

Manfred J.M. Neumann

Korporatismus – eine Gefahr für die marktwirtschaftliche Ordnung

In seinem kürzlich vorgelegten Gutachten hat sich der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vor allem mit dem Korporatismus in Form von Konsensgesprächen zwischen Regierung und Verbänden kritisch auseinandergesetzt. Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann gibt eine Zusammenfassung des Gutachtens.

Es ist europäische Tradition, daß der Staat es einflußreichen Verbänden ermöglicht, im Rahmen spezifischer Institutionen die vom Staat zu verantwortende Wirtschaftspolitik mitzugestalten. Auch in Deutschland haben verschiedene Bundesregierungen versucht, durch korporatistische Institutionen zu besseren wirtschaftspolitischen Lösungen zu kommen. So wurde 1966/67 eine bis 1976 existierende „Konzertierte Aktion“ eingerichtet, die auf eine Einbindung der Lohnpolitik in die keynesianische Steuerung der Gesamtnachfrage abzielte. Seit 1977 gibt es die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, die durch eine Koordination von gesetzlichen Krankenkassen und den Erbringern der Gesundheitsleistungen für Kostenentlastung sorgen soll. Schließlich ist das nach einem Fehlversuch der vorherigen von der derzeitigen Bundesregierung Ende 1998 vereinbarte „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ zu nennen, das eine dauerhafte Senkung der Arbeitslosigkeit bringen soll.

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sein Gutachten¹ nicht auf eines dieser Beispiele konzentriert, sondern es breiter angelegt. Untersucht werden die besonderen Charakteristika des tripartistischen Korporatismus, also von Institutionen, in denen die Regierung mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden Konsensgespräche führt, um zu dreiseitigen Vereinbarungen zu kommen. Die Frage ist, ob die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft durch solche ergänzenden Institutionen verbessert wird. Die Antwort hängt von der Einschätzung der Erfolgchancen ab wie auch von der Bewertung der mit dem Korporatismus verbundenen Gefahren.

Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann, 59, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Wirtschaftspolitik, und Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik der Universität Bonn. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

In seinem Gesamturteil hält der Beirat eine korporatistische Institution, wie beispielsweise das „Bündnis für Arbeit“, nur dann für zweckmäßig, sofern es ausdrücklich darum geht, für die Einsicht zu werben, daß sich die Wohlstandsgewinne, die der beschleunigte technisch-wirtschaftliche Wandel verspricht, nur ausschöpfen lassen, wenn marktkonformen Antworten und Reformen mehr Spielraum gegeben wird als bisher. Aber der Beirat gibt sich keinen Illusionen hin, sondern stellt fest, daß korporatistische Institutionen „stets in der Gefahr sind, restaurative Tendenzen der Besitzstandswahrung zu verstärken und sie zu Lasten Dritter durchzusetzen“.

Warum ist Korporatismus populär?

Das Gutachten setzt sich in einem ersten Kapitel mit der Frage auseinander, warum korporatistische Institutionen bei den Verbänden und bei der Politik so populär sind. Nationalstaatliche Verbände sind aufgrund der weltweiten Liberalisierung einem schleichenden Prozeß der Erosion ihrer Macht ausgesetzt, der ihre Mitglieder zu rascherer Anpassung zwingt und sie zugleich zu größerer Mobilität anreizt. Die Verbände sind daher wenig interessiert, marktkonforme Lösungen zu unterstützen, die Besitzstände ihrer Mitglieder bedrohen. Es kommt ihnen vielmehr darauf an, möglichst den Status quo zu erhalten. Die korporatistische Institution kann dafür als eine Plattform dienen. Zudem kann eine solche Institution zur Stärkung der internen Verbandsorganisation beitragen, wenn unmittelbare Vorteile für die Mitglieder erlangt werden oder die Rechtsetzung so beeinflusst werden kann, daß besondere Organisationsanreize entstehen. Nicht zuletzt profitieren die Verbandsführer von der zusätzlichen Legitimität, die solche Institutionen verschaffen.

Das Interesse einer Regierung an korporatistischen Institutionen ist vielfältig. Da die durch die Tarifautonomie privilegierten Tarifparteien dazu tendieren, ihre Verteilungskonflikte zu Lasten Dritter zu lösen, kann

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Aktuelle Formen des Korporatismus, Berlin 2000.

die Regierung versuchen, die korporatistische Institution dazu zu nutzen, dies zu verhindern. Sie kann auch im Falle einer schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage daran interessiert sein, einen großen Sozialkontrakt auszuhandeln, der erforderliche Besitzstandsopfer „gerecht“ auf die Mitglieder der Verbände wie auf Dritte verteilt. Das Schnüren solcher Pakete ist leichter im Rahmen einer solchen Institution, nicht zuletzt weil eine geschickte Regierung die Verhandlungspartner gegeneinander ausspielen kann. Hinzu kommt, daß ein Interesse der Verbände am Erhalt der Verhandlungsinstitution ausgenutzt werden kann. Weitere Interessen der Politik an korporatistischen Institutionen sind mehr persönlicher Natur im Hinblick auf Karriere, Macht und Prestige.

Erfolgsbedingungen

Was die Erfolgsbedingungen korporatistischer Institutionen angeht, so unterscheidet der Beirat im zweiten Kapitel des Gutachtens zwischen den Bedingungen für die Stabilität von Vereinbarungen und den Bedingungen für das Erreichen der eigentlichen wirtschaftspolitischen Ziele. Sieht man einmal davon ab, daß eine korporatistische Institution den Verhandeln auch schon dann von Nutzen sein kann, wenn konkrete Ergebnisse gar nicht erzielt werden, so ist ein anhaltend stabiler Verhandlungsprozeß nur möglich, wenn die Verhandeln bindungsfähig sind. Das setzt voraus, daß die Verbandsvertreter ihre Organisationen hinter sich wissen, also mit einer Stimme sprechen können. Angesichts der von dem beschleunigten Strukturwandel induzierten Erosion der Verbandsmacht und des von der internationalen Liberalisierung erweiterten Spielraums für ein Ausweichen in das Ausland ist das nicht gesichert. Zum anderen können nur solche Vereinbarungen getroffen werden, die sich gleichsam selbst durchsetzen. Das wird der Fall sein, wenn die wechselseitigen Vorteile so ausbalanciert werden, daß die Mitglieder der Verbände und die Abgeordneten der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit die Regelungen unterstützen. Es handelt sich ja bei korporatistischen Vereinbarungen um politische Abreden, aber nicht um juristische Verträge, deren Einhaltung auf dem Gerichtsweg durchgesetzt werden könnte.

Zur Klärung der Bedingungen für das Erreichen der eigentlichen wirtschaftspolitischen Ziele korporatistischer Arrangements hat sich der Beirat mit den niederländischen Erfahrungen des 1982 geschlossenen Abkommens von Wassenaar und den deutschen Erfahrungen der „Konzertierten Aktion“ von 1966/67 auseinandergesetzt. In den Niederlanden wurde mit dem Abkommen von Wassenaar ein Prozeß der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Reform der Systeme der sozialen Sicherung mit dem Ziel in

Gang gesetzt, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Die Gewerkschaften verstanden sich zu einem klaren Kurs lohnpolitischer Zurückhaltung und größerer Lohndifferenzierung. Von den Unternehmen wurde ein breites Angebot an Teilzeit- und Flexarbeitsplätzen geschaffen. Die Regierung hob das staatliche Vermittlungsmonopol auf und sicherte sich die Unterstützung für die Reform der sozialen Sicherung. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände fanden sich bereit, die Kontrolle der Sicherungssysteme aus der Hand an eine unabhängige Kommission zu geben. Die Regierung konnte die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall privatisieren, die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung reformieren und sogar das sozio-ökonomische Existenzminimum absenken. Die Erfolge dieses Reformprozesses haben nicht lange auf sich warten lassen. Seit Mitte der achtziger Jahre wächst das Bruttosozialprodukt in den Niederlanden stärker als in Deutschland. Nicht nur die Zahl der Arbeitsplätze ist gestiegen, sondern auch das Arbeitsvolumen. Das Ziel, die Arbeitslosigkeit dauerhaft abzubauen, wurde in eindrucksvollem Ausmaß erreicht.

Der Beirat interpretiert den Wassenaar-Prozeß als Mittel und Weg zur Durchbrechung des zuvor bestehenden polit-ökonomischen Gleichgewichts, das eine Ausweitung des Arbeitsplatzangebots verhinderte. Nicht der korporatistischen Institution wurde die Lösung des Beschäftigungsproblems überantwortet, sondern diese Institution wurde dazu genutzt, die Lösungskapazität des Marktes in Kraft zu setzen: „Das Abkommen von Wassenaar wurde zum Geburtshelfer für die gesellschaftliche Akzeptanz von mehr marktkonformen Lösungen.“

Die deutschen Erfahrungen

Im Unterschied zu niederländischen Erfahrungen sind die deutschen Erfahrungen mit der Konzertierten Aktion von 1966/67 nicht positiv zu werten. Bei der Konzertierten Aktion ging es allerdings um eine ganz andere Zielsetzung, und zwar um eine konjunkturpolitische Stabilisierung der Beschäftigung nach keynesianischem Rezept. Um die erste Rezession der Nachkriegszeit erfolgreich zu bekämpfen, sollte eine expansive Fiskalpolitik mit einer zurückhaltenden Lohn- und Tarifpolitik verbunden werden, für die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Orientierungslinie entwarf. Es wurden keine dreiseitigen Vereinbarungen getroffen, sondern das implizite Verständnis war, daß jede Partei ihren Part spielen würde.

Tatsächlich wurde die Rezession schnell überwunden und mit ihr die konjunkturelle Arbeitslosigkeit. Aber es kam zu Fehldiagnosen der Experten. Sowohl 1968 wie 1969 schossen die öffentlichen Haushalte

mit einer übermäßigen Expansion der Ausgaben weit über das Ziel hinaus. So kam es zu dem stärksten Boom der Nachkriegszeit. Die keynesianische Vorstellung von der Machbarkeit der Konjunktur erwies sich als eine Illusion, und dem Konzept einer Verhaltensabstimmung zwischen den Tarifparteien und dem Staat wurde die Grundlage entzogen.

Die tatsächlich moderat geführte Lohnpolitik wurde für die Gewerkschaftsführungen insofern zu einem Debakel, als sie der Basis angesichts des Booms nicht mehr zu vermitteln war. Wilde Streiks erzwangen Ende 1969 eine explosive Korrektur der Löhne, und das war der Anfang einer Politik überzogener Lohnsteigerungen in den siebziger Jahren. Der Beirat zieht aus diesen Erfahrungen die Schlußfolgerung, daß Makropolitik sich keinesfalls für tripartistischen Korporatismus eignet, sondern allenfalls Ordnungspolitik im Sinne der positiven niederländischen Erfahrungen.

Gefahren des Korporatismus

Das bedeutet nicht, daß sich der Beirat etwa für korporatistische Institutionen ausspräche. Im Gegenteil geht er im dritten Kapitel des Gutachtens auf die mit solchen Institutionen verbundenen Gefahren ein. Die größte Gefahr sieht er in den Verbandsinteressen an Besitzstandswahrung. Die korporatistische Institution, die bei hinreichender Anpassungsbereitschaft an den Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse überflüssig wäre, dient dann dem Versuch, defensive Strategien zu vereinbaren, die auf die Bremsung der Veränderungsdynamik des Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft gerichtet sind. Es kommt zu einer Tendenz der Zementierung der bestehenden Verhältnisse mit der längerfristigen Folge eines geringen Wirtschaftswachstums und unzureichender Beschäftigung. Der Beirat betont, daß der Versuch, kurzfristige Risiken abzuwehren, die mittel- und längerfristigen Risiken vergrößert. Auf Dauer läßt sich, nicht zuletzt wegen der offenen Flanke des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs, eine solche Politik nicht durchhalten. Korporatistische Institutionen sind daher fragil.

Typisch für korporatistische Veranstaltungen ist auch die Suche nach Regelungen, die kurzfristig vorweisbare Erfolge ermöglichen, ungeachtet ihrer längerfristigen Konsequenzen. Diese Kurzfristorientierung wird durch das Interesse der Politik gefördert, rechtzeitig vor Wahlen Lösungskompetenz zu demonstrieren, aber auch Verbandsführungen sind interessiert, möglichst rasch ihren Mitgliedern politischen Einfluß auf die Regierung nachzuweisen. Daß eine korporatistische Institution dazu genutzt wird, eine Reform zu entwerfen, die einen langen Atem verlangt, ist daher wenig wahrscheinlich.

Eine besondere Gefahr besteht in der Versuchung, Vereinbarungen zu treffen, die zu Lasten außenstehender Dritter gehen. Tripartistische Vereinbarungen umfassen Leistungszusagen aller Beteiligten, also auch der Regierung. Dabei geht es zum einen um finanzielle Leistungen, wie Subventionen, Steuererleichterungen oder Sozialleistungen, zum anderen um gesetzliche Regelungen, beispielsweise auf den Feldern des Arbeitsrechts oder des Rentenrechts. Belastete Dritte sind Arbeitslose, Steuer- und Zwangsbeitragszahler und nicht zuletzt zukünftige Generationen. Es liegt in der Natur korporatistischer Arrangements, daß die Regierung im Zeitablauf zu immer neuen Leistungen gedrängt wird. So entsteht die Gefahr von „Interventionsspiralen“ mit der Folge, daß die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft immer stärker von korporatistischen Regelungen durchdrungen wird.

Nicht nur die marktwirtschaftliche Ordnung, auch die demokratisch-politische Grundordnung wird durch den Korporatismus gefährdet. Der Beirat weist auf die diesen Verhandlungsinstitutionen eigentümliche Vermischung und damit Verwischung der eigentlich getrennten Verantwortlichkeiten. Die Zurechenbarkeit von Verantwortung wird beeinträchtigt und die Bereitschaft, Verantwortung wahrzunehmen, wird geschwächt. Die Qualität der demokratischen Kontrolle der Regierung leidet, weil das Parlament in seiner gesetzgeberischen Zuständigkeit präjudiziert wird. Wird das korporatistische Aushandeln von Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Regel, so verändert das allmählich die vom Grundgesetz bestimmten politischen Institutionen. Die vorgesehenen „Checks and balances“ werden im Erfolgsinteresse überspielt. Der Beirat betont die Gefahr, daß die Mechanismen zur Legitimation staatlichen Handelns verändert werden, indem die formale Legitimation des gewählten Parlaments durch die faktische Legitimität des korporatistischen Arrangements ersetzt wird.

Korporatismus im Gesundheitswesen

Um die Gefahren korporatistischer Institutionen zu verdeutlichen, geht der Beirat im vierten Kapitel des Gutachtens auf die Anwendungsfelder des Gesundheitswesens und des Arbeitsmarktes ein. Zentrales Element des deutschen Gesundheitswesens ist die gemeinsame Selbstverwaltung von Krankenkassen und Kassenärzten. Diese korporatistische Koordination ist der „Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen“ überantwortet, an der Vertreter der Kassenärzte und Krankenhäuser sowie der Krankenversicherungen teilnehmen, allerdings auch Vertreter der Arbeitsmarktparteien, der pharmazeutischen Industrie

und des Staates. Die Aufgabe dieser Institution ist es, das Gesundheitswesen effektiver und damit kostengünstiger zu machen.

Die korporatistische Koordinierung läßt dem Wettbewerbsmechanismus im Gesundheitssektors kaum Raum. Zwar wurde neuerdings den Versicherten erlaubt, einmal im Jahr die Kasse zu wechseln, aber das allein hat wenig gebracht, weil das korporatistische Grundprinzip des bilateralen Monopols nicht aufgegeben wurde. Die Einführung der Globalbudgetierung erweist, daß die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen ihre Zielsetzung nicht erreicht hat, sondern gescheitert ist. Das Kernproblem liegt darin, daß weder einzelne Krankenkassen noch einzelne Leistungserbringer Leistungspakete schnüren dürfen, die in Qualität und Preis variieren. Es herrscht das Prinzip des Einheitsangebots. So bleiben insbesondere organisatorische Innovationen, beispielsweise im Hinblick auf eine effizientere Arbeitsteilung zwischen ambulanter und stationärer Behandlung, aus, und es werden Verträge zu Lasten Dritter geschlossen.

Ein Prämienwettbewerb der Kassen um Versicherungskunden ist prinzipiell möglich, aber ein daraus resultierender Effizienzdruck kann von den gesetzlichen Krankenkassen nicht an die eigentlichen Leistungserbringer weitergegeben werden. Daher können die Kassen nicht die Funktion des Wächters über sparsamen Ressourcenverbrauch wahrnehmen. Die Fehlanreize des korporatistischen Abrechnungssystems und die Beschränkung des Wettbewerbs zwischen ambulanter und stationärer Behandlung begünstigen den Ressourcenverbrauch zu Lasten Dritter.

Nach dem Urteil des Beirats ist die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesens „ein Beispiel dafür, daß die ohnehin prekäre Balance zwischen Erfolgchancen und Gefahren korporatistischer Institutionen sich zum Schaden des Gemeinwohls wenden kann“.

Bündnis für Arbeit

Der zweiten tripartistischen Institution, dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“, ist ein Katalog von zwölf Zielen vorgegeben. Im Grunde geht es um einen dauerhaften Abbau der Arbeitslosigkeit und um eine Steuerung der drohenden Krise des Sozialstaats. Der Beirat weist darauf hin, daß es um eben diese Probleme in den Niederlanden ging. Dort fanden sich Regierung, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften dazu bereit, marktkonforme Antworten auf die veränderte wirtschaftliche Dynamik zu geben, nämlich für mehr Flexibilität der Reallöhne zu sorgen, differenziertere Lohnstrukturen

in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht zuzulassen und die räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern. In Deutschland, so kritisiert der Beirat, ermöglichen statt dessen der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und der ausgebaute Sozialstaat es den Tarifvertragsparteien, „Teile der Lasten aus den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten auf Dritte abzuwälzen, anstatt sich den Veränderungen selbst anzupassen“.

Auch für Deutschland gilt, daß das Ziel einer dauerhaften Senkung der Arbeitslosigkeit nur durch grundlegende Reformen der Arbeitsmärkte und der Systeme der sozialen Sicherung zu erreichen ist. Der Beirat schlägt vor, die Institutionen des Tarifvertragsystems so zu verändern, daß mehr Flexibilität bei den Löhnen und den Arbeitsbedingungen möglich wird, die der Heterogenität von Unternehmern und Arbeitnehmern Rechnung trägt, und er verweist auf die Notwendigkeit von wirksamen gesetzlichen Öffnungsklauseln für den Fall einer mangelnden Bereitschaft der Tarifvertragsparteien. Vorgeschlagen werden des weiteren Reformen, die Fehlanreize und Effizienzmängel in den Systemen der sozialen Sicherung beseitigen und der Kapitaldeckung von Versicherungsleistungen mehr Raum geben.

Man kann sich fragen, ob es denn überhaupt einer korporatistischen Institution wie des Bündnisses für Arbeit bedarf, um grundlegende Reformen auf den Weg zu bringen. Da es aber nun einmal diese Institution gibt, ist zu fragen, ob die Bündnispartner die Kraft haben werden, „die Tyrannei des institutionellen Status quo abzustreifen“. Der Beirat ist in dieser Hinsicht sehr skeptisch, und zwar zu Recht, denn für eine ordnungspolitische Umkehr, wie sie in den Niederlanden zustande kam, bedarf es nicht nur der Einsicht, sondern wohl auch des heilsamen Zwangs einer großen Krise. Die Skepsis des Beirats wird durch die Beobachtungen genährt, daß „das alte Spiel der Tarifpartner, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen“, fortgeführt wird und immer neue Vorschläge für interventionistische Aktivitäten des Staates vorgebracht werden. Diese Einschätzung hat Kritik gefunden. Und zwar ist der Beirat dafür kritisiert worden, daß er Vorschläge erwähnt hat, beispielsweise die „Rente mit 60“, die zwar heftig diskutiert, aber nicht beschlossen worden sind, und daß er einzelne, positiv zu wertende Beschlüsse ignoriert hat. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß die grundlegendere Aufgabe, das Durchbrechen des polit-ökonomischen Gleichgewichts zugunsten des Erweiterungs des Geltungsbereichs dezentraler Marktlösungen, am Arbeitsmarkt wie im Gesundheitssektor, nach wie vor ungelöst ist.