnen einen noch nie da gewesenen Reichtum gebracht hat, ist durch veränderte wirtschaftliche und politische Realitäten unter Druck geraten. Natürlich war dieses Modell in den verschiedenen Ländern ein jeweils anderes. Doch trotz wichtiger Unterschiede vereinte die Ökonomien der westlichen Industrieländer in der Zeit zwischen den fünfziger und den achtziger Jahren bestimmte Merkmale, die es ermöglichen, sie als spezifische Phase innerhalb der Entwicklung des Kapitalismus zu verstehen. Dies gilt für die allgemein akzeptierte Rolle des Staates bei der ökonomischen Steuerung, den umfassenden Wohlfahrtsstaat und die in vielen Ländern institutionalisierten Formen neokorporatistischer Regulation mit starken Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. Aus heutiger Sicht erscheinen die Jahrzehnte der Nachkriegszeit häufig als eine »goldene Zeit«. Nicht nur erfuhren große Teile der Bevölkerung kontinuierliche Verbesserungen ihres Lebensstandards. Die durch wirtschaftliche Prosperität erreichte soziale Inklusion schien die sozialen Konflikte, die westliche Gesellschaften seit dem Beginn der Industrialisierung erschüttert hatten, endgültig zu befrieden.

Die Befriedigung über diese Entwicklung kommt in zeitgenössischen Sozialtheorien zum Ausdruck. Ralf Dahrendorf (1957) sah den Klassenkonflikt durch demokratische Strukturen der Konfliktbewältigung überwunden. Helmut Schelsky (1953) sprach in den fünfziger Jahren von einer »nivellierten Mittelstandsgesellschaft«. Und sogar noch in den achtziger Jahren konnte Ulrich Beck (1986) die Struktur sozialer Mobilität mit der Metapher eines Fahrstuhleffektes beschreiben, demzufolge alle sozialen Gruppen langsam, aber kontinuierlich aufsteigen, wenngleich sich nicht alle auf der gleichen Ebene befinden.

Heute sind viele der sozialökonomischen Bedingungen der Nachkriegszeit Geschichte. Die Wachstumsraten der großen europäischen Ökonomien waren während der letzten fünfzehn Jahre so niedrig, dass in vielen Ländern der Nachfrage nach Arbeitsplätzen nicht mehr entsprochen werden konnte. Vor allem durch den Prozess der Deindustrialisierung haben die Gewerkschaften viele Mitglieder und einen Großteil ihres Einflusses verloren. Neokorporatistische

Arrangements industrieller Beziehungen haben ihre Bedeutung und ihre politische Anziehungskraft weitgehend eingebüßt. Viele europäische Länder und die USA befinden sich in einer Fiskalkrise, die bereits während der siebziger Jahre vorhergesehen wurde (O'Connor 1973; Offe 1972), die aber erst jetzt ihre lähmende Wirkung entfaltet. Die europäischen Gesellschaften sind mit demografischen Veränderungen konfrontiert, die lange vorhergesehen, deren potenzielle wirtschaftliche, soziale und politische Konsequenzen aber mehr als zwei Jahrzehnte ignoriert wurden. Die Frage, wie sich immer weiter ausdehnende Phasen des Ruhestands und steigende Gesundheitskosten durch die Sozialabgaben und Steuern einer sinkenden Erwerbsbevölkerung zukünftig finanzieren lassen, ist völlig ungelöst.

Eines der herausragenden Merkmale dieser Wandlungsprozesse ist die abnehmende Rolle des Staates in der Steuerung der Wirtschaft. Aufgrund zunehmender Fiskalprobleme, der Privatisierung vormals staatlicher Industrien wie der Telekommunikation und der Eisenbahn, Deregulierung, der Internationalisierung der Güter- und Finanzmärkte sowie des Verlustes der Instrumente keynesianischer Steuerung haben die westlichen Nationalstaaten heute sehr viel weniger Kontrolle über ihre Ökonomien als vor dreißig Jahren. Paradoxerweise lässt sich diese Entwicklung zu einem guten Teil selbst als Resultat staatlicher Entscheidungen verstehen. Die sich seit den siebziger Jahren entfaltende Welle der Globalisierung wurde wesentlich durch politische Entscheidungen der Aufhebung von Handelsbeschränkungen und Deregulierung der Finanzmärkte möglich, ebenso wie durch die Gründung internationaler Institutionen wie der Welthandelsorganisation. In diesem Sinne ist die Globalisierung wirtschaftlicher Beziehungen zweifelsohne ein politisches Projekt, das aus den Vereinbarungen souveräner Nationalstaaten entstand (Mann 1997; Scharpf 1998).

Die reduzierte Macht des Staates lässt sich nicht nur in der Ausdehnung von Marktbeziehungen, sondern auch auf der ideologischen Ebene verfolgen. Hier fand während der letzten dreißig Jahre eine umfassende Veränderung der makroökonomischen Orientierung statt. Niemand hat den makroökonomischen Konsens der Nachkriegszeit pointierter beschrieben als der republikanische Präsident Richard Nixon im Jahre 1972 mit seinem berühmten Satz: »We're all Keynesians now«. Selten hat sich jedoch ein Statement, das nicht nur die Gegenwart beschreiben, sondern auch eine Vision für die Zukunft zum Ausdruck bringen sollte, schneller als falsch erwiesen. Nach 1972 hat sich die makroökonomische Orientierung radikal von dem keynesianischen Interventionismus hin zu einem neoliberalen Absentismus verändert, der zur Delegitimation des Staates als bedeutendem »Spieler« in der Organisation von Wirtschaftsbeziehungen führte (Blyth 2002; Campbell/Pederson 2001).

Heute dominiert eine wirtschaftspolitische Rhetorik, die weitgehend voraussetzt, dass der Staat sich möglichst weit aus der Ökonomie heraushalten sollte. Staaten verursachen wirtschaftliche Probleme, Märkte hingegen lösen sie. Davon abweichende Auffassungen sind allenfalls Minderheitenmeinungen. Aber lässt sich die neoliberale Rhetorik unbeschränkter Märkte, in denen die Rolle des Staates auf ein Minimum reduziert ist, als ein Modell für wirtschaftliche Prosperität und soziale Ordnung heranziehen?

In diesem Beitrag wende ich mich gegen dieses dominierende Paradigma. Ich argumentiere, dass der Neoliberalismus in zweierlei Hinsicht ein Irrweg ist. Zum einen ist er in funktionaler Hinsicht ein Irrweg, nämlich in der Annahme, Märkte könnten unabhängig von sozialen, kulturellen und institutionellen Voraussetzungen bestehen. Die bedeutendste institutionelle Voraussetzung von Märkten ist der Staat. Zum anderen ist die neoliberale Rhetorik in einem normativen Sinn irreführend. Genauer: Sie ist irreführend in der Annahme, dass eine demokratische politische Ordnung auf einer Organisation der Wirtschaft beruhen könnte, die nur der Logik wirtschaftlicher Effizienz folgt, den sozialen Konsequenzen von Märkten aber indifferent gegenübersteht. Dagegen argumentiere ich, dass kapitalistische Ökonomien von sozialen Vorbedingungen abhängen, die sich in dem Begriff der »Einbettung« zusammenfassen lassen. »Einbettung« heißt dabei – orientiert an Karl Polanyi (1957 [1944]) –, dass der Verteilungsmechanismus des Marktes mit anderen Mechanismen wie Redistribution und Reziprozität kombiniert sein muss, um stabile soziale Ordnung erreichen zu können. Diese Mechanismen können jedoch nicht allein in individuellen Interessen verankert sein, sondern hängen von institutionellen Strukturen und wertrationalen Handlungsorientierungen ab, durch die Akteure kollektive Handlungsprobleme lösen können.

Ich werde zunächst darlegen, inwiefern Märkte nichtökonomische Voraussetzungen haben. In einem zweiten Schritt werde ich dann unter Bedingungen der Globalisierung für den Staat verbleibende Möglichkeiten der Einflussnahme auf Märkte diskutieren.

1 Märkte in der klassischen Soziologie

Welche Bedeutung die Einbettung von Märkten für kapitalistische Ökonomien hat, lässt sich von den Klassikern der Soziologie lernen. Diese schrieben zu einer Zeit fundamentalen sozialökonomischen Wandels, der mit massiven politischen und sozialen Unruhen verbunden war. Während ihres Lebens erfuhren sie dramatische soziale Transformation in Form der Zerstörung einer vornehmlich

auf der Landwirtschaft beruhenden sozialen Ordnung hin zum Entstehen der Industriegesellschaft. Die Untersuchung der Wirtschaft und der Funktionsweise von Märkten wurde vor diesem Hintergrund ein wichtiger Teil ihrer soziologischen Forschungen.

Trotz ihrer sehr unterschiedlichen Ansätze stimmen die klassischen Soziologen darin überein, dass Märkte selbst soziale, politische und kulturelle Grundlagen haben, die für ihre Entstehung und ihr Bestehen unverzichtbar sind. Max Weber (1981 [1920]) etwa analysierte die Bedeutung institutioneller Voraussetzungen und ethischer Orientierungen für die Entstehung des modernen okzidentalen Kapitalismus. Der Kapitalismus konnte sich im Westen erst auf der Grundlage eines rationalen Staates mit dem entsprechenden Rechtssystem sowie der Durchsetzung des Systems der doppelten Buchführung entwickeln. Darüber hinaus analysierte Weber die Bedeutung kultureller Entwicklungen und einer universalistischen Ethik für die Entstehung der motivationalen Basis für rationales kapitalistisches Handeln. Émile Durkheim (1992 [1893]) betrachtete »entbettete« Marktbeziehungen als instabil aus Gründen, die wir heute mit Begriffen wie »Opportunismus« oder »Prinzipal-Agent-Problem« kennzeichnen würden. Die Erfüllung von Verträgen bedarf der »Vertragsmoral«, also einer Einstellung, die eigennützig opportunistisches Handeln im Markttausch einschränkt und darin durch soziale Sanktionen bekräftigt wird. Nur auf der Basis der nichtvertraglichen Elemente des Vertrages sind vertragliche Beziehungen möglich. Darüber hinaus basieren Marktbeziehungen auf intermediären Strukturen – die Durkheim (1992 [1893, 1902]) als Berufsgruppen bezeichnete –, um die entstehenden Konflikte zwischen Kapital und Arbeit zu lösen.

Die Beschäftigung mit der kapitalistischen Wirtschaft beschränkte sich bei den Klassikern nicht auf den Versuch, das Wirtschaftssystem zu verstehen. Vielmehr wollten sie die Folgen der marktwirtschaftlichen Organisation der Wirtschaft als Teilbereich einer funktional differenzierten Gesellschaft analysieren und einen wissenschaftlichen Beitrag zur Gesellschaftsreform leisten. In diesem Sinn waren ihre Wirtschaftstheorien Sozialtheorien. Dies wird bei Karl Polanyi (1957 [1944]) besonders deutlich. Seine zunächst 1944 veröffentlichte Monografie *The Great Transformation* wurde von Polanyi inmitten der Zeit der europäischen Katastrophen des Kriegs und der Diktaturen geschrieben und kann als bitterer Kommentar zu dem aktiven Beitrag einer bestimmten Organisation der Wirtschaft zu diesen Katastrophen gelesen werden. Die sozialen Entwurzelungen, die letztlich zu den politischen Destabilisierungen führten, hatten für ihn ihre Ursachen in der Institutionalisierung eines Systems freier Märkte, durch das auch die »fiktiven Waren« Arbeit, Land und Geld kommodifiziert wurden. Die unregulierten Märkte hatten Auswirkungen, die von den Märkten selbst nicht beherrscht werden konnten und »ein durch individuelles Handeln nicht zu be-

wältigendes Ausmaß von Unsicherheit« (Deutschmann 2006: 7) erzeugten. Polanyis Einsicht aus den bitteren Erfahrungen der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts war, dass der Markttausch, um mit sozialer Ordnung kompatibel zu sein, mit anderen Formen der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums, insbesondere mit Redistribution und Reziprozität verbunden bleiben muss.

Zwei Dinge lassen sich aus den Schriften der klassischen Soziologie lernen. Zum einen hängen kapitalistische Ökonomien an sozialen und politischen Bedingungen, die Märkte selbst nicht produzieren können. Sie müssen vom Staat, intermediären Institutionen und durch die moralischen Einstellungen der Akteure erzeugt werden. Zum anderen kann die Analyse der Wirtschaft nicht auf eine Effizienzperspektive reduziert werden, vielmehr muss die Wirtschaft in ihren Wechselbeziehungen zur Gesellschaft insgesamt betrachtet werden. Ökonomische Strukturen sind immer in dem Sinn sozial, dass sie Konsequenzen für andere soziale Bereiche haben. Am wichtigsten dabei ist, dass das Leben der Menschen selbst von ihrer Teilhabe an den insgesamt produzierten Gütern abhängt. Talcott Parsons und Neil Smelser (1956) haben diese Verbindungen in dem Begriff der Interpenetration zum Ausdruck gebracht, mit dem sie hervorheben, dass die Erfüllung adaptiver Funktionen immer mit dem politischen Gemeinwesen, den Institutionen sozialer Integration und mit kulturellen Werten verbunden bleibt. Die Wirtschaft erlangt Ressourcen von diesen Subsystemen und stellt zugleich die materiellen Ressourcen zur Verfügung, die Voraussetzung zur Erfüllung nichtökonomischer Funktionen in der Gesellschaft sind. Daraus folgt, dass die Logik des ökonomischen Systems nicht der Maßstab politischen Handelns sein kann; die Ordnung der Wirtschaft muss auch im Hinblick darauf bewertet werden, welchen Beitrag das ökonomische System zur Reproduktion sozialer Ordnung leistet.

2 Staat und Märkte in der Wirtschaftsgeschichte

Die Abhängigkeit kapitalistischer Ökonomien von regulativen Strukturen, einschließlich denen des Staates, findet sich nicht nur in der klassischen Soziologie reflektiert, sondern auch in wirtschaftshistorischen Studien. Historische Untersuchungen stimmen in der Bewertung der zentralen Rolle des Staates für die Entwicklung des Kapitalismus überein (Braudel 1979; Fligstein 2001; Weber 1985 [1922]). Der Staat stellt die für die Existenz nationaler Märkte notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen bereit. Ebenso reguliert der Staat die Strukturen, mit deren Hilfe wirtschaftliche Akteure – normalerweise Unternehmen – international miteinander in Austausch treten können. Staaten schaffen

Märkte durch das bürgerliche Recht, das Wettbewerbsrecht, Standardisierungen, die Durchsetzung von Eigentumsrechten, die Garantie von Währungen oder auch die Protektion nationaler Industrien mit Hilfe von Zöllen und Abgaben. Diese für die Entstehung und stabile Reproduktion von Märkten notwendige institutionelle Infrastruktur entsteht nicht spontan, sondern ist das Resultat politisch-institutionellen Designs. Das bedeutet nicht, dass nur der Staat institutionelle Strukturen in Märkten schaffen würde. Private Assoziationen spielen für die Selbstregulation von Märkten ebenso eine Rolle, etwa für Standardisierungen und die Beobachtung und Sanktionierung von Fehlverhalten. Unternehmerverbände und Gewerkschaften organisieren Prozesse der Konfliktlösung auf der Kollektivebene (Streeck 1994, 1999). Darüber hinaus bestehen informelle Formen der Marktregulation. Dies sind Normen erwarteten unternehmerischen Verhaltens, ebenso wie »Kontrollkonzeptionen« (Fligstein 2001), die Sichtweisen kompetitiven Handelns widerspiegeln, als auch partikularistische Netzwerkstrukturen, wie sie etwa in ethnischen Ökonomien beobachtet werden können (Portes/Sensenbrenner 1993).

Die historische Untersuchung der Entstehung des globalen Kapitalismus zeigt, dass »world markets as a relatively endurable economic phenomenon come only in existence where economic actors engage in relatively stable and structured patterns of interactions which are embedded within a preexisting framework of institutionalised rules of market behaviour« (Quack 2000: 1). Erst soziale und politische Regulationen, die Ungewissheit und Risiken des Tauschs reduzieren (Beckert 1997), ermöglichen die Entstehung von Märkten.

Das gilt nicht nur historisch, sondern auch für die heutigen Prozesse der Internationalisierung von Märkten. Was als Globalisierung bezeichnet wird, wäre ohne die organisatorischen Leistungen von Nationalstaaten und die Institutionen globaler Governance, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt haben, undenkbar. Hierzu gehören die Organisationen des Bretton-Woods-Systems ebenso wie die Welthandelsorganisation und regionale Zusammenschlüsse wie die Europäische Union, NAFTA und ASEAN. Diese Governancestrukturen erfüllen unabdingbare Aufgaben in der Steuerung globaler Märkte, indem sie den Marktzugang regulieren, Konflikte verhandeln, Währungen sichern und Eigentumsrechte schützen (Fligstein 2001; Roderick 2000, 2003).

Staatliche Voraussetzungen von Märkten erhalten in der Regel wenig Aufmerksamkeit, ihr Funktionieren wird von den Akteuren als selbstverständlich vorausgesetzt. Erst in Krisensituationen wird die Bedeutung der institutionellen Einbettung von Märkten offensichtlich. Die immer wiederkehrenden wirtschaftlichen Krisen im neunzehnten Jahrhundert können wesentlich auf unzureichende Marktregulation zurückgeführt werden (Fligstein 2001). Die Finanzkrise in Asien 1997 hatte – hierin stimmen die meisten Untersuchungen überein – ihre

hauptsächliche Ursache in unzureichend regulierten nationalen Finanzmärkten (Eichengreen 1998; Roderik 2000). Die Liberalisierung der russischen Wirtschaft nach 1990 scheiterte wesentlich daran, dass ungenügende Regulation Strukturen der Korruption den Weg gebahnt hat. Die Staaten und Regionen mit den schwärzesten Perspektiven für wirtschaftliche Entwicklung sind jene, in denen der Staat sein Gewaltmonopol verloren hat und lokale Machthaber diese Lücke füllen. In solchen »versagenden Staaten« entstehen »Gewaltmärkte« (Elwert 2001), in denen sich private Gruppen gewaltsam »Profitzonen« sichern.

3 Die moralische Basis von Märkten

Die Betrachtung soziologischer Theorien und wirtschaftshistorischer Untersuchungen lässt neoliberale Gedanken, die den staatlichen Einfluss auf Märkte wesentlich als Beeinträchtigung wirtschaftlichen Wohlstands sehen, in einem kritischen Licht erscheinen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Gegenüberstellung von Staat versus Markt konzeptuell falsch ist. Märkte werden von Staaten konstituiert, genauso wie Staaten von den Steuereinnahmen aus der Ökonomie abhängen (Tilly 1990). Dies schließt nicht aus, dass viele konkret bestehende Regulationen wirtschaftliches Wachstum unterminieren. Der Konflikt wird aber als Suche nach den *richtigen* institutionellen Strukturen zur Einbettung der Wirtschaft verstanden und nicht als Alternative zwischen Einbettung und Entbettung.

In einer Hinsicht besteht diesbezüglich wenig Dissens: Nur wenige Beobachter würden die Bedeutung des Staates für die Einrichtung regulativer Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Welthandelsorganisation in Zweifel ziehen. Die Bedeutung grundsätzlicher regulativer Strukturen kann in jeweils konkreten Fällen umstritten sein, ist es aber nicht prinzipiell. Ein Staat, der auf diese eingeschränkten Funktionen beschränkt bleibt, lässt sich als »regulativer Staat« (Streeck 1995) bezeichnen, was die Beschränkung staatlicher Funktionen auf die Schaffung der Voraussetzungen für weitgehend ungehinderten Wettbewerb meint. Das normative Kriterium für den »regulativen Staat« ist die Logik wirtschaftlicher Effizienz.

Folgt man den Erkenntnissen der soziologischen Theorie bezüglich der notwendigen Einbettung moderner Volkswirtschaften, dann erscheint die Beschränkung der Rolle des Staates auf Effizienzsteigerung jedoch als zu kurz greifend. Ignoriert wird die Einsicht von Talcott Parsons (1951), dass soziale Ordnung eine Organisation der Wirtschaft voraussetzt, die mit den kontingenten gesellschaftlichen Werten von sozialer Gerechtigkeit, Fairness, Gleichheit, Sicherheit und

Freiheit in Übereinstimmung steht. Die Regulation der Wirtschaft muss nicht nur zu einer funktionalen Passung im Sinne der Maximierung wirtschaftlichen Wachstums führen, sondern auch »moralische Unterstützung« (Offe 1996) finden. Die Wirtschaft muss soziale Legitimation erlangen und damit nicht nur zur Systemintegration, sondern zur Sozialintegration (Lockwood 1970) moderner Gesellschaften beitragen. Moderne Gesellschaften müssen das Dilemma lösen, dass die einseitige Verfolgung der Logik des wirtschaftlichen Systems insgesamt zu irrationalen Handlungsresultaten führen kann (Offe 1986: 106).

Mit Karl Polanyi (1957 [1944]) lässt sich diese Vermischung ökonomischer und nichtökonomischer Logiken als Konsequenz der Eigenschaften »fiktiver Waren« verstehen. Polanyi hatte argumentiert, dass Arbeit nie völlig kommodifiziert werden kann, weil sie keine Ware ist. Weder kann Arbeit von ihrem Träger losgelöst werden, noch kann der Arbeiter das Arbeitsangebot strategisch regulieren. Eine völlige Unterwerfung des Produktionsfaktors Arbeit unter die wirtschaftliche Verwertungslogik würde das Menschenrecht auf physische Reproduktion und auf ein menschenwürdiges Leben verletzen (Sen 1985). Daher kann es nur »Grade« der Kommodifizierung von Arbeit geben, die ihre Grenze in den sozialen Normen akzeptabler Behandlung von Menschen und in deren faktischer Akzeptanz findet. Auch aus diesem Grund müssen Märkte durch Institutionen sozialen Schutzes ergänzt werden. Diese Behauptung findet historische Bestätigung. Wenngleich die Institutionalisierung des Arbeitsrechts und die Entwicklung des Sozialstaates funktionale Hintergründe hatten, wurden diese staatlich induzierten Regulationen auch von tiefgehenden, häufig religiös motivierten Diskussionen um Ethik und Moral angetrieben (Kaufmann 2003). Dies bezieht sich auf Gerechtigkeitswerte, die in der Armengesetzgebung Niederschlag fanden, aber auch auf aufklärerische Prinzipien, mit denen die Universalisierung von Bildung und das Recht auf solidarische Unterstützung derjenigen begründet wurde, die kein Markteinkommen erzielen können.

4 Die Dilemmata des Bedeutungsverlustes des Staates

Es besteht kaum Zweifel, dass die Zunahme des Wettbewerbsdrucks durch die Globalisierung von Märkten, aber auch demografische Veränderungen die Möglichkeiten von Nationalstaaten drastisch einschränken, die redistributiven Strukturen unverändert aufrechtzuerhalten, die vornehmlich in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts aufgebaut wurden. Damit werden zugleich tiefgehende Dilemmata der sozialen Integration der westlichen industrialisierten Länder offenkundig.

(1) Ein erstes Dilemma entsteht bei der Verfügbarkeit öffentlicher Güter. Wenn wir Globalisierung als Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs zwischen Unternehmen mit den Folgen erhöhter Mobilität von Kapital einerseits und zunehmendem Druck auf Reallöhne sowie der Ausbreitung diskontinuierlicherer Erwerbsbiografien für einen Teil der Bevölkerung andererseits verstehen, wird die Erzielung von Steuereinahmen für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Ausbildung, öffentliche Gesundheit, Grundlagenforschung oder Verkehrsinfrastruktur zunehmend schwieriger werden. Die Intensivierung von Wettbewerb begrenzt die Besteuerung mobiler Einkommensformen. Die Nationalstaaten werden gezwungen, deren Besteuerung niedrig zu halten, um als Produktionsstandort attraktiv zu bleiben und Standortverlagerungen zu verhindern. Bei sinkenden Realeinkommen aus Arbeit und einer steigenden Aufgabenlast durch Arbeitslosigkeit und demografische Veränderungen ist es dem Staat immer weniger möglich, öffentliche Güter in ausreichendem Maß zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig hängen effiziente Produktionsbedingungen auch von der Verfügbarkeit öffentlicher Güter ab. Das entstehende Dilemma entspringt nicht moralischem Fehlverhalten, sondern reflektiert Strukturveränderungen und die Entscheidungslogik zunehmend global operierender Unternehmen, die nationalen Regulationsregimen entfliehen können. Unter Bedingungen internationalen Wettbewerbs und fehlender internationaler Koordination wichtiger Politikfelder wie der Steuerpolitik kann dieser Prozess kaum angehalten werden. Steuern oder Löhne werden immer in einem anderen Land noch niedriger sein.

Die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern mag kurzfristig gar nicht bemerkbar sein, da Gesellschaften zunächst von früheren Investitionen zehren können. Somit wird die Unterinvestition erst zu einem späteren Zeitpunkt funktional relevant. Es ist jedoch alles andere als klar, dass eine global organisierte Ökonomie langfristig die Bedingungen reproduzieren kann, von denen sie abhängt. Dies einfach anzunehmen, wäre ein funktionalistischer Fehlschluss. Sogar der Regulationsstaat könnte an seine Grenzen stoßen.

Entwicklungsländer, die derzeit mit starken Wachstumsraten in die Weltökonomie integriert werden – besonders China –, könnten in der Zukunft von ähnlichen Problemen betroffen sein. Fred Block und Peter Evans (2005: 511) verweisen darauf, dass, »China's new romance with markets has depended in part on having inherited the advantages of a very egalitarian income distribution and exceptional … provision of public goods«. Die Strukturen und Institutionen der vormarktlichen Zeit sind ein Reservoir traditioneller Ressourcen, das für die Möglichkeit der Entstehung von Märkten relevant ist. Es bleibt jedoch eine offene Frage »how long the fruits of this inheritance persist« (ebd.). Bereits heute ist erkennbar, dass China riesige Probleme im Umweltbereich und im sozialen Bereich hat, etwa durch dramatische regionale Wohlstandsgefälle, schnell

steigende soziale Ungleichheit und das Fehlen eines entwickelten Sozialstaats, einschließlich eines funktionierenden Rentensystems (Li 2005).

(2) Ein zweites Dilemma entsteht bei der Frage politischer Legitimation. Während der letzten sechzig Jahre waren der Sozialstaat und die Sozialpolitik wichtige Grundlagen der Legitimation kapitalistischer Ökonomien in der industrialisierten Welt. Zum Teil war der Sozialstaat dabei durch seinen funktionalen Beitrag zur Stabilisierung der kapitalistischen Wirtschaft gerechtfertigt. Dies war jedoch nur ein Teil seiner Legitimation, neben normativen Begründungen. Erkennbar ist dies zum Beispiel an der Rahmung der Entwicklung des Sozialstaates in einer Begrifflichkeit der Evolution von Rechten. T.H. Marshall (1950) formulierte die Sequenz von bürgerlichen zu politischen und schließlich zu sozialen Rechten und zeigte damit eine zunehmende Emanzipation der Menschen von den sozialen Kräften an, die jenseits ihrer individuellen Kontrolle sind. Auch wurde die Verringerung sozialer Ungleichheit als Voraussetzung für die politische Freiheit der Bürger gesehen. In diesem Sinne befördert der Staat die Realisierung aufklärerischer Ideen der »staatsbürgerlichen Vernunft« (Habermas 1998). In der Sprache von Amartya Sen (1985) trägt der Staat zur Entwicklung sozialer und politischer »Fähigkeiten« bei.

Dies sind entschieden nichtökonomische Referenzpunkte, die nichtsdestoweniger Rückwirkungen auf das ökonomische System haben können. Die Institutionalisierung sozialer und politischer Werte in den westlichen Ländern durch die Entwicklung eines umfassenden Sozialstaates mag jedoch eine ganz spezifische historische Konstellation zur Voraussetzung gehabt haben, bei der die Ausdifferenzierung des Nationalstaates und die Entwicklung des modernen Kapitalismus koinzidierten (Streeck 2004: 31ff.). Auch wenn die heutigen Globalisierungsprozesse ihren Anfang in politischen Entscheidungen hatten (Scharpf 1998), sind die Folgen möglicherweise politisch nicht kontrollierbar und tragen zur Destabilisierung von Institutionen bei, mit denen die Realisierung wichtiger sozialer Werte erreicht worden ist. Die einseitige Realisierung ökonomischer Verwertungsziele könnte dann grundsätzliche Irritationen der moralischen Grundlagen der Gesellschaft zur Folge haben und letztlich zur Delegitimation des Marktsystems selbst beitragen.

5 Reaktionen auf die veränderte Rolle des Staates

Diese Entwicklung könnte die Soziologie dazu veranlassen, die Position eines neutralen Beobachters einzunehmen; sie könnte die Wiederholung von »Polanyi-Zyklen« (Abolafia 1996) diagnostizieren, eines wellenförmigen Prozesses,

in dem sich Phasen starker mit solchen geringer Regulation abwechseln, wobei letztere in einem anomischen Zustand enden, der radikale Veränderungen nach sich zieht. Die politischen Folgen der Krisen der späten zwanziger und dreißiger Jahre zählen zu den dramatischsten Beispielen solcher radikalen Transformationen und zeigen die Unvorhersehbarkeit der Entwicklung. Eine weniger lakonische Perspektive für die Soziologie wäre, an der Suche nach Reformperspektiven beteiligt zu bleiben. Wenn der Nationalstaat seine Handlungsmöglichkeiten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und sozialen Schutzes zumindest teilweise verliert, bestehen dann alternative Instrumente für die Unterstützung sozialer Integration und der Realisierung der im modernen Wohlfahrtsstaat institutionalisierten Werte?

Reaktionen auf die zu beobachtenden Herausforderungen sozialstaatlicher Regulation lassen sich auf zwei Ebenen lokalisieren: Einerseits Vorschläge zur Institutionalisierung regulativer Mechanismen auf transnationaler Ebene und zum anderen Versuche, bestehende nationale oder subnationale Regulationssysteme zu verändern. Jürgen Habermas (1998, 2004) gehört zu den Sozialwissenschaftlern, die auf die weitere Entwicklung supranationaler Institutionen wie der Europäischen Union und deren Fähigkeit zur Übernahme von bisher auf nationalstaatlicher Ebene wahrgenommenen Aufgaben setzen. Die Ausweitung sozialer Solidarität auf die größere Gruppe europäischer Staaten würde zu Regulationen führen, denen Unternehmen nicht mehr so einfach entfliehen könnten wie den nationalen Regulationssystemen. In einer global integrierten Ökonomie kann dies jedoch nur ein Zwischenschritt sein, da der Wettbewerb zwischen den großen wirtschaftlichen Blöcken erhalten bliebe. Letztlich verlangt die Logik dieser Argumentation, weltweit geltende politische Regulationen anzustreben. Doch ist die Habermas'sche Sichtweise nicht naiv, sie impliziert auch nicht, dass ein solches Projekt in naher Zukunft realisiert werden könnte. Seine Überlegungen müssen vielmehr als normative Position verstanden werden, mit denen die politische Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit der Schaffung institutioneller Bedingungen für kosmopolitische Solidarität gelenkt wird.

Die transnationale Ausweitung distributiver Funktionen des Sozialstaates ist jedoch mit solch großen Problemen konfrontiert, dass es sich bei diesen Überlegungen möglicherweise eher um *wishful thinking* als um *thoughtful wishing* handelt. Die Übertragung von Verteilungsfragen und von Wertekonflikten auf die europäische Ebene – und erst recht auf die globale Ebene – würde eine sozialkulturelle Unterstützung durch eine gemeinsame »Wir-Identität« (Scharpf 1998: 230ff.) verlangen. Dies ist nicht erkennbar. Weder auf der europäischen Ebene – was zum Beispiel an der gegenwärtigen Krise der Europäischen Union deutlich wird – und erst recht nicht global. Der Nationalstaat bleibt somit »Brennpunkt kollektiver Identifikation« (Streeck 1997: 315).

Der Nationalstaat war möglicherweise in der Tat darin einzigartig, ein universalistisches – wenngleich geographisch begrenztes – System hervorzubringen, das die notwendige kulturelle und politische Unterstützung für die Art Solidarität ermöglicht, die die Korrektur von Marktresultaten durch breit angelegte soziale Umverteilung erlaubt. Bestehende Institutionen globaler Governance wie die Welthandelsorganisation, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds konzentrieren sich auf den Marktzugang und den globalen Schutz von Eigentumsrechten (Block/Evans 2005: 518). Wirtschaftliche Kooperation in föderalistischen Systemen ist, wie Frank Dobbin (2001) zeigt, notwendigerweise auf Wettbewerbspolitik gerichtet, also auf den freien Zugang zu Märkten und nicht auf Umverteilung, da sich die Mitgliedstaaten darauf nicht einigen können. Dass staatlich regulierte globale Solidarität allenfalls in Ansätzen existiert, mag aus systematischen politischen Gründen durchaus so bleiben.[1] Möglicherweise »gibt es heute keine Alternative zum Nationalstaat als Quelle öffentlicher Gewalt über die Ökonomie« (Streeck 1997: 316).

Wenn globale Steuerung, die mehr meint als die Sicherung von Marktzugängen und Eigentumsrechten, ein eher utopischer Gedanke ist, wird die Aufmerksamkeit wieder auf den Nationalstaat und seine verbleibenden Möglichkeiten der Einflussnahme auf wirtschaftliche Prozesse gelenkt.

6 Zwei Optionen

Welche normativ attraktiven und politisch erreichbaren Optionen verbleiben den Nationalstaaten, außer der einfachen Reduzierung sozialstaatlicher Leistungen? Ich möchte sehr kurz zwei mögliche Antworten skizzieren.

(1) Die erste Antwort konzentriert sich auf die Verbesserung des Marktzugangs für soziale Gruppen, deren Fähigkeiten keine Nachfrage auf dem Markt finden. Dies kann durch die Reduzierung bestehender rechtlicher und kultureller Barrieren bei der Beschäftigung, durch Lohnzuschüsse beziehungsweise eine negative Einkommenssteuer und durch die Verbesserung der Qualifikationen von Arbeitnehmern durch Investitionen in die schulische und berufliche Bildung geschehen. Zusammengenommen bedeutet dies einen grundlegenden

1 Katastrophenhilfe, Friedensmissionen der Vereinten Nationen, transnationale Unterstützungsnetzwerke von religiösen oder ethnischen Netzwerken sind einige Beispiele für globale Umverteilung. Global tätige soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen der Zivilgesellschaften haben an Bedeutung zugenommen, spielen aber nach wie vor eine nur geringe Rolle in der Gestaltung von Globalisierungsprozessen. Globale soziale Bewegungen könnten zur Schärfung des politischen Bewusstseins der Notwendigkeit globaler Regulation beitragen. Zur Frage der Regulation von Globalisierungsprozessen siehe auch Mayntz et al. (2005).

Wandel der Sozialstaatspolitik von einer »Ergebnis korrigierenden Solidarität« durch Umverteilung hin zu dem an Input orientierten Prinzip einer »Chancen erweiternden Solidarität«, die Wolfgang Streeck (2000) als »Wettbewerbssolidarität« charakterisiert hat.

Es ist völlig klar, dass eine solche Veränderung in der Sozialpolitik hohe Kosten mit sich bringt. Die Sozialpolitik auf Beschäftigungschancen am Markt zu fokussieren und nicht auf die Korrektur von Marktresultaten bedeutet, mehr soziale Ungleichheit zu akzeptieren. Nichtsdestoweniger ist eine solche Veränderung auch normativ attraktiv. In den Mittelpunkt wird die soziale Inklusion durch Partizipation am Markt gerückt, gleichzeitig wird auf die paternalistischen und exkludierenden Merkmale des traditionellen Sozialstaates reagiert.

Der institutionelle Wandel in Richtung auf »Wettbewerbssolidarität« lässt sich am deutlichsten in den USA erkennen, wo das im New Deal errichtete Regime sozialstaatlicher Regulation während der letzten fünfunddreißig Jahre zurückgedrängt wurde, sich zugleich aber ein neuer sozialpolitischer Rahmen entwickelt hat, in dessen Zentrum die Gesetzgebung zur Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt steht (Piore 2005). Dies bedeutet, dass die Schwächung des während des New Deal institutionalisierten Sozialstaates nicht zu einem reinen Wettbewerbsmarkt geführt hat, »jedenfalls nicht in dem Sinne, wie es sich die Befürworter des Neoliberalismus vorgestellt haben« (Piore 2005: 229). Basierend auf der Ausweitung der Schutzrechte der Bürgerrechtsgesetzgebung von 1964, die ursprünglich nur für die Minderheit der Schwarzen gedacht war, auf andere sozial stigmatisierte Gruppen, hat sich ein neues Regime entwickelt, das ethnischen Minoritäten, Frauen, den Alten, Behinderten und Homosexuellen Schutzrechte zuteil werden lässt. Die politischen Träger dieser Entwicklung waren sozial benachteiligte oder stigmatisierte Gruppen, nicht die Gewerkschaften. Bis heute haben eine große Anzahl Menschen von diesem auf Antidiskriminierungsgesetzen und der Schaffung verbesserten Marktzugangs für alle Bevölkerungsgruppen beruhenden regulativen Rahmen profitiert. Viele soziale Gruppen »feel when they compare themselves to the preceding generation, there is a sense of enormous social progress« (Piore 2003: 11). Dies ist eine Verbesserung der Chancen bisher benachteiligter Gruppen, bei gleichzeitiger Zunahme sozialer Ungleichheit. Das Bild ist sehr viel gemischter für schwarze Männer und natürlich für jene weißen männlichen Arbeiter und Angestellten, deren Schutz im Zentrum der New-Deal-Gesetzgebung stand.

Der Erfolg der Antidiskriminierungsgesetzgebung in den USA hat seinen Hintergrund in der amerikanischen Verfassung und dem amerikanischen Rechtssystem, die erst die Möglichkeiten für die erfolgreiche soziale Mobilisierung der betroffenen Gruppen schufen. Dieser institutionelle Hintergrund besteht in den Rechtssystemen Kontinentaleuropas nicht. Nichtsdestoweniger kann eine

vergleichbare Entwicklung beobachtet werden, allerdings sehr viel stärker von Oben gesteuert. Antidiskriminierungsrichtlinien wurden in der Europäischen Union verabschiedet und werden zurzeit in den Mitgliedsstaaten implementiert. Dies zeigt eine Entwicklung, bei der Arbeitsrechte nicht mehr durch kollektive Verhandlungen, sondern durch individuelle Rechtsauseinandersetzungen durchgesetzt werden. Zumindest in Deutschland hat die Umsetzung der europäischen Direktive in einem deutschen Antidiskriminierungsgesetz zu heftigen Protesten von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden geführt, die die vorherzusehenden Rechtsauseinandersetzungen fürchten. Trotz dieser Proteste erscheint die Bewegung hin zu einer Stärkung individueller Rechte für benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht nur vor dem Hintergrund der Schwächung kollektiver Interessenvertretung normativ attraktiv, sondern ist auch vereinbar mit dem zunehmenden Wettbewerbsdruck der globalisierten Ökonomie: die Einbeziehung von Frauen, ethnischen Minderheiten und anderen benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt ist wirtschaftlich effizient, weil sie das Reservoir an Humankapital erhöht.

Diese Mischung aus effizienzbasierten Vorteilen und normativer Attraktion von »Wettbewerbssolidarität« zeigt sich auch im Bereich der Ausbildung. Chancengleichheit im Erziehungs- und Ausbildungssystem und generell den Bildungsstandard zu erhöhen, verbessert Beschäftigungschancen und stellt eine Schlüsselressource im globalen Wettbewerb dar. So wie bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung sind die Auswirkungen nicht auf Effizienzvorteile begrenzt. Bildung hat emphatisch normative Bedeutungen, die mit dem aufklärerischen Begriff der Mündigkeit verbunden sind.

(2) Eine zweite Antwort auf die abnehmende Fähigkeit des Staates, sich durch Umverteilungspolitik gegen die negativen Begleiterscheinungen von Märkten zu stemmen, liegt möglicherweise in der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen und der Förderung dezentralen Sozialkapitals. Die Zivilgesellschaft kann als dritter regulativer Bereich moderner Gesellschaften – jenseits der privaten Sphäre der Familie – neben dem Staat und dem Markt verstanden werden. Teilweise können zivilgesellschaftliche Assoziationen in freiwilligem Engagement Aufgaben für das Gemeinwohl übernehmen, von denen sich der Staat zurückzieht und die nicht von Märkten übernommen werden (vgl. auch Deutschmann 2004: 12ff.). Die Entwicklung der Zivilgesellschaft ist zugleich nicht unabhängig vom Staat, sondern hängt von ihm durch die Verfügbarmachung förderlicher Gelegenheitsstrukturen ab (Skocpol 1999). Jedwede Gegenüberstellung von Staat und Zivilgesellschaft ist daher konzeptuell ebenso falsch wie die Gegenüberstellung von Staat und Markt.

Wie für die »Wettbewerbssolidarität« gilt auch für das zivilgesellschaftliche Engagement, dass dieses stark ambivalent ist. Auf der einen Seite wird mit der

Forderung der stärkeren Konzentration auf diesen Bereich die sinkende Bedeutung des Staates für soziale Umverteilung und die Zunahme sozialer Ungleichheit akzeptiert. Auf der anderen Seite ist zivilgesellschaftliches Engagement – wie sich bereits von Tocqueville lernen lässt – eine wichtige Stütze der Demokratie und fördert soziale Solidarität – wie es auch die Diskussionen um das Subsidiaritätsprinzip aufzeigen. Zugleich kann das Sozialkapital, das sich in der Partizipation in zivilgesellschaftlichen Assoziationen bildet, selbst eine wichtige Wettbewerbsressource für Gemeinschaften sein (Putnam 2000).

7 Schluss

Geringere Wachstumsraten und ein in seiner Umverteilungsfunktion geschwächter Staat werden die europäischen Gesellschaften zwingen, ihre soziale Integration von immer weiter zunehmendem wirtschaftlichem Wohlstand für die meisten Gesellschaftsmitglieder zu lösen (Beckert/Vortkamp 1993). Es bedarf geringer prophetischer Fähigkeiten um vorherzusehen, dass Umverteilung an die Gesellschaftsmitglieder, die ihr Einkommen nicht am Markt erzielen können, zurückgehen wird. Eine Rückkehr zu dem umverteilenden Sozialstaat, der zurzeit zurückgeschnitten wird, wird zumindest solange nicht möglich sein, wie sich keine transnationalen regulativen Institutionen entwickelt haben, mit denen sich die Umverteilung von Ressourcen in globalem Maßstab bewerkstelligen ließe. Dies ist nicht abzusehen. Zugleich ist Protektionismus ein ungangbarer Weg, da er in einer globaliserten Welt zu desaströsen wirtschaftlichen Konsequenzen führen würde.

Wie die Zähmung des Kapitalismus unter den Bedingungen eines in seinen redistributiven Fähigkeiten geschwächten Staates möglich ist, bleibt für die hoch entwickelten westlichen Länder eine offene Frage. Es ist jedoch die bedeutendste Herausforderung für diese Gesellschaften, die angenommen werden muss, soll Globalisierung sich nicht zu dem desaströsen Malstrom entwickeln, der von manchen befürchtet wird. Die Stärkung gleichberechtigten Marktzugangs durch Antidiskriminierungsgesetze und der bewusste Aufbau solidarischer Beziehungen in der Zivilgesellschaft sind zwei wichtige Ecksteine einer neuen Einbettung, die normativ attraktiv und wirtschaftlich vorteilhaft sind. Für beide spielt der Staat weiterhin eine wichtige Rolle. Es ist jedoch eine ganz andere Rolle als die während der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts vornehmlich eingenommene. Einen Ersatz für den Verlust an Steuerungskapazität des Staates für die Einhegung des Kapitalismus stellen sie vermutlich nicht dar.

Literatur

Abolafia, Mitchel Y., 1996: *Making Markets: Opportunism and Restraint on Wall Street*. Cambridge, MA: Harvard Univesity Press.

Beck, Ulrich, 1986: *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beckert, Jens, 1997: *Grenzen des Marktes: Die sozialen Grundlagen wirtschaftlicher Effizienz*. Frankfurt a.M.: Campus.

Beckert, Jens/Wolfgang Vortkamp, 1993: Die Gefährdung der Demokratie durch die Krise der Ökonomie. In: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 40, 512–519.

Block, Fred/Peter Evans, 2005: The State and the Economy. In: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hrsg.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 505–526.

Blyth, Mark, 2002: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Braudel, Fernand, 1992 [1979]: *The Perspectives of the World*. Berkeley, CA: University of California Press.

Campbell, John L./Ove K. Pedersen (Hrsg.), 2001: *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Dahrendorf, Ralf, 1957: Soziale Klassen und Klassenkonflikt. Stuttgart: F. Enke Verlag.

Deutschmann, Christoph, 2004: *Kreativität als Verheißung und Verhängnis*. Vortrag zum 35-jährigen Jubiläum des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD in Bochum, 17.9.2004.

——, 2006: *Unsicherheit und soziale Einbettung: Konzeptionelle Probleme der Wirtschaftssoziologie*. Vortrag an der Freien Universität Berlin, 1. Februar 2006.

Dobbin, Frank, 2001: Rail and Transport Policy: National Paradigms and Supranational Structures. In: Kjell Eliassen/Svein Andersen (Hrsg.), *Making Policy in Europe*. 2. Auflage. London: Sage, 63–85.

Durkheim, Émile, 1992 [1893] *Über soziale Arbeitsteilung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Eichengreen, Barry, 1998: *Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly?* <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/policy.html>

Elwert, Georg, 2001: Gewaltmärkte und Entwicklungspolitik. In: *Wissenschaft und Frieden* 19, 12–16.

Fligstein, Neil, 2001: *The Architecture of Markets*. Princeton: Princeton University Press.

Habermas, Jürgen, 1998: Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung. In: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 67–85.

——, 2004: Solidarität jenseits des Nationalstaats. Notizen zu einer Diskussion. In: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität: Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 225–235.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: *Sozialpolitisches Denken*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Lockwood, David, 1970: Soziale Integration und Systemintegration. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 124–137.

Mann, Michael, 1997: Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet? In: *Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 106/1 (27), 113–141.

Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

Mayntz, Renate/Armin von Bogdandy/Philipp Genschel/Susanne Lütz, 2005: *Globale Strukturen und deren Steuerung: Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms der VolkswagenStiftung*. Forschungsberichte aus dem MPIfG 1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

O'Connor, James, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Offe, Claus, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

——, 1996: Designing Institutions in East European Transitions. In: Robert E. Goodin (Hrsg.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 199–226.

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

Parsons, Talcott/Neil Smelser, 1956: *Economy and Society*. Glencoe, IL: The Free Press.

Piore, Michael, 2003: *The Neo-Liberal Ideal and the Reality of Workplace Practice: Shifting Axes of Political Mobilization and New Regimes of Workplace Governance in the United States*. Konferenzbeitrag. Konferenz »Worlds of Capitalism: Gobalization, Governance and Democracy«, Hamburg, 29.–31. Mai 2003.

Piore, Michael, 2005: Neoliberales Ideal und neoliberale Realität in den USA: Politische Mobilisierung und neue Governanceregime am Arbeitsmarkt. In: Max Miller (Hrsg.), *Welten des Kapitalismus: Institutionelle Alternativen in der globalisierten Ökonomie*. Frankfurt a.M.: Campus, 227–239.

Polanyi, Karl, 1957 [1944]: *Great Transformation*. Boston: Rinehart.

Portes, Alejandro/Julia Sensenbrenner, 1993: Embeddedness and Immigration: Notes on the Determinants of Economic Action. In: *American Journal of Sociology* 98, 1320–1350.

Putnam, Robert, 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Quack, Sigrid, 2000: *Transnational Governance through »Global Markets«: Developing a Critical Approach from an Instiutionalist Perspective*. Workshop Paper. ESRI Workshop, Lissabon, 16.–19. September 2000.

Rodrik, Dani, 2000: *Development Strategies for the Next Century*. Unveröffentlichtes Manuskript. Cambridge, MA: Harvard University.

Rodrik, Dani (Hrsg.), 2003: *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Scharpf, Fritz W., 1998: Demokratie in der transnationalen Politik. In: Ulrich Beck (Hrsg), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 228–253.

Schelsky, Helmut, 1953: *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart*. Dortmund: Ardey.

Sen, Amartya, 1985: *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.

Skocpol, Theda, 1999: How Americans Became Civic. In: Theda Skocpol/Morris P. Fiorina (Hrsg.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 27–80.

Streeck, Wolfgang (Hrsg.), 1994: *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Streeck, Wolfgang, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1(1), 31–59.

Streeck, Wolfgang, 1997: Öffentliche Gewalt jenseits des Nationalstaates? Das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft. In: Werner Fricke (Hrsg.), *Globalisierung und institutionelle Reform. Jahrbuch Arbeit und Technik 1997*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 311–325.

——, 1999: *Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel*. MPIfG Working Paper 99/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-2/wp99-2.html>

——, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«. In: Karl Hinrichs et al. (Hrsg.), 2000: *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 245–261.

——, 2004: Braucht soziale Ordnung Solidarität? Einleitung. In: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität: Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 221–224.

Tilly, Charles, 1990: *Coercion, Capital, and the European States*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Weber, Max, 1981 [1920]: *Die Protestantische Ethik 1*. Hrsg. von Johannes Winckelmann. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.

——, 1985 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Wolfgang Streeck
Wissenschaftliche Publikationen 1972 bis 2006

1972

Parteiensystem und Status quo: Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt (mit Sylvia Streeck). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: Werner Meissner/Lutz Unterseher (Hrsg.), *Verteilungskampf und Stabilitätspolitik: Bedingungen der Tarifauseinandersetzung*. Stuttgart: Kohlhammer, 130–167.

1976

Elementare Soziologie: Studientexte von Émile Durkheim [u.a.] (hrsg. und kommentiert mit Wolfgang Conrad). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. (2. Auflage 1982, Opladen: Westdeutscher Verlag.)

Strukturdimensionen deutscher Gewerkschaften im Jahre 1914: Eine Analyse historischer Daten. In: *Soziale Welt* 27, 399–419.

1978

Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen: Zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des britischen Industrial Relations Act von 1971. In: Udo Bermbach (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9, 106–139.

Die organisatorische Stabilisierung der Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt: Zur Überwindung der gewerkschaftlichen Organisationskrise der sechziger Jahre. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 29, 589–601 und 632–635.
Italienische Übersetzung 1977: Processi di razionalizzazione amministrativa nei sindacati della Germania occidentale. In: *Studi organizzativi* 9, 141–209.
Auch 1978, gleicher Titel, in: Giovanni Gasparini (Hrsg.), *Sindacato e organizzazione*. Milano: Franco Angeli.

1979

Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen: Einige Stabilitätsprobleme industriegewerkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im westdeutschen System der industriellen Beziehungen. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages.* Frankfurt a.M.: Campus, 206–226.
Auch 1979, gleicher Titel, in: *Politische Vierteljahresschrift* 20, 241–257.
Auch 1979 als: Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen: Stabilitätsprobleme industriegewerkschaftlicher Interessenvertretung. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 30, 721–734.

Gewerkschaften als Mitgliederverbände: Probleme gewerkschaftlicher Mitgliederrekrutierung. In: Joachim Bergmann (Hrsg.), *Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 72–110.

1981

Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein/Ts.: Athenäum.

Die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung in Zahlen: Ein Datenhandbuch zur organisatorischen Entwicklung ausgewählter Industrie- und Berufsverbände 1960–1975 (mit Hermann Bayer und Eckbert Treu). Meisenheim am Glan: Anton Hain.

Competition and Monopoly in Interest Representation: A Comparative Analysis of Trade Union Structure in the Railway Industries of Great Britain and West Germany (mit Peter Seglow und Pat Wallace). In: *Organization Studies* 2, 307–330.

Qualitative Demands and the Neo-corporatist Manageability of Industrial Relations. In: *British Journal of Industrial Relations* 14, 149–169.

L'organizzazione degli interessi imprenditoriali (mit Alberto Martinelli und Philippe C. Schmitter). In: *Stato e mercato* Nr. 3, 423–445.

Einheitsorganisation und Interessendifferenzierung: Anmerkungen zum Begriff der Vereinheitlichung. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 32, 354–365.
Italienische Übersetzung 1983: Sul rapporto fra interessi »vitali« e interessi »acquisitivi« nella politica sindacale. In: Mario Telo (Hrsg.), *Sindacato, politica e corporativismo in Europa 1970–1980*. Milano: Franco Angeli Editore, 203–211.

1982

Organizational Consequences of Neo-corporatist Co-operation in West German Labour Unions. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, 29–81.
Italienische Übersetzung 1984: Sindacati tedesco-occidentali: consequenze organizzative della cooperazioni di tipo neocorporativo. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati: modelli di politica neocorporativa*. Milano: Il Mulino, 41–103.
Spanische Übersetzung 1992: Consequencias organizacionales de la cooperación neocorporativista en los sindicatos alemanes. In: Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Neocorporativismo II: más allá del Estado y del mercado*. Mexico City: Alianza, 237–296.

1983

Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State. In: *Journal of Public Policy* 3, 265–284.

Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 179–197.

1984

Industrial Relations in West Germany: A Case Study of the Car Industry. London: Heinemann; New York: St. Martin's.

Labor Relations and Employment Adjustment (mit Harry Katz). In: Alan Altshuler et al., *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*. Cambridge, MA: The MIT Press, 199–221.

Neo-corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany. In: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations*. Oxford: Clarendon, 291–314.
Italienische Übersetzung 1985: Le relazioni industriali neocorporative e la crisi economica in Germania. In: Mimmo Carrieri/Paolo Perulli (Hrsg.), *Il teorema sindacale: flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*. Bologna: Il Mulino, 185–228.

Co-determination: The Fourth Decade. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Hrsg.), *International Perspectives on Organizational Democracy. International Yearbook of Organizational Democracy,* Vol. 2. London: John Wiley & Sons, 391–422.

1985

Private Interest Government: Beyond Market and State (hrsg. mit Philippe C. Schmitter). London: Sage.

Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage, 1–29.
Auch 1985 in: *European Sociological Review* 1, 119–138.
Auch 1991 in: Grahame Thompson et al. (Hrsg.), *Markets, Hierarchies and Networks*. London: Sage, 110–138.
Deutsche Übersetzung 1985: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: *Journal für Sozialforschung* 25, 133–157.
Italienische Übersetzung 1985: Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale (mit Philippe C. Schmitter). In: *Stato e mercato* Nr. 13, 47–86.
Spanische Übersetzung 1992: Comunidad, mercado, estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social (mit Philippe C. Schmitter). In: Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Neocorporativismo II: más allá del Estado y del mercado*. Mexico City: Alianza, 47–84.
Auch 1998, gleicher Titel, in: Rafael del Aguila/Fernando Vallespín et al., *La democracia en sus textos*. Madrid, Alianza editorial, 471–502.
Überarbeitete Fassung 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: Volker Schneider/Patrick Kenis (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 123–164.

Large Firms and the Representation of Business Interests in the UK and West German Construction Industries (mit Wyn Grant). In: Alan Cawson (Hrsg.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-corporatism*. London: Sage, 145–173.

1986

Die schwierige Gratwanderung zwischen Solidarität und Modernisierung: Krise der Gewerkschaftspolitik? In: Hans E. Maier/Thomas Schmid (Hrsg.), *Der goldene Topf: Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes*. Berlin: Wagenbach, 98–115.

1987

Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 471–495.

Industrial Relations and Industrial Change: The Restructuring of the World Automobile Industry in the 1970s. In: *Economic and Industrial Democracy* 8, 437–462.
Spanische Übersetzung 1988: Relaciones laborales y cambio industrial: el caso de la industria automovilística. In: *Abaco* 4, 13–31.
Deutsche Übersetzung 1989: Kollektive Arbeitsbeziehungen und industrieller Wandel: Das Beispiel der Automobilindustrie. In: Helmut Martens/Gerd Peters (Hrsg.), *Mitbestimmung und Demokratisierung: Stand und Perspektiven der Forschung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 188–215.

The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty: Employers, Labour Relations and Industrial Adjustment in the 1980s. In: *Work, Employment and Society* 1, 281–308.
Auch 1987 in: Peter A. Hall (Hrsg.), *European Labor in the 1980s*. Special Issue of the International Journal of Political Economy 17(3), 57–87.
Auch 1988 in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 13, 44–64.
Spanische Übersetzung 1986: Management de la incertidumbre e incertidumbre del management: los impresarios, las relaciones laborales y el ajuste industrial durante la crisis. In: *Papeles de Economía Española* 27, 138–151.
Italienische Übersetzung 1986: Il management dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi. In: *Prospettiva sindacale* 59, 118–146.
Auch 1987 als: La gestione dell'incertezza e l'incertezza di managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi. In: Guido Baglioni/Corrado Squarzon (Hrsg.), *Stato, politica economica e relazioni industriali in Europa*. Milano: Franco Angeli, 123–159.

Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der BR Deutschland (mit Josef Hilbert et al.). Berlin: edition sigma.
Englische Übersetzung 1987: *The Role of the Social Partners in Vocational Training and Further Training in the Federal Republic of Germany*. Berlin: European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP).

Industrial Relations in the Federal Republic of Germany 1974–1985: An Overview. In: Everett M. Kassalow (Hrsg.), *Unions and Industrial Relations: Recent Trends*

and Prospects – A Comparative Treatment. Special Issue of the Bulletin of Comparative Labour Relations 16, 151–166.

Industrielle Beziehungen, soziale Ordnung, Produktion und Beschäftigung: Ein Kommentar. In: Egon Matzner/Jan Kregel/Alessandro Roncaglia (Hrsg.), *Arbeit für alle ist möglich*. Berlin: edition sigma, 241–246.

1988

New Technology and Industrial Relations (hrsg. mit Richard Hyman). Oxford: Basil Blackwell. (2. Ausgabe: 1989)
Spanische Übersetzung 1993: *Nuevas tecnologías y relaciones industriales* (hrsg. mit Richard Hyman). Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective (mit Arndt Sorge). In: Richard Hyman/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *New Technology and Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell, 19–47.

Industrial Relations in West Germany, 1980–1987. In: *Labour* 2(3), 3–44.

Comment on Ronald Dore's »Rigidities in the Labour Market«. The Andrew Shonfield Lectures (III). In: *Government and Opposition* 23, 413–423.

1989

Skills and the Limits of Neo-liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. In: *Work, Employment and Society* 3, 90–104.
Italienische Übersetzung 1988: L'impresa come luogo di formazione e di apprendimento. In: Paolo Ceri (Hrsg.), *Impresa e lavoro in trasformazione: Italia–Europa*. Milano: Il Mulino, 71–109.

The Territorial Organization of Interests and the Logics of Associative Action: The Case of *Handwerk* Organization in West Germany. In: William D. Coleman/Henry J. Jacek (Hrsg.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy*. London: Sage, 59–94.
Spanische Übersetzung 1987: La organización territorial de intereses y la lógica de la acción asociativa. In: Carlota Sole (Hrsg.), *Corporatismo y diferenciación regional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 71–114.

Change in Industrial Relations: Strategy and Structure. In: *Proceedings of the 30th Anniversary International Symposium*. Tokio: Japan Institute of Labor, 59–76.

Successful Adjustment to Turbulent Markets: The Automobile Industry. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 113–156.

1990

La dimensione sociale del mercato unico europeo: verso un'economia non regolata? In: *Stato e mercato* Nr. 28, 29–68.

Status and Contract: Basic Categories of a Sociological Theory of Industrial Relations. In: David Sugarman/Gunther Teubner (Hrsg.), *Regulating Corporate Groups in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 105–145.
Deutsche Fassung 1988: *Status und Vertrag als Grundkategorien einer soziologischen Theorie der industriellen Beziehungen*. Habilitationsvortrag, gehalten am 12. November 1986 vor der Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld. FS1/88-3, WZB-Forschungsdokumentation. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
Italienische Übersetzung 1988: Status e contratto nella teoria delle relazioni industriali. In: *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 40, 673–719.

1991

Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment (hrsg. mit Egon Matzner). London: Edward Elgar. (Taschenbuch 1994)

Introduction: Towards a Socio-Economics of Employment in a Post-Keynesian Economy (mit Egon Matzner). In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, 1–20.

On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, 21–61.

From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market (mit Philippe C. Schmitter). In: *Politics and Society* 19(2), 133–164.
Leicht erweiterte Fassung, gleicher Titel, 1994 in: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 181–215.
Auch 1998 in: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *The ETUC in the Mirror of Industrial Relations Research*. Brussels: European Trade Institute, 131–170.

More Uncertainties: West German Unions Facing 1992. In: *Industrial Relations* 30, 317–349.
Auch 1996 in: Klaus H. Goetz (Hrsg.), *Germany*. The International Library of Politics and Comparative Government, Band 2. Aldershot: Dartmouth, 351–384.
Italienische Übersetzung 1991: Ancora incertezze: i sindacati tedeschi e il 1992. In: *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 51, 513–550.

Organised Interests and Vocational Training in the West German Construction Industry (mit Josef Hilbert). In: Helen Rainbird/Gerd Syben (Hrsg.), *Restructuring a Traditional Industry: Construction Employment and Skills in Europe*. Oxford: Berg, 241–260.

Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Logics of Collective Action? In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Boulder, CO: Westview, 161–198.
Italienische Übersetzung 1991: Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa. In: *Stato e mercato* Nr. 31, 7–45.

1992

Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies. London: Sage.

National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. In: *Journal of Public Policy* 12, 301–330.
Auch 1993 in: *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations*. 3rd European Regional Congress of the International Industrial Relations Association. Bari: Cacucci Editore, 27–62.

Training and the New Industrial Relations: A Strategic Role for Unions? In: Marino Regini (Hrsg.), *The Future of Labour Movements*. London: Sage, 250–269.
Auch 1993 in: Steven R. Sleigh (Hrsg.), *Economic Restructuring and Emerging Patterns of Industrial Relations*. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research, 167–189.
Frühere Fassung 1990: Industrial Restructuring and Vocational Training: A Strategic Role for Unions? In: Willem J. Dercksen (Hrsg.), *The Future of Industrial Relations in Europe: Proceedings of a Conference in Honour of Prof. Albeda*. Den Haag: Netherlands Scientific Council for Government Policy, 133–142.

Institutional Mechanisms and Structural Elements of Vocational Training in Germany and the United States. In: Dieter Dettke/Carola Weil (Hrsg.), *Challen-*

ges for Apprenticeship and Vocational Training in the 1990s. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 41–47.

Inclusion and Secession: Questions on the Boundaries of Associative Democracy. In: *Politics and Society* 20(4), 513–520.

Neocorporativismo II: más allá del Estado y del mercado (hrsg. mit Philippe C. Schmitter und Gerhard Lehmbruch). Mexico City: Alianza.

1993

The Rise and Decline of Neocorporatism. In: Lloyd Ulman/Barry Eichengreen/William T. Dickens (Hrsg.), *Labor and an Integrated Europe.* Washington, DC: Brookings Institution, 80–101.

Western Europe (The History of Unions in Western Europe). In: *Encyclopaedia Britannica, Macropaedia, Work and Employment,* 953–956.

Public Interest and Market Pressures: Problems Posed by Europe 1992 (mit Arthur Knight, David Mayes und Wolfgang Hager). London: MacMillan; New York: St. Martin's.

Klasse, Beruf, Unternehmen, Distrikt: Organisationsgrundlagen industrieller Beziehungen im europäischen Binnenmarkt. In: Burkhard Strümpel/Meinolf Dierkes (Hrsg.), *Innovation und Beharrung in der Arbeitspolitik.* Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 39–68.

1994

Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors (hrsg. mit J. Rogers Hollingsworth und Philippe C. Schmitter). Oxford: Oxford University Press.

Capitalism, Sectors, Institutions and Performance (mit J. Rogers Hollingsworth und Philippe C. Schmitter). In: J. Rogers Hollingsworth/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors.* Oxford: Oxford University Press, 3–16.

Countries and Sectors: Concluding Remarks on Performance, Convergence, and Competitiveness (mit J. Rogers Hollingsworth). In: J. Rogers Hollingsworth/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors.* Oxford: Oxford University Press, 270–300.

European Social Policy after Maastricht: The »Social Dialogue« and »Subsidiarity«. In: *Economic and Industrial Democracy* 15, 151–177.
Schwedische Übersetzung 1993: *Europeisk Socialpolitik efter Maastricht: Social Dialog och Subsidiaritet*. Research Report 2. Arbetslivscentrum (The Swedish Center for Working Life).

Productive Solidarities: Economic Strategy and Left Politics (mit Joel Rogers). In: David Miliband (Hrsg.), *Reinventing the Left*. Oxford: Polity, 128–145.

Pay Restraint without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Robert Boyer/Ronald Dore/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return to Incomes Policy*. London: Francis Pinter, 118–140.
Französische Übersetzung 1994: Modérations salariales sans politique des revenus: institutionnalisation du monétarisme et du syndicalisme en Allemagne. In: Robert Boyer/Ronald Dore (Hrsg.), *Les politiques des revenus en Europe*. Paris: La Découverte, 147–164.

Workplace Representation Overseas: The Works Councils Story (mit Joel Rogers). In: Richard B. Freeman (Hrsg.), *Working under Different Rules*. New York: Russell Sage Foundation, 97–156.

1995

Works Councils: Consultation, Representation, Cooperation in Industrial Relations (hrsg. mit Joel Rogers). Chicago: University of Chicago Press.

Introduction: The Study of Works Councils: Concepts and Problems (mit Joel Rogers). In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Works Councils, Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 3–26.

The European Community: Between Mandatory Consultation and Voluntary Information (mit Sigurt Vitols). In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Works Councils, Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 243–281.

Works Councils in Western Europe: From Consultation to Participation. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Works Councils, Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 313–348.

Staat und Verbände (Hrsg.). Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–36.

Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1(1), 31–59.

From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution, 389–431.
Deutsche Übersetzung 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Stefan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa: Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 396–421.

Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), *Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Festschrift für Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, 101–130.

1996

Governance in the European Union (mit Gary Marks, Fritz W. Scharpf und Philippe C. Schmitter). London: Sage.

Comment on Ronald Dore's »Unions between Class and Enterprise«. In: *Industrielle Beziehungen* 3(2), 187–196.

Anmerkungen zum Flächentarif und seiner Krise. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47(2), 86–97.

Lean Production in the German Automobile Industry? A Test Case for Convergence Theory. In: Suzanne Berger/Ronald Dore (Hrsg.), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 138–170.

Public Power beyond the Nation-State: The Case of the European Community. In: Robert Boyer/Daniel Drache (Hrsg.), *States against Markets: The Limits of Globalization*. London: Routledge 299–315.
Deutsche Übersetzung 1997: Öffentliche Gewalt jenseits des Nationalstaats? Das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft. In: Werner Fricke (Hrsg.), *Jahr-*

buch Arbeit und Technik 1997: Globalisierung und institutionelle Reform. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 311–325.
Spanische Übersetzung 1999: Ciudadanía bajo régimen de competencia: el caso de los »Comités de Empresa Europeos«. In: Soledad García/Steven Lukes (Hrsg.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación.* Madrid: Siglo XXI, 45–92.

1997

Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity (hrsg. mit Colin Crouch). London: Sage (Übersetzung aus dem Französischen).
Französische Originalfassung 1996: *Les capitalismes en Europe* (hrsg. mit Colin Crouch). Paris: La Découverte.
Japanische Übersetzung 2001: *Gendai no Shihonshugi-sei: guroobarizumu to iyousei* (hrsg. mit Colin Crouch). Nagoya: NTT Shuppan.

Introduction: The Future of Capitalist Diversity (mit Colin Crouch). In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity.* London: Sage, 1–18 (Übersetzung aus dem Französischen).
Französische Originalfassung 1996: L'avenir du capitalisme diversifié. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Les capitalismes en Europe.* Paris: La Découverte, 11–25.
Italienische Übersetzung 1997: Il futuro della diversità dei capitalismi. In: *Stato e mercato* Nr. 49, 3–29.

German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity.* London: Sage, 33–54.
Auch 1997 in: *New Political Economy* 2, 237–256.
Französische Übersetzung 1996: Le capitalisme allemand: existe-t-il? A-t-il des chances de survivre? In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Les capitalismes en Europe.* Paris: Editions La Découverte, 47–75.
Erweiterte Fassung 1998: The German Social Market Economy: External Competitiveness and Internal Cohesion. In: Lee-Jay Cho/Yoon Hyung Kim (Hrsg.), *Ten Paradigms of Market Economies and Land Systems.* Anyang, Korea: Korea Research Institute for Human Settlements, 59–98.

Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. In: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press, 197–219.

Italienische Übersetzung 1994: Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale. In: *Stato e mercato* Nr. 41, 185–213.

Neither European nor Works Councils: A Reply to Paul Knutsen. In: *Economic and Industrial Democracy* 18, 325–337.

The Rise of the Conglomerate Union (mit Jelle Visser). In: *European Journal of Industrial Relations* 3(3), 305–332.
Erweiterte Fassung 1998: *An Evolutionary Dynamic of Trade Union Systems* (mit Jelle Visser). MPIfG Discussion Paper 98/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Councils. In: *Journal of European Public Policy* 4(4), 643–664.
Italienische Übersetzung 1998: I diritti di cittadinanza in un regime di competizione: il caso dei comitati aziendali europei. In: *Inchiesta* 28, Nr. 120, 14–21.

1998

Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie (Hrsg.). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Sonderband. Frankfurt a.M.: Campus.

Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Sonderband. Frankfurt a.M.: Campus, 11–58.

Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 169–202.
Englische Übersetzung 1998: Industrial Relations in an International Economy. In: Dieter Dettke (Hrsg.), *The Challenge of Globalization for Germany's Social Democracy*. New York: Berghahn Books, 85–112.

Globale Wirtschaft, nationale Regulierung. In: Bruno Cattero (Hrsg.), *Modell Deutschland – Modell Europa: Probleme, Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 13–32.

Die Festsetzung von Professorengehältern in den USA. In: *Soziologie. Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für Soziologie* 3, 23–30.

The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. In: *Politics and Society* 26(4), 429–459.

Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: *WSI-Mitteilungen* 51, 1–4.
Auch 1998 in: Dirk Messner (Hrsg.), *Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 218–246.
Auch 1996 als: Die Ent-Zivilisierung des Kapitalismus: Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/1996, 357–367.

Das Zukunftsmodell – Der Flächentarifvertrag. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 49(1), 6–18.
Englische Übersetzung 1998: The Model for the Future? The Sectoral Collective Agreement. In: Reiner Hoffmann et al. (Hrsg.), *The German Model of Industrial Relations between Adaptation and Erosion*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 97–104.

Vom nationalen Korporatismus zum transnationalen Pluralismus: Die organisierten Interessenvertretungen im europäischen Binnenmarkt (mit Philippe C. Schmitter). In: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *Ein offener Prozess: Elf Versuche über den Europäischen Gewerkschaftsbund*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 125–166.

1999

Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Frankfurt a.M.: Campus.

Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung (hrsg. mit Bernd Frick und Norbert Kluge). Kommission Mitbestimmung, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt a.M.: Campus.

Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz (hrsg. mit Norbert Kluge). Kommission Mitbestimmung, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt a.M.: Campus.

Mitbestimmung als Selbstorganisation: Der Bericht der »Kommission Mitbestimmung«. In: Thomas Dieterich (Hrsg.), *Jahrbuch des Arbeitsrechts* 36. Kassel: Erich Schmidt, 21–35.

The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies (mit Philippe C. Schmitter). MPIfG Discussion Paper 99/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

An Arbeit fehlt es nicht (mit Rolf G. Heinze). In: *Der Spiegel* 19, 38–45.

Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes: Zwischen Gesetzgebung und Selbstorganisation. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeits- und Sozialforschung (Hrsg.), *New Deal im Arbeitsrecht?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 45–58.

2000

Europäische? Sozialpolitik? Vorwort. In: Werner Eichhorst, *Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit: Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 40. Frankfurt a.M.: Campus, 19–35.

Karl Polanyi: The Great Transformation. In: Dirk Kaesler/Ludgera Voigt (Hrsg.), *Hauptwerke der Soziologie*. Stuttgart: Kröner, 359–361.

Ist die Einrichtung eines »Niedriglohnsektors« die letzte Beschäftigungschance für gering qualifizierte Arbeitnehmer? In: Otto Brenner Stiftung (Hrsg.), *Niedriglohnsektor und Lohnsubventionen im Spiegel des Arbeits- und Sozialrechts*. Frankfurt a.M.: Bund, 11–23.

Entstaatliche Wirtschaft, vermarktete Demokratie? Spekulationen über demokratische Beteiligung in expandierenden Märkten. In: Hans Georg Zilian (Hrsg.), *Politische Teilhabe und politische Entfremdung im Zeitalter der Internationalisierung*. Steirische Winterakademie für Gesellschaftsanalyse. Graz: Nausner und Nausner, 53–68.

Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel. In: Werner Bührer/Edgar Grande (Hrsg.), *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 53–61.

Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, 245–261.
Italienische Übersetzung: Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alle solidarietà competitiva. In: *Stato e mercato* Nr. 58, 2000, 3–24.

Die Bürgergesellschaft als Lernzielkatalog. In: *Die Mitbestimmung* 6, 28–31.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer (mit Gerhard Fels, Rolf G. Heinze und Heide Pfarr). Bericht der Wissenschaftler der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik (mit Rolf G. Heinze). In: Jürgen Kocka/Claus Offe (Hrsg.), *Geschichte und Zukunft der Arbeit.* Frankfurt a.M.: Campus, 234–264.

2001

The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison (hrsg. mit Kozo Yamamura). Ithaca, NY: Cornell University Press.

Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (Hrsg.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–38.

Labor Unions. In: Neil J. Smelser/Paul B. Baltes (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences.* Amsterdam: Elsevier, 8214–8220.

High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime. Review Symposium on Harry C. Katz and Owen Darbishire, Converging Divergences: Worldwide Changes in Employment Systems. In: *Industrial and Labor Relations Review* 54(3), 698–706.

Kontinuität und Wandel im deutschen System der industriellen Beziehungen: Offene Fragen. In: *Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 10(4), 299–313.

Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar. In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat.* Frankfurt a.M.: Campus, 135–167.

Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit. In: Jörg Abel/Hans-Joachim Sperling (Hrsg.), *Umbrüche und Kontinuitäten: Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen.* Walther Müller-Jentsch zum 65. Geburtstag. München: Rainer Hampp, 271–279.
Auszüge 1999 in: »Bewegte Zeiten – Arbeit an der Zukunft«, Dokumentation der Wissenschaftlichen Konferenz des DGB, »50 Jahre DGB«, am 11. und 12. Oktober 1999 in München. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 797–802.

Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung (mit Werner Eichhorst, Stefan Profit und Eric Thode). Berlin: Springer.

Preface. In: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare. London: Routledge, xv–xx.

Renate Mayntz, Soziologie der Organisation. In: Sven Papcke/Georg W. Oesterdiekhoff (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Soziologie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 320–323.

Tarifautonomie und Politik: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall*. Köln: Deutscher Institutsverlag, 76–102.

International Competition, Supranational Integration, National Solidarity: The Emerging Constitution of »Social Europe«. In: Martin Kohli/Mojca Novak (Hrsg.), *Will Europe Work? Integration, Employment and the Social Order*. London: Routledge, 21–34.

2002

Interest Group Organization (mit Anke Hassel). In: Malcolm Warner (Hrsg.), *International Encyclopedia of Business and Management,* Band 4. 2. Auflage. London: Thomson Learning, 3182–3192.

2003

Germany: Beyond the Stable State (hrsg. mit Herbert Kitschelt). Special Issue of West European Politics 26(4). London: Frank Cass.
Als Buch 2004: *Germany: Beyond the Stable State* (hrsg. mit Herbert Kitschelt). London: Frank Cass.

Introduction: From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century (mit Herbert Kitschelt). In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 1–34.

The Crumbling Pillars of Social Partnership (mit Anke Hassel). In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101–124.

Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG (hrsg. mit Martin Höpner). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 47. Frankfurt a.M.: Campus.

Einleitung: Alle Macht dem Markt? (mit Martin Höpner). In: Wolfgang Streeck/ Martin Höpner (Hrsg.), *Alle Macht dem Markt?* Frankfurt a.M.: Campus, 11–59.

The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism (hrsg. mit Kozo Yamamura). Ithaca, NY: Cornell University Press.

Introduction: Convergence or Diversity? Stability and Change in German and Japanese Capitalism (mit Kozo Yamamura). In: Kozo Yamamura/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–50.

Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf (hrsg. mit Renate Mayntz). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 45. Frankfurt a.M.: Campus.

Einleitung. Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden (mit Renate Mayntz). In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden.* Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt a.M.: Campus, 9–28.

Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel (mit Britta Rehder). In: *Industrielle Beziehungen* 10, 341–362.

Social Science and Moral Dialogue. Critical Forum: Toward a New Socio-Economic Paradigm. In: *Socio-Economic Review* 1, 126–129.

The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview. In: Jean-Philippe Touffut (Hrsg.), *Institutions, Innovation and Growth.* Cheltenham: Edward Elgar, 4–44.
Französische Übersetzung 2001: La transformation de l'organisation de l'entreprise en Europe: une vue d'ensemble. In: Robert M. Solow (Hrsg.), *Institutions et croissance: les chances d'un modèle économique européen.* Paris: Albin Michel Economie, 175–230.

Trade Unions as Political Actors (mit Anke Hassel). In: John T. Addison/Claus Schnabel (Hrsg.), *International Handbook of Trade Unions.* Cheltenham: Edward Elgar, 335–365.

Gewerkschaften in Westeuropa. In: Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 86–100.

No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«. MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

2004

Transnationale Solidarität: Chancen und Grenzen (hrsg. mit Jens Beckert, Julia Eckert und Martin Kohli). Frankfurt a.M.: Campus.

Educating Capitalists: A Rejoinder to Wright and Tsakalatos. In: *Socio-Economic Review* 2(3), 425–438.

Mitbestimmung, unternehmerische. In: Georg Schreyögg/Axel von Werder (Hrsg.), *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation.* 4., völlig neu bearb. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 879–888.

Taking Uncertainty Seriously: Complementarity as a Moving Target. In: Österreichische Nationalbank Wien, *Proceedings of OeNB Workshops* 1(1), 101–115.

2005

Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies (hrsg. mit Kathleen Thelen). Oxford: Oxford University Press.

Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies (mit Kathleen Thelen). In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies.* Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Business Associations. In: Jens Beckert/Milan Zafirovski (Hrsg.), *International Encyclopedia of Economic Sociology.* London: Routledge, 33–35.

Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit. In: Hans-Jürgen Aretz/Christian Lahusen (Hrsg.), *Die Ordnung der Gesellschaft.* Festschrift zum 60. Geburtstag von Richard Münch. Frankfurt a.M.: Peter Lang, 355–372.

Hire and: Fire. Ist der amerikanische Arbeitsmarkt ein Vorbild für Deutschland? In: Gerd Nollmann/Hermann Strasser (Hrsg.), *Endstation Amerika? Sozialwissenschaftliche Innen- und Außenansichten.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 103–117.
Auch 2004 in: *Berliner Republik* 6(3), 56–67.
Auch 2004 in: Hans Georg Zilian (Hrsg.), *Insider und Outsider.* München: Rainer Hampp, 46–59.

Rejoinder: On Terminology, Functionalism (historical), Institutionalism and Liberalization. In: *Socio-Economic Review* 3, 577–587.

Theories and Practices of Neocorporatism (mit Lane Kenworthy). In: Thomas Janoski et al. (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 441–460.

Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft? (mit Britta Rehder). In: Hans Werner Busch et al., *Tarifpolitik im Umbruch*. Köln: Deutscher Institutsverlag, 49–82.

The Sociology of Labor Markets and Trade Unions. In: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hrsg.), *The Handbook of Economic Sociology*. 2. Auflage. Princeton: Princeton University Press, 254–283.

Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: The Semi-sovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 138–164.
Italienische Übersetzung 2004: La debolezza dello stato da risorsa a vincolo: il corporativismo dello stato sociale e l'uso privato del pubblico interesse. In: *Stato e mercato* Nr. 70, 3–36.

Dialogue on »Instutional Complementarity and Political Economy« (mit Colin Crouch et al.). In: *Socio-Economic Review* 3, 359–382.

Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State (mit Christine Trampusch). In*: German Politics* 14, 174–195.
Auch 2006 in: Kenneth Dyson/Stephen Padgett (Hrsg.), *The Politics of Economic Reform in Germany: Global, Rhineland or Hybrid Capitalism*. London: Routledge, 60–82.

Vom kurzen Traum zum langen Alptraum? Die globale Landnahme des Kapitalismus verändert die Verhältnisse radikal. In: *Die Mitbestimmung* 51(9), 32–37.

2006

Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization (hrsg. mit Jürgen Grote, Volker Schneider und Jelle Visser). London: Routledge.

Conclusions: Organized Business Facing Internationalization (mit Jelle Visser). In: Wolfgang Streeck et al. (Hrsg.), *Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization*. London: Routledge, 242–272.

Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo. In: *Quaderni rassegna sindacale* 7(1), 35–74.

Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. In: Herfried Münkler/Grit Straßenberger/Matthias Bohlender (Hrsg.), *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus, 149–175.

Forthcoming 2006

The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict (hrsg. mit Colin Crouch). London: Edward Elgar.

The Study of Interest Groups: Before »The Century« and After. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. London: Edward Elgar.

Autorinnen und Autoren

Jens Beckert, Professor für Soziologie und Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Robert Boyer, Directeur de Recherche, Paris-Jourdan Sciences Economiques, CEPREMAP-ENS, Paris.

Colin Crouch, Professor of Governance and Public Management, Warwick Business School, University of Warwick.

Bernhard Ebbinghaus, Professor für Soziologie und Leiter des Arbeitsbereichs A »Die europäischen Gesellschaften und ihre Integration«, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim.

Peter A. Hall, Professor of European Studies, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge.

Anke Hassel, Professor of Public Policy, Hertie School of Governance, Berlin.

J. Rogers Hollingsworth, Professor Emeritus, Department of History, University of Wisconsin–Madison.

Martin Höpner, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Gregory Jackson, Senior Lecturer in Comparative Management, Department of Management, King's College London.

Lane Kenworthy, Associate Professor, Department of Sociology, University of Arizona, Tucson.

Herbert Kitschelt, Professor of International Relations, Department of Political Science, Duke University, Durham.

Bernhard Kittel, Professor für Soziologie, Lehrstuhl Methoden der empirischen Sozialforschung, Fakultät für Soziologie, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Philip Manow, Forschungsgruppenleiter, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Renate Mayntz, Emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Britta Rehder, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Fritz W. Scharpf, Emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Philippe C. Schmitter, Professor Emeritus of Political Science, European University Institute, Florence.

Arndt Sorge, Francois Sellier Professor for International Business and Management, Rijksuniversiteit Groningen.

Kathleen Thelen, Professor of Political Science, Institute for Policy Research, Northwestern University, Evanston.

Christine Trampusch, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Jelle Visser, Scientific Director and Professor of Empirical Sociology, Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies, Amsterdam.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Eds.)
The Development of Large Technical Systems*
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990. 409 Seiten

* = Titel steht im Internet zum Download (pdf) zur Verfügung: www.mpifg.de/pu/book_de.html

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
Institutionalisierung der Forschungspolitik
Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz
Steuerung industrieller Forschungskooperation
Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
Industrieforschung und Forschungspolitik
Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)
Deutsche Forschung im Einigungsprozeß
Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung eines großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
Hochschulforschung im Schatten der Lehre
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel
Standards in der Informationstechnik
Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)
Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung
1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow
Private Regierungen in der Techniksteuerung
Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske
Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?*
Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss
Forschung im unitarischen Staat
Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf
Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß*
Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun
Die politische Steuerung der Wissenschaft
Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz
Soziale Dynamik und politische Steuerung*
Theoretische und methodologische Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler
Die Regulierung von Professionsgrenzen*
Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem
Vom staatlichen zum kassenärztlichen System*
Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?*
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa*
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung
Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie
Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht*
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa*
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier
Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck*
Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)
Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*
2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst
Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit*
Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider
Durchbrochene Gleichgewichte
Institutionelle Evolution in der Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Akteure – Mechanismen – Modelle
Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz
Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten
Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel
Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union
2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)
Die Reformierbarkeit der Demokratie
Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner
Wer beherrscht die Unternehmen?
Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)
Alle Macht dem Markt?
Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder
Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland
Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein
Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion
2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof
Wer regiert in der Steuerpolitik?
Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib
Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien
2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp
Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission
2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)
Mechanismen der Politik
Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem
2005. 277 Seiten

Simone Leiber
Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft
2005. 281 Seiten

Lothar Krempel
Visualisierung komplexer Strukturen
Grundlagen der Darstellung mehrdimensionaler Netzwerke
2005. 216 Seiten

Armin Schäfer
Die neue Unverbindlichkeit
Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa
2005. 259 Seiten