
DIE REFORMFÄHIGKEIT VON INDUSTRIEGESELLSCHAFTEN

Rezension von:

Karlheinz Bentele, Bernd Reissert,
Ronald Schettkatt (Hrsg.),
Die Reformfähigkeit
von Industriegesellschaften.

Fritz W. Scharpf

Festschrift zu seinem 60. Geburtstag,
Campus-Verlag, Frankfurt a. M. 1995,
378 Seiten, DM 58,-.

Fritz Scharpfs wissenschaftliches Werk, das im Anhang zur Festschrift mit einem Katalog von 133 Veröffentlichungen (bis Mai 1994) dokumentiert ist, ist Ausdruck eines mehrfachen Grenzgängertums: einerseits zwischen Politikwissenschaft und Politik, andererseits zwischen Politikwissenschaft und Ökonomie. Kombinationen dieser Bereiche bringen, wie vielfältige Erfahrung zeigt, nicht immer nur Gutes hervor – am Werk von Fritz Scharpf zeigt sich allerdings eindrucksvoll das produktive und kreative Potential der Verbindung von wissenschaftlicher Seriosität, interdisziplinärem Ansatz und politischem Engagement. Diese Verbindung bildet die Grundlage für ein Verständnis von Wissenschaft, das für sich in Anspruch nehmen kann, sich in theoretisch anspruchsvoller Weise mit Fragestellungen, die in der Praxis relevant sind, zu befassen.

Der wissenschaftlichen Persönlichkeit des Geehrten entsprechend, versammelt die Festschrift Beiträge zur Politikwissenschaft, zur politischen Soziologie, zur Ökonomie und auch solche von Politikern. In seinem Aufsatz über die „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“ (1992) hat Scharpf gezeigt, „wie sehr in modernen demokratischen Industriegesellschaften staatliche (hier-

archische) Koordination und nicht-hierarchische Formen der Selbstkoordination – von der Interessenvertretung durch Verbände bis hin zu einer Vielzahl unorganisierter Marktteilnehmer – miteinander verwoben sind und daß beide prinzipiell für gesellschaftliche Reformen genutzt werden können.“ (S. 10, Einleitung der Herausgeber) Auf diese Thematik beziehen sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln die meisten Beiträge. Die folgende Besprechung befaßt sich vor allem mit jenen mit einem direkten wirtschaftspolitischen Bezug, wobei sich drei größere Gruppen von Themen unterscheiden lassen: Verbände und Korporatismus, Beschäftigungspolitik, wirtschaftspolitische Beratung.

Mancur Olson beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Kritik an seiner Theorie vom „Aufstieg und Niedergang der Nationen“, diese hätte den Neokorporatismus als Möglichkeit, der institutionellen Sklerose und der wirtschaftlichen Stagnation zu entgehen, nicht ausreichend berücksichtigt. Von seiner grundlegenden Unterscheidung zwischen begrenzten, partikularistischen und umfassenden Interessenorganisationen ausgehend, billigt er korporatistischen Systemen, für die er als Beispiele Schweden, Norwegen, Österreich und Deutschland anführt, die Fähigkeit zu, gesamtgesellschaftliche Ziele zu verfolgen. „Die Mitglieder umfassender Organisationen verdienen in ihrer Gesamtheit einen großen Anteil des Volkseinkommens und tragen einen großen Verlust des Volkseinkommens, der aus einer Umverteilung zu ihnen resultiert. Sie haben daher einen Anreiz, die aus diesen Umverteilungen resultierende Zusatzlast so gering wie möglich zu halten und alle Umverteilungen zu beenden, deren gesellschaftliche Kosten wesentlich größer sind als die Summe, die sie aus der Umverteilung erhalten.“ (S. 33) Die vergleichsweise gute wirtschaftliche Entwicklung der genannten Länder im Vergleich zu Groß-

britannien und den USA über weite Strecken der Nachkriegszeit führt Olson zumindest teilweise auf neokorporatistische Strukturen zurück. Allerdings schätzt Olson die Tragfähigkeit umfassender Verbändeorganisationen langfristig skeptisch ein. Die selben Mechanismen, welche in Ländern ohne umfassende Verbändeorganisationen die institutionellen Verkrustungen bewirken, tendieren dazu, auch die gesamtgesellschaftlichen Orientierungen umfassender Interessenorganisationen auszuhöhlen. Gefahren für die korporatistischen Strukturen sieht Olson vor allem in einem Erstarren von Teilorganisationen, das zu einer Schwächung der Dachverbände führt, und darin, daß es möglicherweise nicht gelingt, die Gesamtorganisation davor zu bewahren, „zu einem großen Teil von internen Untergruppen kontrolliert zu werden, die über die notwendigen selektiven Anreize zum Aufbau interner Lobbys verfügen“. (S. 43) Olson geht nicht so weit, seine Hypothesen für erwiesen zu halten, führt aber zahlreiche Hinweise für ihre Plausibilität an (1).

Mit dem selben Thema beschäftigt sich der Beitrag Philippe Schmitter, in dem der Autor ziemlich die entgegengesetzte Ansicht vertritt. Nach dem weltweiten Triumph von Marktwirtschaft und Demokratie sieht Schmitter für die westlichen Demokratien dennoch die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung ihrer Institutionenstruktur vom Liberalismus zum „Post-Liberalismus“, den er nicht als Anti-Liberalismus verstanden wissen will. Am real existierenden Liberalismus kritisiert Schmitter u. a. die Überbetonung des Individualismus, die Beschränkung auf nationale Institutionen, die Indifferenz gegenüber Ungleichheit sowie „its fixation upon territorial representation and partisan competition as providing the only links between citizens and the state ... post-liberals would be well advised to focus their critical acumen and refor-

mist effort primarily (but not exclusively) on the way in which class, sectoral and professional interests are grouped into organizations that specialize in intermediating between private persons and firms and public agencies.“ (S. 49) Als historische Zeugen werden James Madison und Emile Durkheim aufgeboten – letzterer zog die zu rekonstituierenden Berufsverbände dem Staat als Regelungsinstanzen des Wirtschaftslebens vor (2).

Die Freiheit der Verbandsbildung, theoretisch eine Waffe der Schwachen, durch Zusammenschluß ihren Einfluß zu verstärken, wird in der Praxis allerdings von Gruppen wirtschaftlich starker Einzelakteure am wirksamsten genutzt. Schmitter plädiert ebenfalls für umfassende Organisationen, wobei er auch für die Pflichtmitgliedschaft plädiert: „One of the central ‚illiberal‘ assertions of this essay is that it may be more democratic to compel citizens to contribute to the representation of their interests than to encourage them to free-ride on the efforts of others.“ (S. 62) Einen weiteren Vorteil umfassender Interessenorganisationen sieht Schmitter in der Professionalisierung der Interessenvertretung: „... the intermediation of interests becomes a sort of service industry for politics, rather than a site for personal participation and self-expression in politics, as it has heretofore been conceived in democratic theory.“ (S. 58).

Schmitter bezieht sich ausdrücklich auf Olson und übernimmt wesentliche Teile seiner Argumentation. Aber während Olson die umfassende Organisation denselben Gefahren erliegen sieht, die bei partikularisierter Verbandsbildung zu Strukturverkrustung und Stagnation führen, weist Schmitter ihr bei entsprechender Ausgestaltung eine Schlüsselrolle bei der Reform der Demokratie im post-liberalen Zeitalter zu.

Mit dem Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnen-

markt beschäftigt sich der Beitrag Wolfgang Streecks. Ausgangspunkt ist dabei eine auch von Fritz Scharpf vertretene These, daß der aus zunehmender Verflechtung resultierende, wachsende Koordinierungsbedarf in der Sozialpolitik nicht unbedingt durch eine zentralistische Vereinheitlichung, welche die politischen Strukturen der Gemeinschaft überfordert, erfüllt werden muß, sondern auch durch die Gewährleistung der Kompatibilität nationalistischer Regelungen. Da auf gesamteuropäischer Ebene aber die Arbeitnehmer ein viel stärkeres Interesse an einer Vereinheitlichung sozialer Standards und wohlfahrtsstaatlicher Regelungen haben, ist das Nichtzustandekommen gesamteuropäischer Regelungen auf diesen Gebieten ein Nachteil für die Arbeitnehmer, den sie auf nationaler Ebene wegen der zunehmenden Kostenkonkurrenz im Binnenmarkt nicht kompensieren können. Sicherlich ist dies ein wichtiger Aspekt der europäischen Integrationsdynamik. Allerdings geht Streeck von einem recht abstrakten, undifferenzierten Klassengegensatz aus. Die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmern sind nicht nur auf den Wohlfahrtsstaat bezogen, die Interessenlage der Arbeitnehmer ist gar nicht einheitlich, wenn man etwa an das Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor oder von aktiv Erwerbstätigen zu Pensionisten denkt. Solche Aspekte wären auch im internationalen Kontext zu berücksichtigen.

Pointiert wählt Claus Offe zu seinem mit „Vollbeschäftigung?“ betitelten Beitrag den Untertitel: „Zur Kritik einer falsch gestellten Frage“. „Der Gleichgewichtslohn, der den Arbeitsmarkt räumt, unterscheidet sich drastisch von dem Gleichgewichtslohn, der auch den Gütermarkt räumen würde; und wenn der Gütermarkt nicht geräumt wird, wird das auch beim Arbeitsmarkt nicht gelingen. Die erzeugten Güter können beim ‚Gleichgewichtslohn‘ nicht abgesetzt werden,

und das führt zu einer ‚zu geringen‘ Nachfrage nach Arbeitskraft.“ (S. 241) Wenn man diese These mit der Apodiktizität Offes für erwiesen hält, ist man unausweichlich mit einer Misere konfrontiert, deren Folgen man mildern kann, ohne das Übel je in den Griff zu bekommen. Auch wenn man die Keynes'sche Auffassung teilt, daß das Gleichgewicht eine äußerst prekäre Angelegenheit ist, so gibt es doch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Volkswirtschaften hinsichtlich ihrer Entfernung vom Gleichgewicht, und es gibt auch historisch gesehen nicht so wenige Beispiele für eine bessere Realisierung des Gleichgewichtszustandes. So ohne weiteres erscheint also das Ungleichgewicht nicht schicksalhaft bestimmt, und die Wirtschaftspolitik sollte sich vielleicht doch um die makro- und mikroökonomische Dynamik kümmern, statt primär die aus der Unterbeschäftigung resultierende Armut möglichst gleich zu verteilen.

Günther Schmid legt in seinem Beitrag „Europas Arbeitsmärkte im Wandel“ die Betonung auf die Bedeutung unterschiedlicher Arbeitsmarktregimes für den Beschäftigungsgrad. Z. B. ist in Japan nicht nur – wie allgemein bekannt – die Arbeitszeit wesentlich höher als in Europa, sondern auch die Erwerbsquote. Pro Stunde gemessen ist die Arbeitsproduktivität in Japan bedeutend niedriger als in Europa, aber eine hohe Produktivität in der Industrie kann auch eine hohe Beschäftigung bei niedriger Produktivität im Dienstleistungssektor tragen, weil die Einkommen im Durchschnitt in diesen beiden Sektoren nur einen geringen Unterschied aufweisen.

In Europa ist die Arbeitszeit in Dänemark und in den Niederlanden signifikant niedriger als in Deutschland und in Frankreich. In der Senkung der durchschnittlichen Arbeitszeit sieht Schmid daher in den beiden letztgenannten Ländern den Ansatz zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit. In

dieser Richtung sollte daher nach Ansicht Schmid's eine gewisse Konvergenz, zumindest unter den europäischen Hochlohnländern gefördert werden, unter Nutzung einer zunehmenden Präferenz für mehr Freizeit und mehr Zeitsouveränität der Individuen. Dies ist zwar eine diskutabile Strategie, aber doch wiederum nicht so evident, wie sie der Autor erscheinen läßt. Der von Schmid empfohlene *policy-mix* enthält allzu buntgemischt eine Vielzahl von Stich- bzw. Schlagworten von der Subventionierung der Arbeit in „strukturell innovativen Bereichen“ bis zur Förderung von „expansionsfähigen Existenzgründungen“ – für solche Erkenntnisse hätte es eines Wissenschaftszentrums, in dem der Autor tätig ist, nicht bedurft, das hat man anderswo schon gelesen.

Mit dem „Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik“ beschäftigen sich die Beiträge des letzten Abschnittes der Festschrift. Johannes Rau betont die unterschiedlichen Rollen von Politikern und wissenschaftlichen Beratern im Entscheidungsprozeß. Während der Beitrag der Wissenschaft im Aufzeigen von unterschiedlichen Optionen und Strategien, in der Darstellung der Konsequenzen alternativer Problemlösungsansätze besteht, hat die Politik die politischen Kosten abzuwägen. „Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben von Politikern, Menschen zu überzeugen und die vielen Möglichkeiten, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger zu verwenden, nach Prioritäten zu ordnen. Daß guter Rat teuer ist, bekommt da oft einen neuen Sinn und macht es schwer, ihm zu folgen.“ (S. 304) Dieser Satz ist sicherlich an diejenigen adressiert, die das besser wissen, wofür sie die Verantwortung nicht tragen müssen.

Hans-Jürgen Krupp kennt als Ökonomieprofessor und ehemaliger Finanzsenator von Hamburg beide Perspektiven aus eigener Erfahrung. Auch er plädiert für eine möglichst

klare Trennung der beiden Sphären: „Der Politiker muß davon Abstand nehmen, sich die Welt ‚schönschreiben‘ zu lassen, der Wissenschaftler muß sich bemühen, Analyse nicht durch Wertungen zu ersetzen, auch wenn man über den Grad, mit dem normative Vorstellungen in die wissenschaftliche Arbeit einfließen, streiten kann.“ (S. 314) Krupp konstatiert eine starke Ernüchterung, einen „Zusammenbruch“ des Vertrauens in die Problemlösungsfähigkeit der Wissenschaft. Die Stärke von Gutachten liegt oft gar nicht in ihren Empfehlungen, sondern in der Beschreibung des Tatbestandes. „Es ist immer wieder überraschend, wie sehr allein die objektive Darstellung von Tatbeständen Politik verändern kann (S. 314).“ Insgesamt hält Krupp mehr Bescheidenheit im Anspruch wissenschaftlicher Politikberatung für angebracht; einerseits, weil es keine Täuschung über die Grenzen des Wissens geben sollte, andererseits, weil gar nicht immer sicher ist, „daß politische Ansätze besser durchgesetzt werden können, wenn man ihre Konsequenzen kennt. Gibt es nicht genauso viele Gegenbeispiele? ‚Unwissenheit schützt vor Strafe nicht‘, sagt das Sprichwort. Schützt Wissen davor? Sind nicht gerade Verteilungskonflikte leichter lösbar, wenn eine gewisse Unwissenheit darüber erhalten bleibt, wer Verlierer und wer Gewinner ist?“

Von fundamentaler Art ist die Skepsis Egon Matzners gegenüber dem konventionellen Zweck-Mittel-Ansatz der praxisorientierten Wissenschaft, der historische Zeit und Lernen der Akteure sozialer Prozesse sowie qualitative Veränderungen vernachlässigt, weil er sie a priori auszuklammern tendiert. Matzner skizziert als alternative *approach* die „sozio-ökonomische Kontext-Analyse“, welche die Entstehungszusammenhänge und -bedingungen von Zuständen, die Weltbilder, welche die Handelnden leitet, die sozialen Institutionen und Techni-

ken, die Anreizstrukturen und die politischen Handlungsweisen und Strategien einbezieht.

Die andere Hälfte der hier nicht besprochenen Beiträge zur Festschrift ist dem Thema Föderalismus und Reformstrategien einzelner Politikfelder gewidmet. Daß fast alle Autoren der Festschrift sich nicht nur höflichkeitshalber auf Schriften des Geehrten beziehen, sondern tatsächlich mit Thesen Fritz W. Scharpfs auseinandersetzen, gibt den Beiträgen einen gewissen inneren Zusammenhang und macht die Festschrift zu einer ihrem anspruchsvollen Titel durchaus entsprechenden Publikation – was man bei weitem nicht von allen Büchern dieses Genres behaupten kann.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- (1) In einem später verfaßten Aufsatz sieht Olson (1995) seine Hypothesen über die

Gefährdung der korporatistischen Systeme durch den Niedergang des schwedischen Modells bestätigt.

- (2) Unerwähnt bleibt, daß die Korporatismustheorie in Frankreich bereits hundert Jahre früher in den Schriften Sismondis, der den Klassiker J. B. Say kritisierte, einsetzt (Gonnard [1922] 205 ff.). In Deutschland wäre als Zeitgenosse Durkheims Schmoller als Theoretiker des Korporatismus zu nennen.

Literatur

- Gonnard, René, *Histoire des doctrines économiques*. Band 3 (Paris 1922).
- Olson, Mancur, *The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies*, in: *American Economic Review* 85/2 (Mai 1995).
- Scharpf, Fritz W., *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: Kohler-Koch, R., (Hrsg.), *Staat und Demokratien in Europa* (Opladen 1992).