

# Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung

Roland Czada (Berlin)

## Fragestellung und Methode

Wie ist neokorporatistische Verbände­beteiligung möglich, und welche Politik hat sie zur Folge?

Die Ausgangshypothese des Forschungsprojektes „Neokorporatistische Politikentwicklung in Westeuropa“ verknüpft die beiden Teile dieser Frage, indem sie bestimmte Politikstrategien - entstanden durch Tauschprozesse - zur wesentlichen Funktionsbedingung eines Politikverbundes aus Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden erklärt. Danach wären aktive Arbeitsmarktpolitik und - als Gegenleistung - einkommens- und strukturpolitische Mitarbeit der Gewerkschaften nicht nur Folge, sondern gleichzeitig Bestandsgrundlage für neokorporatistische Konfliktregulierung.

Dieser Zusammenhang von politischer Struktur und Leistungsprofil, „policy-outcome“ dieser Struktur, ist Gegenstand einer eigenständigen Forschungsrichtung innerhalb der Politikwissenschaft geworden. Die vorliegende „Aggregatdatenanalyse neokorporatistischer Politiken“<sup>1)</sup>, ergänzt um einige Fallstudien, orientiert sich an deren Fragestellung und Methode international vergleichender Politikanalyse (vgl. Schmidt 1982\*).

Die Herausbildung neokorporatistischer Entscheidungs- und Implementationssysteme verlief außerhalb staatsrechtlicher Normierung nach höchst unterschiedlichen Spielregeln der politischen Konfliktaustragung. Einheitliche und damit vergleichbare Strukturprinzipien und Verlaufslinien, wie etwa in der Parteienstaatsentwicklung, können nicht theoretisch vorausgesetzt werden, sondern sind allenfalls Ergebnis empirischer Analyse. Um trotzdem ein erklärungskräftiges, empirisch fundiertes und mehrere Länder umfassendes Korporatismuskonzept zugrunde legen zu können, wurden in einer explorativen Vorstudie die Interessenvermittlungssysteme Österreichs, Schwedens, Großbritanniens, Dänemarks, Norwegens und Belgiens zusammen mit dort anzutreffenden Politikstrategien in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Industriepolitik untersucht. Die hieraus folgende Konzeptualisierung geht davon aus, daß eine Verbände­beteiligung, die lediglich begrenzte Ausschnitte der Politik erfaßt, etwa die Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Beiräte in den Ministerien und dergleichen, oder die nur Teilschritte des gesamten Prozesses der Politikentwicklung einschließt, etwa Beratung und Begutachtung, nicht gleichgestellt werden kann mit einem neokorporatistischen Institutionensystem, das bereichsübergreifende, nahezu allzuständige Mitwirkungsmöglichkeiten an Formulierung und Ausführung, auch im Kernbereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik eröffnet.

Letzteres trifft, wenn man Gewerkschaftsbeteiligung zugrunde legt, nur den österrei-

\*)Die verwendeten Daten zur parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und zur staatlichen Ausgabenpolitik hat dankenswerter Weise PD Dr. M. G. Schmidt, Universität Konstanz, zur Verfügung gestellt.

chischen und schwedischen Fall, zuzeiten und unter bestimmten Bedingungen auch Norwegen und die Niederlande. Ersteres trifft dagegen auf eine Reihe weiterer europäischer Länder zu.

Sowohl die ausufernde tripartistische Institutionenbildung im Großbritannien der sechziger und beginnenden siebziger Jahre (Cawson 1978, Thomson 1979), als auch die Institutionalisierung von Verbändeeinflüssen in Dänemark (Buksti/Johansen 1979) oder der „Parzellierte Korporatismus“ (Süllow 1981) in der Bundesrepublik Deutschland und die parastaatliche Politik in der Schweiz (Hotz 1981) fallen damit in eine eigene Kategorie politischer Verbändebeteiligung.

Auf der Grundlage von Fallstudien, sowie theoretischer, aus der Pluralismus- und Verbandetheorie (Truman 1951, Lowi 1969, McConnell 1970) abgeleiteter Überlegungen, wurden der empirischen Analyse drei qualitativ unterschiedliche Stufen der Staat-Verbände-Beziehungen zugrunde gelegt:

1. Vorherrschend pluralistische „pressure-politics“, in der konkurrierende Interessengruppen versuchen, Einfluß auf Entscheidungsprozesse der Regierung und des Parlaments (Lobbyismus) zu gewinnen.
2. Auf einzelne Politiksektoren und Interessensegmente beschränkte oder nur Teilschritte der Politikentwicklung (Beratung, Formulierung oder Ausführung) umfassende, institutionalisierte Verbändebeteiligung.
3. Verbände werden verbindlich an der Formulierung und Ausführung von Politik beteiligt. Zentrale Institutionen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik ohne feste Kompetenzabgrenzung, ergeben eine ressortübergreifende Allzuständigkeit für die gesamte Innenpolitik.

Diese Skala besitzt eine kumulative Eigenschaft: Während Verbändepolitik des ersten Typs in allen liberal-demokratischen Regierungssystemen anzutreffen ist, umfaßt die sektorale Verflechtung von Verbände- und Regierungssystem nur einen Teil dieser Länder. Wieder ein Teil davon verfügt über ausgebaute, zentral angesiedelte, die gesamte Politikentwicklung beherrschende neokorporatistische Institutionen.

Diese Konzeptionalisierung unterscheidet sich von Ansätzen, die, ohne nach Art der beteiligten Organisationen, Intensität und Kompetenz eines neokorporatistischen Politikverbundes zu differenzieren, jedwede Staat-Verbände-Verflechtung als Korporatismus bezeichnen (etwa Buksti/Johansen 1979, Heisler 1980, Heinze 1981). Gerade diese Differenzierung erweist sich aber, wie Fallanalysen und Ländervergleiche zeigen, als entscheidend für die neokorporatistische Politikproduktion.

### **Politische Verbändebeteiligung im internationalen Vergleich**

Die Ausgangshypothese bezieht sich vornehmlich auf korporatistische Gewerkschaften. Ihre selbstgewählte intermediäre Stellung zwischen staatlicher Politik und freiwillig organisierten Mitgliedern verlangt einen organisationspolitisch prekären Balanceakt, der die Gewerkschaften zum Dreh- und Angelpunkt korporatistischer Konfliktregulierung werden läßt. Aus diesem, und aus forschungsökonomischen Gründen, orientiert sich die empirische Einordnung von Ländern in die oben genannten Kategorien an der jeweiligen Gewerkschaftsbeteiligung an der Politik.

Im internationalen Vergleich sind dazu höchst unterschiedliche Organisationsformen auszumachen. Die bloße Existenz institutionalisierter Staat-Verbände-Beziehungen muß dabei nicht bedeuten, daß gesellschaftliche Konfliktregulierung und materielle Politikent-

Wicklung tatsächlich von Verbändeoperation bestimmt wären. So gibt es nationale Wirtschaftsräte in Frankreich, Italien und Großbritannien, die lediglich Beratungsgremien sind, oft auch nur der Verkündung regierungsamtlicher Politik dienen. Daneben bleibt pluralistische Einflußpolitik der Gewerkschaften, an diesen Gremien vorbei, vorherrschend. Andererseits gibt es in vielen Ländern institutionalisierte Staat-Verbände-Beziehungen, die einen hohen Verbindlichkeitsgrad besitzen, in der Bundesrepublik etwa die Beteiligung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden im Verwaltungsrat der „Kreditanstalt für Wiederaufbau“, in den Beiräten der Landeszentralbanken oder in den Verwaltungsräten von Bundespost und Bundesbahn (einen Überblick über die wichtigsten Beteiligungen der Gewerkschaften in politischen Gremien der BRD geben Menzel (1980) und Süllow (1981). Für Großbritannien nennt Thomson (1979) eine Vielzahl von Komitees mit Gewerkschaftsbeteiligung in nahezu allen Politikfeldern von der allgemeinen Wirtschaftspolitik über die Bildungspolitik bis zur Rechtsprechung. Ähnliches gilt für die skandinavischen Länder, in denen über den Bereich der industriellen Beziehungen hinaus alle gesellschaftlichen Interessengruppen über das sogenannte „Board-System“ der Verwaltung und durch Begutachtungspflichten (Remiss-Praxis) an der Politik beteiligt werden.

Daß Gewerkschaften und Unternehmerverbände jedoch im „Zentrum der Innenpolitik“ (Bichlbauer/Pelinka 1981) stünden, kann nur für Schweden und Österreich, bis in die späten sechziger Jahre auch für die Niederlande, behauptet werden. Nimmt man die Charakterisierung des österreichischen Systems von Matzner (1978; 39) hinzu, „daß *alle* gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme, die die sozialen Gruppierungen betreffen, auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden können“, so fällt Norwegen als viertes Land in diese Kategorie, da dort selbst in marginalen Fragen konsensuelle Regelungen gegenüber Mehrheitsentscheidungen in den Vordergrund treten (vgl. Kvavik 1974, Lafferty 1981). Wenngleich korporatistische Entscheidungsprozesse in Norwegen weit geringer institutionalisiert als in Schweden verlaufen, so kann doch von einer postpluralistischen Verbindung aus „Verhandlungsökonomie“ und kooptiver, gemischter Bürokratie („Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon“, (Hernes 1978) als Charakteristikum der Politik ausgegangen werden. Bei allen Unterschieden der Politikorganisation im einzelnen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, entsprechen die Interessenvermittlungssysteme in Österreich, Schweden, Norwegen und den Niederlanden am ehesten der unter Punkt drei genannten Korporatismuskonzeption, da sich - auf die gesamte Nachkriegsära bezogen - Intensität und Kompetenzbereich dortiger Verbändeoperation eindeutig von den Beteiligungsmustern aller übrigen Länder unterscheiden. Ein weiteres Merkmal ist die dort anzutreffende voll *paritätische* Beteiligung an der Formulierung und Ausführung von Politik.

Auf Beratung oder Ausführung von Sektorpolitiken beschränkte (etwa Mitverwaltung der Arbeitslosenversicherung durch die Gewerkschaften) Beteiligungsformen starker Produzentenorganisationen finden sich dagegen in Belgien, Dänemark, Finnland, Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland, Irland und Großbritannien. Die gewerkschaftliche Beteiligung an der Regionalpolitik in Italien, die Existenz nationaler Wirtschaftsräte, sowie die formale Einbindung der Gewerkschaften in die französische Planifikation, lassen eine Zuordnung dieser beiden Länder zur Gruppe 2 gerechtfertigt erscheinen.

Als weitere Gruppe - Länder mit vorherrschend pluralistischen Einflußpolitiken der Gewerkschaften - wurden Australien, Kanada, Neuseeland und die USA in die Analyse aufgenommen. Da nach Gewerkschaftsbeteiligung gefragt ist, muß Japan ebenfalls zu dieser Gruppe gerechnet werden. Dort bestimmen zwar Verhandlungssysteme und parastaatliche Verwaltung einen großen Teil der Politikentwicklung, wobei allerdings die Gewerkschaften

an den Rand gedrängt bleiben ohne effektive Mitwirkungsrechte (Pempel/Tsunekawa 1981).

Staat-Gewerkschafts-Beziehungen werden im folgenden mit Pluralismus, Sektoralismus und Korporatismus bezeichnet. Neben den oben bereits genannten Unterscheidungsmerkmalen, ist Sektoralismus durch bilaterale Staat-Gewerkschafts-Beziehungen gekennzeichnet, während Korporatismus die „tripartistische“ Beteiligung zusammen mit Unternehmerverbänden meint.

## **Sozialer Friede und Neokorporatismus**

Kooperative Gewerkschaftspolitik basiert nach der Hypothese einer „Neokorporatistischen Tauschlogik“ (Lehmbruch 1979) auf rationalen Austausch kalkülen der Gewerkschaftsführungen. Kann durch eine Zusammenarbeit mit Regierung und Kapitalverbänden eine für Mitglieder oder Organisationen vorteilhafte Politik erreicht werden, so kommt es zu einer Beteiligung, auch wenn diese mit Zugeständnissen an die Gegenseite verbunden ist.

Eine Gewerkschaft hat mehrere Möglichkeiten, Zugeständnisse und Leistungen in einen Tauschverbund einzubringen. Die Korporatismusdiskussion nennt vor allem zwei Bereiche: eine gesamtwirtschaftlich orientierte, zurückhaltende Lohnpolitik (Lehmbruch 1977) und die Beteiligung an einem „Produktivitätskartell“ (Streeck 1982). Die wesentliche Tauschleistung wäre allerdings ihr Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens (wenig Streiks) und zur Regulierung industrieller Beziehungen, insbesondere durch die gewerkschaftliche Kontrolle von Tarifforderungen und Arbeitskämpfen.

Betrachtet man diese gewerkschaftliche „Input-Funktion“ neokorporatistischer Verhandlungssysteme im internationalen Vergleich, so zeigt sich, daß institutionelle Beteiligung nicht unbedingt auch kooperative Gewerkschaftspolitik beinhaltet. Länder mit sektoralen Beteiligungsformen zeichnen sich durch vergleichsweise hohe Streikraten, lohnpolitische Maximalstrategien und eine kämpferische Programmatik der Gewerkschaften aus. Nur die Beteiligung an umfassenden Verhandlungssystemen mit weitreichenden Befugnissen geht regelmäßig mit niedrigem Streikvolumen, systemorientierter Lohnpolitik und gemäßigter Programmatik einher (Tabellen I und II, Schaubild I).

Die programmatische Konzeption gewerkschaftlicher Interessenvertretung wurde dabei nach der vergleichenden Charakterisierung westeuropäischer Gewerkschaftsbewegungen von Piehl (1978) gemessen. Dem liegt folgende Skala zugrunde:

1. Revolutionäre Konfrontation (romanischer Typ),
2. Reformistische Konfrontation mit trade-unionistischer Ausrichtung (angelsächsischer Typ),
3. Reformistische Konfrontation mit allgemeinpolitischer Ausrichtung (Belgien),
4. Teilhabeziel mit gewerkschaftlichem Führungsanspruch in der Gesellschaft (skandinavischer Typ),
5. Teilhabeanspruch mit Ziel des Klassengleichgewichts (deutsch-österreichischer Typ),
6. „Gelbe“ Orientierung mit quietistischer, impliziter Systemaffirmation (Japan, USA).

Dabei erstreben die Gewerkschaften der Typen 1 bis 3 autonome gesellschaftliche Regulierungsbereiche für ihre Organisation (Arbeiterkontrolle), Gewerkschaften vom Typ 4 und 5 haben Teilhabeziele (Mitbestimmung), die politische Orientierung der Gewerkschaften vom Typ 6 schließlich ist durch die Abwesenheit aktiver Kooperation *und* fehlende politische Konfrontation gekennzeichnet.

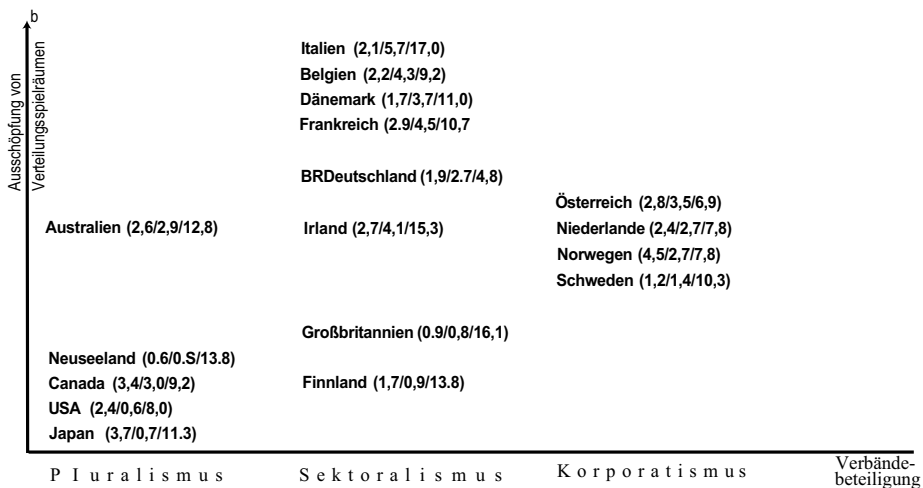
TABELLE I: Streiks, gewerkschaftliche Orientierungen und Politikbeteiligung im internationalen Vergleich

		Streiks <sup>a</sup>	Politische Orientierung <sup>b</sup>
Pluralismus	Australien	637	2
	Kanada	808	2
	Japan	130	0
	Neuseeland	283	2
	USA	329	0
Sektoralismus	Belgien	210	3
	BRDeutschland	42	5
	Dänemark	316	3
	Finnland	615	3
	Frankreich	214	1
	Großbritannien	474	2
	Irland	592	3
	Italien	1 409	1
Schweiz	2	0	
Korporatismus	Niederlande	34	3
	Norwegen	62	4
	Österreich	9	5
	Schweden	24	4

- a) Durch Streik verlorene Arbeitstage pro 1000 lohnabhängig Beschäftigten, Jahresdurchschnitt 1972 - 78. Quelle: ILO-Yearbook of Labour Statistics 1975,1978,1980.
- b) nach Piehl (1978), Czada (1982). Quietistische Gewerkschaften, die weder in das System eingebunden sind, noch es bekämpfen, wurden mit 0 codiert (vgl. Text).

Betrachtet man nun Streikvolumen, gewerkschaftliche Interessenvertretungskonzeptionen und die lohnpolitische Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen<sup>2)</sup> in den einzelnen Ländern zusammen mit jeweiligen Beteiligungsformen, so zeigt sich, daß pluralistische und neokorporatistische Gewerkschaftspolitik insgesamt mehr zur Systemstabilisierung beiträgt als sektorale Gewerkschaftsbeteiligung, die meist forderungsintensive und konfliktorische Politiken hervorbringt (Schaubild I).

SCHAUBILD 1: Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen und gewerkschaftliche Politikbeteiligung<sup>a</sup>



- a) In Klammern hinter den Ländernamen: Realwachstum des BSP in Prozent/Effektive, durchschnittliche Realloohnerhöhungen in Prozent/Inflationsraten (Alle Angaben Jahresdurchschnitte 1973 - 78),Quelle: OECB (1980b).
- b) Reallohnentwicklung in Relation zum Wirtschaftswachstum, oberes Drittel Diff. > 1, mittleres Drittel. Diff. < 1 > 0, unteres Drittel < 0

## Sozialpolitik als Tauschbereich

In den vorangehenden Abschnitten wurden drei Typen politischer Gewerkschaftstätigkeit identifiziert: Pluralismus, sektorale Beteiligung und Neokorporatismus. Die empirische Gültigkeit dieses Meßkonzeptes erwies sich durch den gefundenen Zusammenhang von Politikbeteiligung und Streikverhalten. Darüber hinaus zeigte sich erwartungsgemäß eine Zuordnung von Interessenvertretungskonzeptionen, lohnpolitischem Verhalten und Politikbeteiligung von Gewerkschaften. Die bisher untersuchten Variablen kennzeichnen, was Gewerkschaften in einem politischen Tauschverbund Unternehmerverbänden und Regierungen anbieten können: Institutionalisierte Konfliktsteuerung, wenig Streiks, moderate Tarifpolitik und generell kooperative Orientierung (vgl. Tabelle II).

KORRELATIONSTABELLE I: Gewerkschaftliche "Input-Funktionen" im Neokorporatismus

	V001	V002	V003	V004	
Neokorporatismus <sup>a</sup>	V001	1.00	.64	-.56	.42
Kooperative Orientierung <sup>a</sup>	V002		1.00	-.72	.04
Streiks	V003			1.00	.23
Aus Schöpfung von Verteilungsspielräumen (moderate Lohnpolitik)	V004				1.00

a)  $r_s$ , ansonsten  $r$

TABELLE II: Gewerkschaftspolitik und -beteiligung in der Übersicht

	Gewerkschaftliche Orientierung	Streiks	Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen
Pluralismus	Implizite Systemaffirmation politisch enhalttsamer Gewerkschaften	Hohes Streikausmaß	Geringe Realloohnerhöhungen in Relation zum Wirtschaftswachstum
Sektoralismus	Politische Konfrontation mit Ziel autonomer Regulierungsbereiche	Hohes bis mittleres Streikausmaß oft kurze Massenstreiks	Hohe Realloohnerhöhungen in Relation zum Wirtschaftswachstum
Korporatismus	Politisches Teilhabeziel reformistischer Gewerkschaften	Geringes Streikausmaß wenige, längerdauernde Arbeitsniederlegungen	Mittlere Realloohnerhöhungen in Relation zum Wirtschaftswachstum

Anmerkung: Zwischen Neokorporatismus und der Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen besteht ein kurvilinearer Zusammenhang: starke Gewerkschaftseinbindung hat mittlere Realloohnerhöhungen in Relation zum Wirtschaftswachstum zur Folge (vgl. Tabelle I, Schaubild I).

Nach der neokorporatistischen Tauschhypothese sollen diese gewerkschaftlichen „Input-Funktionen“ charakteristische Politikfolgen, „policy-outcomes“ auf den Feldern der Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und allgemeinen Wirtschaftspolitik nach sich ziehen. Der empirische Gehalt dieser Annahme wird durch eine international vergleichende Gegenüberstellung von gewerkschaftlichen Beteiligungs- und Kooperationsmustern mit Politikergebnissen in den genannten Bereichen überprüft.

Die gefundene Zuordnung im Bereich der Sozialpolitik ist eindeutig: Fehlende Gewerkschaftseinbindung in die Politikentwicklung, auch wenn sie zusammen mit kooperativen, bzw. politisch zurückhaltenden Orientierungen auftritt (Japan, USA, Schweiz), korreliert mit vergleichsweise niedrigen wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben ( $r_s = -66$ ;  $N = 18$ ).<sup>3</sup>). Kein

wesentlicher Unterschied in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung findet sich allerdings zwischen den Ländergruppen mit sektoraler Gewerkschaftsbeteiligung und umfassender neokorporatistischer Einbindung (Tabelle III).

TABELLE III: Politische Gewerkschaftsbeteiligung und Sozialpolitik

	GERING	MITTEL	HOCH
Pluralismus	Australien (9,8/7,2) Japan (10,1/4,3) Kanada (10,1/9,0) USA (10,6/9,0)		
Sektoralismus	Großbritannien (12,2/9,7) Schweiz (10,6/8,1) Finnland (10,3/8,7)	Dänemark (17,1/12,4) Italien (16,1/15,8) BRDeutschland (15,9/13,2) Irland (14,1/12,0)	Frankreich (22,7/17,8) Belgien (21,4/15,7)
Korporatismus		Schweden (18,6/12,9) Österreich (17,9/15,2) Norwegen (17,9/13,9)	Niederlande (28,6/21,5)

$\gamma = .80$

Die Tabelle enthält in Klammern den Anteil staatlicher Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Prozent. Die erste Zahl gilt für 1979, die zweite für 1973. Quelle: BECD - National Accounts

Obwohl Gewerkschaften in Ländern wie Belgien, Dänemark, Großbritannien, die am stärksten durch sektorale Staat-Gewerkschaftsbeziehungen gekennzeichnet sind, weder in ihren politischen Orientierungen noch im Streikverhalten und in der Tarifpolitik ähnlich kooperative Politiken betreiben wie korporatistische Gewerkschaften in Österreich, Schweden, Norwegen und den Niederlanden, so sind doch die sozialpolitischen Ausgaben in beiden Ländergruppen annähernd gleich groß. Wenn aber wohlfahrtsstaatliche Politik in Ländern mit eher konfliktorischer Gewerkschaftspolitik - z. B. auch in Frankreich und Italien - nicht eindeutig geringer ausgeprägt ist als bei neokorporatistischer Gewerkschaftspolitik, dann wird, zumindest für den Bereich der Sozialpolitik, die Tauschhypothese als Erklärungsgrundlage für Neokorporatismus fragwürdig.

Auf diesem Hintergrund wurden alternative Erklärungsansätze von Schmitter (1977), Organisationsstruktur als entscheidende Einflußgröße, Cameron (1978), Weltmarktintegration als Erklärungsfaktor, und Lehbruch (1977), Jessop (1979), Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung, in die Datenanalyse einbezogen.

Tatsächlich tragen alle Variablen - Organisationszentralisierung Weltmarktintegration und sozialdemokratische Regierung - mehr zur Erklärung unterschiedlicher Formen politischer Gewerkschaftsbeteiligung bei, als das Ausmaß sozialpolitischer Kompensation für diese Beteiligung (Tabellen IV/V). Detailanalysen, etwa über die Höhe einzelner Sozialleistungen (geringstes Arbeitslosengeld in Österreich, Selbstbeteiligung an der Krankenversicherung in Schweden), zeigen sogar eine umgekehrte als die vorausgesagte Beziehung zwischen Gewerkschaftseinbindung und Sozialleistungsniveau.

Der hohe Zusammenhang von korporatistischer Einbindung, Gewerkschaftszentralisierung, Sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung, Weltmarktintegration und ideologischer Orientierung von Gewerkschaften (vgl. Korrelationsmatrix II) deutet eher daraufhin, daß Neokorporatismus als wirtschaftspolitischer Steuerungsverbund zu interpretieren ist, der

KORRELATIONSTABELLE II: Gewerkschaftsstruktur, Sozialdemokratie und (Daten) TARFLIE IV: neokorporatistische Politikentwicklung

	V001	V002	V003	V004	V005	V006	
Neokorporatismus <sup>a</sup>	V001	1.00	.78	.69	.66	-.57	.71
Gewerkschaftszentralisierung <sup>a</sup>	V002		1.00	.56	.47	-.52	.59
Sozialdemokratische Regierung <sup>a</sup>	V003			1.00	.22	-.32	.49
Sozialausgaben	V004				1.00	.13	.65
Arbeitslosigkeit	V005					1.00	-.17
Staatsquote	V006						1.00

r<sub>s</sub>, sonst r

	Zentralisierung <sup>a</sup>	Soz. dem. Regierung <sup>b</sup>	Sozialausgaben <sup>c</sup>	Arbeitslosigkeit <sup>d</sup>	Staatsquoten <sup>e</sup>
Australien	2	2	7,2	5,6	25 26
Japan	1	2	4,3	2,1	20 24
Kanada	1	1	9,0	8,15	26 35
Neuseeland	1	2	k.A.	2,1	k.A. k.A.
USA	1	1	9,0	0,4	28 32
Belgien	7	2	15,7	7,5	27 41
BRDeutschland	4	2	13,2	3,9	34 42
Dänemark	5	3	12,4	6,4	27 44
Finnland	6	3	8,7	6,0	31 43
Frankreich	2	2	17,8	5,05	31 43
Großbritannien	1	3	9,7	6,15	29 40
Irland	1	2	12,0	7,8	24 36
Italien	1	2	15,8	7,0	30 37
Schweiz	3	2	8,1	0,35	25 34
Niederlande	8	2	21,5	6,0	33 54
Norwegen	7	4	13,9	1,65 <sup>2</sup>	34 51
Österreich	9	3	15,2	1,6	31 43
Schweden	7	4	12,9	1,8	34 60

- a) nach Stephens (1979), Schmitter (1977), vgl. Text
- b) nach Schmidt (1982), Zeitraum 1945 (BRD 1949) bis 1973
- c) Anteil am BIP in Prozent 1973. Da die Zahlen nicht uneingeschränkt vergleichbar sind, vgl. Tabelle III (Quelle: OECD-National Accounts)
- d) Dreijahresdurchschnitt 1977 - 79, vgl. Anm. 2, Tabelle VI.
- e) Anteil staatlicher Einnahmen am BIP (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge)  
Quelle : OECD (1980a), Erste Zahl 1970, zweite Zahl 1980.

TABELLE V: Weltmarktintegration und politische Gewerkschaftseinbindung<sup>a</sup>

Weltmarktverflechtung<sup>a</sup>

	SEHR GERING	MITTEL	MITTEL-HOCH	SEHR HOCH
Pluralismus	USA (16/12)	Neuseeland (44/50) Kanada (48/44) Japan 21/19 )		
Sektoralismus		Frankreich (36/33) BRDeutschland (43/42) Großbritannien (48/44) Italien (46/41)	Schweiz (55/66) Finnland (54/55) Dänemark (50/58)	Belgien (107/84) Irland (115/76)
Korporatismus			Österreich (53/61) Schweden (52/47) Norwegen (59/78)	Niederlande (88/89)

a) Die Klammerausdrücke enthalten den Anteil von Exporten und Importen am BIP in Prozent in den Jahren 1979 (erste Ziffer) und 1972 (zweite Ziffer). Quelle: OECD - Economic Surveys.



sich weniger durch Austauschprozesse von anderen Verbändepolitiken unterscheidet, als durch übereinstimmende Probleminterpretation und Zieldefinition auf der Elitenzebene, bei der gleichzeitigen Möglichkeit gemeinsamer Politikdurchsetzung durch zentralisierte Verbände und ein hohes Ausmaß staatlicher Wirtschaftsintervention. Bringt man nämlich als weitere Variablen die Staatsquote und Wirtschaftssubventionen als Indikator für den Umfang der Staatstätigkeit hinzu, so werden Funktionszusammenhänge und Entwicklungsbedingungen neokorporatistischer Gewerkschaftsbeteiligung deutlich.

### **Neokorporatismus als wirtschaftspolitischer Steuerungsverbund**

Korporatismus bedeutet „sozialpartnerschaftliche“, auf Teilhabe ausgerichtete Gewerkschaftsorientierung und unterscheidet sich damit von sektoraler Gewerkschaftsbeteiligung, die autonome Regulierungskompetenz und Ausübung von Kontrollfunktionen erstrebt.

Die vergleichsweise längste sozialdemokratische Regierungsbeteiligung in drei der vier als korporatistisch klassifizierten Länder kommt dieser „sozialpartnerschaftlichen“ Gewerkschaftsorientierung insofern entgegen, als sie konsensuelle Politiken in zweifacher Hinsicht erleichtert: erstens durch politisch-kulturelle Affiliation und Organisationsverflechtungen von Partei und Gewerkschaft, zweitens als Garant für die verbindliche Einhaltung neokorporatistischer Verhandlungslösungen, und als Schutz gegen eine Übervorteilung durch die Unternehmer. Diese Funktion kann allerdings eine sozialdemokratische Regierung nur erfüllen, wenn sie ausreichende Interventionsspielräume im wirtschaftspolitischen Bereich vorfindet, und damit über eine wirksame Steuerungs- und Verpflichtungsfähigkeit gegenüber privaten Unternehmern verfügt. Funktional äquivalent wäre, dies zeigt das österreichische Beispiel, eine nennenswerte verstaatlichte Industrie.

Diese direkten Interventionsmöglichkeiten werden vor allem von zwei Faktoren bestimmt, dem generellen Staatsanteil am Bruttosozialprodukt und den Ausgaben zur Wirtschaftsförderung zum einen, der Weltmarktabhängigkeit zum anderen. Cameron (1979) hat die zentrale Bedeutung der Weltmarktintegration für die Ausgabenpolitik des Staates und für Gewerkschaftsbeteiligung nachgewiesen, allerdings ohne zu erkennen, daß Gewerkschaftseinbindung und neokorporatistische Politiksteuerung dort am stärksten ausgeprägt sind, wo eine vergleichsweise mittlere Weltmarktverflechtung vorliegt (vgl. Tabelle V). Erreicht die Summe von Importen und Exporten einer Volkswirtschaft annähernd die Höhe des Bruttosozialproduktes und ist zudem der Anteil multinationaler Konzerne überdurchschnittlich hoch (Belgien, Irland, Dänemark), so werden nationale Wirtschaftspolitiken, etwa keynesianische Wachstumsstrategien oder Exportförderungsmaßnahmen, schwieriger zu handhaben. Diese hohe Weltmarktintegration gilt auch für die Niederlande, deren neokorporatistisches Institutionensystem auf Seiten der Kapitalverbände mangelnde Repräsentativität und Beteiligung aufweist, da international agierende und auf dem kleinen Binnenmarkt konkurrenzlose Monopolkonzerne den direkten Kontakt mit Regierung und gewerkschaftlicher Unternehmensorganisation bevorzugen. Dies dürfte einer der Gründe für die in den siebziger Jahren abnehmende Steuerungseffizienz des niederländischen Korporatismus sein.

Sehr offene Volkswirtschaften sind überdies meist durch weniger einheitliche Gewerkschaftssysteme gekennzeichnet. Zentralisierung von Kontrolle über Lohnverhandlungen, Streiks, Beiträge und Personalfragen (diese Indikatoren liegen dem hier verwendeten Zentralisierungsmaß von Stephens (1979) zugrunde) scheint aber Voraussetzung für Gewerkschaftsbeteiligung an Formulierung und Ausführung von Politik zu sein. Nur ein

bestimmtes Maß an Zentralisierung ermöglicht Gewerkschaften, sozialen Frieden und politische Kooperation in ein korporatistisches Verhandlungssystem verlässlich einzubringen.

Die Korrelation von Gewerkschaftszentralisierung, Neokorporatismus, Streikvolumen und einkommenspolitischer Kooperation belegt die empirische Gültigkeit dieser Aussage (Korrelationstabelle III).

Einkommenspolitische Kooperation wurde hier nicht als „policy-outcome“: Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen, gemessen, sondern anhand aktiver Beteiligung an neokorporatistischer Einkommenspolitik (nach Armingeon (1982) der Prozentanteil des Zeitraumes in den siebziger Jahren, in dem eine institutionalisierte makroökonomische, fiskal- und sozialpolitische Abstimmung gewerkschaftlicher Lohnforderungen stattfand).

Denn, wie Schaubild I zeigt, können mäßige Realloohnerhöhungen sowohl auf aktiven Forderungsverzicht bei neokorporatistischer Einbindung als auch auf schwache Gewerkschaftsorganisationen und pluralistische Politik zurückgeführt werden. Heterogene Gewerkschaftssysteme und durchsetzungsstarke Kapitalinteressen bewirken dann im pluralistischen Kräftemessen ähnliche (real)lohnpolitische Ergebnisse wie die aktive Einkommenspolitik des Neokorporatismus, allerdings unter Inkaufnahme hoher Streik- und Inflationsraten.

KORRELATIONSTABELLE III: Die Bedeutung der Gewerkschaftszentralisierung für Streikverhalten und Einkommenspolitik

	V001	V002	V003	V004
Neokorporatismus	V001 1.0	.78	-.56	.70 <sup>a</sup>
Gewerkschaftszentralisierung	V002	1.00	-.63	.71
Streiks	V003		1.00	-.39
Beteiligung an korporatistischer Einkommenspolitik	V004			1.00

a) τ (Kendall), sonst r.

Gewerkschaftszentralisierung, ein hohes Ausmaß wirtschaftspolitischer Staatsintervention, mittlere bis mäßig hohe Weltmarktverflechtung und sozialdemokratische Regierungsbeteiligung stellen ein für neokorporatistische Verhandlungssysteme günstiges Faktorenbündel dar. Sind einzelne dieser Faktoren abweichend ausgeprägt, etwa sehr hohe oder geringe Weltmarktverflechtung, bürgerliche Regierung oder geringe Gewerkschaftszentralisierung, so fällt auch die Intensität institutionalisierter gewerkschaftlicher Einbindung geringer aus. Insgesamt wird durch sie Gewerkschaftsverhalten also mehr bestimmt, als durch eine hohe Sozialleistungsquote, deren Integrationswirkung zwar nachweisbar ist, die aber unterschiedliche Beteiligungsintensitäten nicht erklären kann. Gewerkschaftliche Politikeinbindung geht immer mit entwickelten sozialen Sicherungssystemen einher. Innerhalb der Ländergruppe mit unterschiedlichen Beteiligungsformen zeigt sich aber, daß mit steigender Politikintegration der Gewerkschaften die Sozialleistungsquote eher geringer ausfällt, als dies bei weniger intensiver, nur sektoraler Beteiligung der Fall ist. Gewerkschaften, die umfassend in die Politikentwicklung eingebunden sind und noch am ehesten die Sozialpolitik direkt mitbestimmen können, bevorzugen offenbar auch hier, neben der Lohnpolitik und dem Arbeitskämpfverhalten, eine gemäßigte Strategie. Es scheint, als ob diese Gewerkschaften, vor allem in Österreich, Schweden und Norwegen, ihre Politik generell an gesamtwirtschaftlichen Zielen ausrichten würden. Eine gruppenegoistische Politik, wie sie starken Gewerkschaften von „Unregierbarkeits-Theoretikern“, (Kielmanns-

egg 1979) nachgesagt wird, kann in den bisher untersuchten Bereichen nur für sektorale Beteiligung und pluralistische Systeme festgestellt werden. Indes, es bleibt ein Politikfeld, dessen Untersuchung noch aussteht: die Beschäftigungspolitik.

Gewerkschaftliche Politikbeteiligung führt aber keineswegs zu einer Verkrustung der Industriestruktur. Die arbeitsmarktpolitische Priorität hat in den siebziger Jahren nicht verhindert, daß der Beschäftigungsstrukturwandel in korporatistischen Ländern stärker war, als in den meisten übrigen westlichen Industriestaaten (vgl. Tabelle VI, sowie Czada 1982). Addiert man die Rangplätze für Beschäftigungsstrukturwandel in Richtung moderner Branchen mit den Rangplätzen der gesamtindustriellen Produktivitätssteigerungen (Datenquelle: UN - Industrial Statistics), so kann man einen neokorporatistischen Mittelweg in der Modernisierungspolitik feststellen (Schaubild II).

**TABELLE VI: Volkswirtschaftliche Modernisierung und Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern**

	A <sup>1</sup>	B <sup>1</sup>	C	D	E <sup>2</sup>	F <sup>2</sup>
Australien	62	139	.44	3.8	4	5,6
Kanada	18	51	.35	4,1	3	8,15
Japan*	k.A.	k.A.	k.A.	9,1	-	2.1
Neuseeland*	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	-	0.4
USA	>6	54	.85	3.0	2	6,55
Belgien	128	128	1.00	9.4	14	7,5
BRDeutschland	118	125	.95	6.6	11	3.9
Dänemark	-6	104	-.05	7.3	8	6.4
Finnland	90	154	.58	7.1	10	6.0
Frankreich	58	71	.81	5.8	7	5.05
Großbritannien	50	81	.61	2.4	1	6.15
Irland	368	387	.95	6.1	12	7.8
Italien <sup>1</sup>	k.A.	k.A.	k.A.	5.3	-	7.0
Schweiz	87	109	.79	k.A.	-	0.35
Niederlande <sup>1</sup>	k.A.	k.A.	k.A.	8,3	13	6.0
Norwegen	161	161	1.00	2,1	9	1.65
Österreich	67	77	.86	4,8	6	1.6
Schweden	77	109	.78	3.1	5	1.8

**V A R I A B L E N L I S T E**

A) Zuwachs des Beschäftigungsanteils moderner Branchen + Anteilsverluste von Krisenbranchen (Prozent)

B) Anteilsveränderungen moderner Branchen + Anteilsveränderung von Krisenbranchen (Prozent)

C) A/B » Indikator für die Richtung des Beschäftigungsstrukturwandels

D) Industrielle Produktivitätsentwicklung (Prozent)

E) Volkswirtschaftliche Modernisierung: Rangplatz A • Rangplatz D<sup>3</sup>

Variablen A bis E gelten für den Zeitraum 1970 bis 1977 !

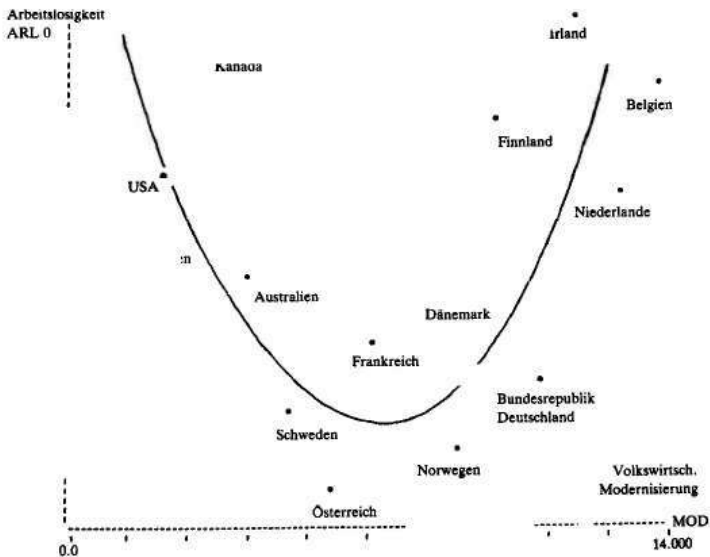
F) Arbeitslosenquoten, Durchschnitt 1977 - 79. vgl. Anm. 2)

1) Für Japan, Niederlande, Neuseeland und Italien liegen nur unzureichende UN-Industriestatistiken vor. Die Niederlande konnten aufgrund von EG-Statistiken in der Rangfolge der Modernisierung zwischen Belgien und Irland eingeordnet werden.

2) Die Arbeitslosenquoten wurden durch die Gegenüberstellung der Daten aus OECD (1981), Maddison (1981,284f) und DIU (1981) ermittelt. Außer bei den Niederlanden sind die Abweichungen der jeweils berichteten Daten minimal. Im Fall der Niederlande wurden die Daten aus Maddison (1981) übernommen. Die internationale Vergleichbarkeit in der Datenanalyse wurde durch eine Transformation der Daten auf Rangskalenniveau verbessert.

3) Der Modernisierungsrang eines Landes wurde durch Addition des Rangplatzes der Beschäftigungsstrukturveränderung in Richtung moderner Branchen mit dem Rangplatz des Produktivitätszuwachses ermittelt. Hohe Beschäftigungsstrukturveränderungen und hohe Produktivitätssteigerungen ergeben die höchsten Modernisierungswerte (vgl. Czada 1982).

SCHAUBILD II: Volkswirtschaftliche Modernisierung und Arbeitslosigkeit in 14 westlichen Industrieländern<sup>8)</sup>



Lind: 97 Times Series Processor, TR 440- Version KN 2801.01 Datum 22. 3. 82 Zeit: 14<sup>h</sup> 42 min

Rangskalen, Datenquellen vgl. Tabelle V

### Arbeitsmarktpolitik als Tauschbereich

Der internationale Vergleich von Arbeitslosenquoten bestätigt erneut den Unterschied zwischen sektoraler und neokorporatistischer Politikbeteiligung. Mit zunehmender Gewerkschaftsintegration wird die Arbeitslosigkeit geringer. Sektorspezifische Beteiligungsinstitutionen, selbst auf arbeitsmarktpolitischem Gebiet, können in keinem der untersuchten Länder hohe Arbeitslosenquoten verhindern. Dies gilt für die britische „Manpower Service Commission“ (MSC) und den „Arbitration and Conciliation Service“ (ACAS) wie für die subsidiären Selbstverwaltungsgremien der deutschen Bundesanstalt für Arbeit oder die gewerkschaftliche Mitverwaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Belgien, Frankreich und Dänemark.

Erst der Schritt zur umfassenden Gewerkschaftsbeteiligung, welche die Arbeitsmarktpolitik als zentralen Bereich einschließt, ermöglicht die Formulierung und Ausführung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Dabei sind die zentral eingebundenen Gewerkschaften weit stärker dem Zielkonflikt zwischen Arbeitsplatzinteressen und gesamtwirtschaftlichen Modernisierungs- und Rationalisierungszwängen ausgesetzt als weniger zentralisierte und nur branchen- und politikbereichsspezifisch beteiligte Organisationen. Wie der detaillierte Vergleich von Arbeitsmarktpolitik und industriepolitischer Performanz zeigt (Czada 1982), gilt die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung korporatistischer Gewerkschaftspolitik, ähnlich wie für die Sozial- und Einkommenspolitik, auch in diesem Konfliktfeld. Korporatistische Gewerkschaften unterstützen den „policy-mix“ einer strukturpolitisch orientierten Arbeitsmarktpolitik, die

generelle Wachstumspolitiken, Innovations- und Exportförderung und Arbeitszeitpolitik einschließt. Lohnsubventionen und Arbeitsplatzgarantien ermöglichen den Gewerkschaften Rationalisierungsmaßnahmen vor ihren Mitgliedern zu vertreten.

Die gefundenen Ergebnisse lassen die „neokorporatistische Tauschhypothese“ in einem neuen Licht erscheinen. Im Bereich der Einkommens- und Sozialpolitik deutet die gesamtwirtschaftliche Orientierung neokorporatistischer Gewerkschaften auf ein generalisiertes Tauschkalkül hin, das auch aus den entsprechenden Interessenvertretungskonzeptionen hervorgeht. Identifikation mit, und Integration in die bestehende Wirtschaftsordnung, und die Annahme einer prinzipiellen Steuerbarkeit kapitalistischer Ökonomien in Richtung gewerkschaftlicher Reformziele, führen zu einer generellen Unterstützung hierzu geeigneter Politiken. Von den Gewerkschaften mitgetragene Wachstums- und Modernisierungsstrategien werden dabei als Basis für wohlfahrtsstaatliche und arbeitsmarktpolitische Leistungen angesehen. Punktuelle Austauschbeziehungen streben dagegen sektoral beteiligte Gewerkschaften an. In Belgien, Dänemark, Großbritannien und Frankreich fordern Gewerkschaften regelmäßig vertragsförmige Garantien für Arbeitsplätze im Gegenzug zu lohnpolitischer Zurückhaltung und Beteiligung an Rationalisierungsmaßnahmen. Fehlende Affiliation zu meist instabilen Regierungen, sowie geringe Interventionsspielräume in diesen Ländern, lassen staatliche Politik als Garant für die Einlösung gewerkschaftlicher Gegenforderungen aber wenig aussichtsreich erscheinen.

Die nur bereichsspezifische und auf Formulierung von Politik beschränkte Beteiligung, erschwert darüber hinaus die Kontrolle entsprechender Abmachungen, wie sie bei einer Ausführungskompetenz der Gewerkschaften möglich ist. Es läßt sich am Beispiel des korporatistisch zusammengesetzten schwedischen „Nationalen Arbeitsmarktrat“ sehr deutlich zeigen, wie dessen übergreifende Kompetenz, sowie das ihm zur Verfügung stehende konjunkturpolitische Steuerungsinstrumentarium (Kontrolle von Pensions-Fonds und Konjunkturberichterstattung, vgl. Czada 1982) Tauschpolitik im Sinne von Politikabstimmung auf Vollbeschäftigungs- und Modernisierungsziele hin (policy-mix) ermöglicht.

Hinzu kommt, daß der Arbeitsmarktrat über annähernd 10 Prozent aller öffentlichen Haushalte (Staat, Sozial- und Investitionsfonds, Gemeinden) direkt verfügt. Die damit verfolgte selektive Förderung von Arbeitsmarkt- und Industrieanpassung ist mit dem Begriff „Staatsintervention“ nicht mehr zureichend beschrieben. Es handelt sich um korporatistische Wirtschaftsintervention auf der Grundlage einer Abstimmung von gesellschaftlichen Gruppeninteressen und gesamtwirtschaftlichen Systemimperativen.

Dieses Tauschprinzip als Politikabstimmung, Kompromiß in der Sache, unterscheidet sich stark von Junktimplaktiken, bei denen sachlich nicht zusammengehörende Politiken gegeneinander aufgerechnet werden. Ein Beispiel dafür wäre die Steuerbefreiung von Gewerkschaftsbeiträgen im Gegenzug zu einkommenspolitischer Kooperation, wie in Finnland geschehen.

Entscheidender Unterschied zwischen beiden Tauschformen ist, daß im ersten Fall gesamtwirtschaftliche Ziele und Steuerungsintentionen maßgebend sind, während im zweiten Fall partikuläre Organisationsinteressen ohne gemeinsame Zieldefinition gegenseitig befriedigt werden.

Wirtschaftspolitischer Verbändekonsens wird folglich in institutionalisierten Verbundsystemen durch mehrere Varianten von Austauschbeziehungen erreicht. Eine Systematisierung und Zuordnung verschiedener Austauschlogiken zu Beteiligungsformen kann auf der Grundlage materieller Politikanalysen und von Fallstudien geleistet werden (Tabelle VII).

Politikabstimmung und Sozialpartnerschaft können mit politischen Austausch kalkülen der Beteiligten weniger erklärt werden als Junktimplaktiken und Kompensationsstrategien.

TABELLE VII: Austauschlogik und Verbändepolitik

<b>Sektoralismus</b>	I. Sektorale Selbstverwaltung ("Private Governments") II. Junktimpraktiken (Gegenseitige Interessensbefriedigung) III. Kompensationspolitik (Staatfinanziert Konsensbildung) IV. Politikabstimmung (Kompromiß in der Sache, "Policy-mix")	<b>Interessenpolitik</b>
<b>Korporatismus</b>	V. Generalisierter Tausch (Sozialpartnerschaft)	<b>Systempolitik</b>

Bei letzteren fällt Tauschkalkül und Politikoption zusammen: Gewerkschaften beteiligen sich, um dadurch etwas Bestimmtes einzuhandeln. Erhalten sie für ihre Beteiligung nicht die erwartete Gegenleistung, so läßt die Beteiligung nach. Ein Indiz dafür sind die bei sektoralen Staat-Gewerkschaftsbeziehungen stark ausgeprägten Arbeitskampfzyklen in den vergangenen Jahrzehnten. Streikaktivitäten in pluralistischen und vor allem korporatistischen Ländern sind dagegen über Zeit stabiler. Das Tauschkalkül ist dort eher Begleitscheinung, dem mehr legitimatorische Funktion zukommt. Ohne aktive Arbeitsmarktpolitik wäre eine zentrale Konsensbedingung gefährdet, nämlich die Fähigkeit der Gewerkschaften ihre Mitglieder für korporatistische Politik auf anderen Feldern zu gewinnen. Politikabstimmung und Sozialpartnerschaft sind nämlich auf die Ausweitung von Verbändebeteiligung angewiesen, weil sie auf die Verwirklichung neuer Politiken hinzielen. Nur die erweiterte Beteiligung eröffnet den Gewerkschaften die Möglichkeit politische Ziele wie gesamtwirtschaftliche Industriestrukturplanung, kollektive Kapitalbildung, Modernisierung der Exportwirtschaft, etc. zu realisieren. Der generalisierte Tausch des Korporatismus hat demnach einen längeren Zeithorizont als der nur punktuelle Austausch in sektoralen Beteiligungsinstitutionen. Mit der Zeitspanne wächst auch die Notwendigkeit der institutionellen Befestigung. Erbringen die Gewerkschaften heute eine Gegenleistung, etwa Lohnverzicht, die sich erst übermorgen für sie auszahlt, etwa durch kollektive Gewinnbeteiligung, so sind feste Kontroll- und Sanktionsstrukturen zwischen den Beteiligten unumgänglich. Die Gewerkschaften setzen sich dabei einem doppelten Zwang aus: erstens durch Institutionalisierung, und zweitens durch die Übernahme einer Unternehmerrolle, etwa in den schwedischen Investitions- und Pensionsfonds und in der verstaatlichten Industrie Österreichs (Betriebsratsvorsitzender wird Generaldirektor). Die gesamtwirtschaftlich verantwortliche Politik der Gewerkschaften, wie sie aus dem Vergleich von Politikergebnissen in pluralistischen, sektoralistischen und korporatistischen Gewerkschaftssystemen deutlich wurde, bekommt damit eine Erklärung. Die Tauschlogik als rationales Erklärungsmodell mit deutlicher Analogie zum Marktgeschehen, unterstellt Selbstinteresse als Motivation des Handelns. Je stärker Gewerkschaften aber an ökonomischen Entscheidungen verbindlich beteiligt sind, umso mehr wird ihr Selbstinteresse identisch mit den Zwängen des Wirtschaftssystems. Zielkonflikte zwischen Wohlfahrt und Effizienz, Konsum und Investition, werden in die Gewerkschaftsorganisation hinein verlagert.

Was nach Außen als Tausch und Politikabstimmung erscheint, ist eigentlich ein Abwägen innerhalb der Organisation: Die Einsicht von Gewerkschaften, erst eine effektive Produktion schafft Verteilungsspielräume, die dann zeitverzögert genutzt werden können, kann bei Realisierung sicher als Tausch bezeichnet werden. Die Gewerkschaften erhalten die Früchte ihrer Mitarbeit. Nur: Das Tauschmotiv ist nicht Ausgangspunkt gewerkschaftlicher Politik.

Ausgangspunkt ist die Anerkennung der bestehenden Wirtschaftsordnung und die Überzeugung, daß ein krisenfreies Management von Güter- und Arbeitsmärkten möglich ist. Politikabstimmung und Sozialpartnerschaft ist dann die notwendige Folge entsprechender Gewerkschaftsstrategien zur Erreichung einer krisenfreien Wirtschaftsentwicklung. Deshalb können korporatistische Politikstrategien nicht beliebig in unterschiedlichen Ländern nachgeahmt werden. Denn, nicht das Tauschangebot von Regierungen und Arbeitgeberverbänden ist Konsensbedingung für Korporatismus, sondern die vorgelagerte ideologische Orientierung der Gewerkschaften.

### **Politisierung oder Ökonomisierung?**

„Sozialpartnerschaft“ als höchstes Stadium neokorporatistischer Politikentwicklung, in dem Gewerkschaften die „Spielregeln des kapitalistischen Systems“ nicht nur anerkennen, sondern selbst ökonomische Zwänge politisch durchsetzen, kann auf Grundlage unserer Ergebnisse kaum als „Politisierung ökonomischer Entscheidungen“ interpretiert werden. Die Politik der Gewerkschaften erweist sich in ihren Auswirkungen als an der Marktrationalität ausgerichtete „Ökonomisierung“. Währungsstabilität, Arbeitsmarkt und Industriestrukturentwicklung sind in korporatistischen Ländern gleich oder besser ausgeprägt als bei pluralistischer und sektoralistischer Gewerkschaftspolitik. Selbst eine auf Gewerkschaftsbeteiligung zurückgeführte hohe Staatsverschuldung konnte im internationalen Vergleich nicht festgestellt werden (Korrelation Neokorporatismus - Staatsverschuldung 1979:  $r_s = -06$ ).

Als „Partielle Politisierung der Ökonomie“ (Schmidt 1982) erscheint dieser Tatbestand im Nachhinein dann, wenn die von den Gewerkschaften mitgetragene Wachstums-, Stabilitäts- und Modernisierungspolitik als Basis für wohlfahrtsstaatliche und arbeitsmarktpolitische Leistungen angesehen wird. Wieweit dieses generalisierte Tauschkalkül in der gegenwärtigen Wachstumskrise erfüllt werden kann, bleibt abzuwarten. Die fortdauernde Kooperationsbereitschaft korporatistisch eingebundener Gewerkschaften deutet darauf hin, daß es durch den Erfolg der vergangenen Jahrzehnte bereits so internalisiert ist, daß ein Austritt aus Verhandlungssystemen wenig wahrscheinlich erscheint.

Daneben wäre es falsch, Verbändepolitik nur als Resultat von Austausch kalkülen sehen zu wollen. Machtgefälle und politisch-kulturelle Affiliation regulieren und stabilisieren mindestens ebenso die Beziehungen von Verbänden untereinander und mit dem Staat. Insofern werden die in Tabelle VI aufgezeigten Zusammenhänge in der Wirklichkeit modifiziert.

Aspekte von „Herrschaft“ und „Symbolischer Politik“, insbesondere unterschiedlicher nationaler Verwaltungskulturen sollen in einem ausführlichen Projektbericht vertieft werden.

Dabei ist zu fragen, ob korporatistischen Gewerkschaften überhaupt eine alternative Politikoption bleibt. Organisationszentralisierung, mehr noch die Zentralisierung von Lohnverhandlungen, die in korporatistischen Ländern am höchsten ist, rücken gesamtwirtschaftliche Konsequenzen gewerkschaftlicher Politik eher ins Blickfeld als dezentrale Verhandlungsstrukturen und begrenzen damit politische Handlungsspielräume.

Das Ausmaß politischer Wirtschaftsintervention, die hohe materielle Verflechtung gesellschaftlicher Sektoren durch Sozialtransfers und Subventionen, befestigte Interessensstrukturen und Organisationsnetzwerke schaffen Abhängigkeiten. Ähnliches gilt in Österreich, Schweden und Norwegen auch für die Kapitalseite. Die niedrige Selbstfinanzierungs-

quote der Industrie und die dadurch überragende Bedeutung des korporatistisch regulierten Geld- und Kreditsektors, die Rolle, die der „Staat als Bankier“ in diesen Ländern einnimmt (vgl. Mooslechner 1981), führen dazu, daß neue wirtschaftspolitische Strategien, etwa neoliberale Geldmengenbegrenzung (vor allem Hochzinspolitik) einmütig von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden abgelehnt werden. Sie würden den Ruin großer und moderner Unternehmen bedeuten, die aufgrund ihrer geringen Eigenkapitalausstattung gegenüber Konkurrenten in USA und Großbritannien, mit hoher industrieller Selbstfinanzierungsquote, auf dem Weltmarkt nicht mithalten könnten.

Neben diese nationalwirtschaftlichen Interessenverklammerung treten Organisationsinteressen: Gerade in korporatistischen Systemen sind herkömmliche Mittel der Gewerkschaftssicherung (closed shop, institutionalisierte Vorteilsregelungen und Beitragsrückerstattungssysteme, vgl. den internationalen Überblick von Cordova/Ozaki 1980) am geringsten ausgeprägt (Korrelation Gewerkschaftssicherung - Korporatismus  $\gamma = -52$ ). Dies läßt Einbindung als Mittel der Organisationsbefestigung von oben plausibel erscheinen.

Die Bevorzugung interventionistischer Krisenlösungen in Schweden und Österreich, auch in einer Zeit, in der weithin die neoliberale „Wende“ erprobt wird, hat manifeste politische und ökonomische Hintergründe. Eine Aufkündigung korporatistischer Strukturen würde nationale, einzelwirtschaftliche und organisationsinterne Interessen verletzen und unvorhersehbare politische Kräftekonstellationen bewirken.

Dieser Aspekt des „Solidarprotektionismus“ sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, das dem aktive und innovative Politikstrategien zugrundeliegen. Es wäre falsch, die Entwicklung zu stärkerer Einbindung und institutioneller Befestigung nur als Mittel der Herrschaftssicherung zu interpretieren. Institutionalisierung und Organisation dienen weniger der Kontrolle und erhöhten Verpflichtungsfähigkeit der Mitglieder, deren Austrittsoption in korporatistischen Ländern mehr als anderswo garantiert ist. Sie ermöglichen vielmehr erst die Durchführung bestimmter aktiver Politiken, die ohne diese Organisationsstruktur nicht verwirklicht werden könnten. Informelle Absprachen, etwa über Arbeitszeitverkürzungen und Lohnzurückhaltung im Gegenzug zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, haben kaum Aussicht auf Erfolg. Erst die institutionelle Einbindung konstituiert eine Kontrollbefugnis der Gewerkschaften und gibt ihnen in stark vernetzten Systemen sogar gewisse Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, daß eine Vereinbarung von der Unternehmenseite nicht erfüllt wird. Ein Vergleich der schwedischen Arbeitsmarkt- und Industriepolitik mit entsprechenden Politikstrategien in Belgien und Großbritannien zeigt die hohe Bedeutung institutioneller Garantien deutlich.

Bei sektoraler Gewerkschaftsbeteiligung ist das Tauschkalkül gleichzeitig die Politikoption der Gewerkschaften, in korporatistischen Systemen sind dagegen gesamtwirtschaftliche Ziele für die generelle Politikoption der Gewerkschaften bestimmend. Die gesamtwirtschaftliche Ökonomisierungsfunktion der Gewerkschaften verändert die Ratio korporatistischer Gewerkschaftspolitik gegenüber sektoralen Beteiligungsformen. Lautet die Tauschgleichung für letztere: Gewerkschaften beteiligen sich, um Gegenleistungen zu erreichen (Tabelle VII), so zielt korporatistische Einbindung auf Gegenleistungen, um weitere, verstärkte Beteiligung zu ermöglichen. Denn nur erweiterte Beteiligung eröffnet neue Politikoptionen.

## **Zusammenfassung**

Institutionalisierte Beteiligung von Gewerkschaften an der Formulierung und Ausführung von Politik geht einher mit wenig Streiks, programmatischen Teilhabezielen, hoher



Organisationszentralisierung und mäßiger tarifpolitischer Ausschöpfung von Verteilungsspielräumen.

Überdurchschnittliche Sozialleistungen des Staates im Gegenzug für gewerkschaftliche Kooperation konnten im internationalen Vergleich nicht festgestellt werden. Für die materielle Politikproduktion bemerkbar macht sich neokorporatistische Einbindung dagegen auf arbeitsmarkt- und industriepolitischem Gebiet.

Die „Mixed-Polity“ institutionalisierter Staat-Verbändebeziehungen hat einen „Policy-Mix“ aus aktiver Arbeitsmarktpolitik, Exportförderung und Industriestrukturpolitik zur Folge. Gleichzeitig zeichnet sich korporatistische Politik insgesamt durch hohe Wirtschaftsintervention - gemessen an Struktur und Umfang öffentlicher Ausgaben - aus. Interventionistische Politiken im Zielkonflikt von Beschäftigung, innerer und äußerer Geldwertstabilität und Wirtschaftsmodernisierung, sind umso erfolgreicher, je umfassender Gewerkschaften in die Politikentwicklung integriert sind.

Zusammenfassend läßt dies darauf schließen, daß korporativ eingebundene Verbände „nicht mehr bloß aus ‚Partialinteresse‘ Einfluß auf politische Entscheidungen“ (Lehmbruch 1979; 54) nehmen, sondern gesamtwirtschaftliche Systeminteressen mitberücksichtigen. Dieser Zusammenhang gilt allerdings nur für die umfassende, paritätische Beteiligung an Formulierung und Ausführung von Politik, die nicht auf Einzelressorts beschränkt bleibt. Sektorale Beteiligungsformen, die gesellschaftliche Interessensegmente isolieren und bereichsübergreifende Politikabstimmung erschweren, begünstigen dagegen Austauschprozesse zwischen Verbänden und Staat, die gesamtwirtschaftliche Ziele oftmals konterkarieren.

Wirtschaftspolitische Steuerungsleistung und „Erhöhung von Regierbarkeit“ stehen damit nicht in linearer Beziehung zu Verbändepolitiken (vgl. Schmitter 1977).

Vielmehr ist eine U-Kurvenrelation anzunehmen, welche pluralistische Kräftekonkurrenz und korporatistische Abstimmung gegenüber sektoraler Verbändebeteiligung als die leistungsfähigeren Regulierungsmodi gesellschaftlicher Konflikte ausweist.

### Anmerkungen:

- <sup>1)</sup> Der Ländervergleich umfaßt alle OECD-Mitgliedsländer, außer Griechenland, Island, Luxemburg, Portugal und Spanien.
- <sup>2)</sup> Ausschöpfung lohnpolitischer Verteilungsspielräume wurde gemessen als Differenz von realen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und durchschnittlichen Realloohnerhöhungen in Prozent. Dieser Operationalisierung liegt die einfache Überlegung zugrunde, daß reales Wirtschaftswachstum Verteilungsspielräume eröffnet, über deren Nutzung Tarifaueinandersetzungen entscheiden. Diese Operationalisierung ist nicht zu verwechseln mit der sogenannten „Lohnkostenlücke“ (wage-gap), welche die Differenz aus Produktivitätszuwächsen und Lohnkosten zugrundelegt. Zur politischen Einschätzung tarifpolitischer Ergebnisse erscheint der hier angewandte Indikator deshalb besser geeignet, da er den Zusammenhang von Lohnentwicklung, Inflation und Wachstum direkt herstellt, so wie er auch der tarifpolitischen Argumentation zugrunde liegt (vgl. Schaubild I).
- <sup>3)</sup> Korrelationskoeffizienten wurden mit den Datenanalyseprogramm SPSS als Pearson-Korrelationen (bei Intervallskalen) und Spearmans Rangkorrelationen (bei Ordinalskalen) errechnet. Bei Nominalskalenniveau in beiden Variablen wurde der Koeffizient Kendalls Tau und bei Kreuztabellen Goodmans & Kruskals Gamma berechnet.

## Literatur

- Armington, K. (1982): Neokorporatistische Einkommenspolitik. Diss. Soz. wiss. Fak. Universität Konstanz
- Bichlbauer, D./Pelinka, A. (1981): Paritätische Kommission in Österreich, in: Lompe, K./Rass, H. H./Rehfeld, D.: Enquête Kommissionen und Royal Commissions, Göttingen
- Buksti, J. A./Johansen, L. A. (1979): Variations in Organisational Participation in Government: The Case of Denmark, in: Scandinavian Political Studies, vol. 2, no. 3, pp. 197-220
- Cameron, D. (1978): The Expansion of the Public Economy, in: American Political Science Review LXXII, no. 4, pp. 1243-1261
- Cawson, A. (1978): Pluralism, Corporatism and the Role of the State, in: Government and Opposition, vol. 13, no. 2, pp. 178 ff.
- Cordova, E./Ozaki, M. (1980): Union security arrangements: an international overview, in: International Labour Review, vol. 119, no. 1; 19-38
- Czada, R. (1982): Zwischen Arbeitsplatzinteresse und Modernisierungszwang. Beitrag zur Tagung „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft, Wien 19./20. Juni
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1981): DIW-Wochenberichte, Versch. Ausgaben
- Hanf, K./Hjern, B./Porter, O. (1977): Implementation of Manpower Training: Local Administrative Networks in the Federal Republic of Germany and Sweden. Internationales Management Institut (IIM-dp 77/112)
- Heinze, R. G. (1981): Verbändepolitik und „Neokorporatismus“. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen
- Heisler, M. O. (1979): Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?, in: Scandinavian Political Studies, vol. 2, No. 3; 277-297
- Hermes, G. (ed) (1978): Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon. Oslo, Universitetsforlaget
- Hotz, B. (1980): Formen der gesellschaftlichen Problemlösung in der Wirtschaftspolitik der Schweiz, in: Ronge, V.: Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit. Frankfurt/New York, S. 170 ff.
- International Labour Organisation (ILO) (1980): ILO-Yearbook of Labour Statistics, Genf
- Jessop, B. (1979): Corporatism, Parlamentarism and Social Democracy, in: Schmitter, P. C./Lehmbruch, G. (1979)
- Kielmannsegg, P. (1979): Organisierte Interessen als „Gegenregierung“? in: Hennis et al.: Regierbarkeit, Bd. II, Stuttgart
- Kvavik, R. B. (1974): Interest Groups in an „Cooptive“ Political System: The Case of Norway, in: Heisler, M. O. (ed): Politics in Europe. Structure and Processes in some Postindustrial Democracies. New York, David McKay
- Lafferty, W. (1981): Participation and Democracy in Norway, Oslo Universitetsforlaget
- Lehmbruch, G. (1977): Liberal Corporatism and Party Government, in: Comparative Political Studies 10, pp. 91-126
- Lehmbruch, G. (1979): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, In: Alemann, U. v./Heinze, R. G. (eds.): Verbände und Staat. Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 50-71
- Lowi, Th. (1969): The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority. New York, W. W. Norton
- Maddison, A. (1980): Western Economic Performances in the 1970s: A Perspective and Assessment, in: Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review, Jg. 33, S. 247-289
- Matzner, E. (1978): Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Ders.: Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise. Reinbek (rororo)
- McConnell, G. (1970): Private Power and American Democracy. New York, Vintage Books (zuerst publiziert bei Knopf, New York 1966)
- Menzel, H. J. (1980): Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater? Berlin, Duncker & Humblot
- Mooslechner, P. (1981): Der Staat als Bankier, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, H. 4/81, S. 286 ff.
- Neef, A./Capdevielle, P. (1980): International Comparisons of Productivity and Labor Costs, in: Monthly Labor Review, vol. 103, no. 12, pp. 32-39

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1979): National Accounts Statistics (2 vols.), Paris (OECD)

- (1980a): Review Statistics of OECD Member-Countries, Paris (OECD)
- (1980b): Economic Surveys (Austria, Sweden, UK)
- (1981): Economic Outlook, nos. 31, 32, Paris

Piehl, E. (1978), Konzepte gewerkschaftlicher Interessenvertretung in Westeuropa, in: Forum ds 3 Je M. 5, S. 58-83

Pempel, T. J./Tsunekawa, K. (1979): Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly, in: Schmitter, Ph./Lehmbruch, G. (1979)

Schmidt, M. G. (1982): Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/New York

Schmitter, Ph. (1977): Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe, Ms. Washington (veröffentlicht in: Berger, S.: Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics, Cambridge (Cambridge Univ Press) pp. 287-330

Schmitter, Ph./Lehmbruch, G. (1979): Trend Towards Corporatist Intermediation, London/Beverly Hills (Sage)

Stephens, J. D. (1979): The Transition from Capitalism to Socialism, London (MacMillan)

Streeck, W. (1982): Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königsstein/Ts.

Süllow, B. (1981): Parzellierter Korporatismus, Ms. (Projektbericht) Univ. Münster

Thomson, A. W. J. (1979) Trade Unions and the Corporate State in Britain, in: Industrial and Labour Relations Review, vol. 33, no. 1

Truman, D. (1951): The Governmental Process, New York (Knopf)

United Nations Organization (UNO) (Versch. Jahre): UN-Industrial Statistics, New York (UN Publications Service)

Walther, H. (1982): Die Paritätische Kommission im Dienste der Beschäftigungspolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11. Jg. Nr. 3

Walterskirchen, E. (1977): Arbeitsmarktpolitik in Österreich, in: WSI-Mitteilungen, 5/77; 293-301



**Strom**  
macht's möglich.

Auch die Alternativenenergien.  
Denn die meisten, wie z. B. Wärmepumpen,  
Solar- und Biogasanlagen brauchen Strom.



SAFE, wir sorgen für Energie in Salzburg