

Der Schatten der Hierarchie erweitert damit das Verständnis der Steuerungsform der Hierarchie, was »das ehemals monolithische Konzept nicht nur für eine Mischung öffnet, sondern darüber hinaus auch gern bemühte Dualismen wie etwa Hierarchie versus Markt oder Hierarchie versus Selbstorganisation in die Schranken verweist« (Döhler 2007b: 52). Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, nicht auf der Ebene der gerade skizzierten drei idealtypischen Steuerungsformen stehen zu bleiben, sondern die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente genauer in den Blick zu nehmen.

III.1.4 Korporatismus: Selbstorganisation (Ko-Regulierung)

In der Steuerungsform des Korporatismus verbinden sich Elemente von Staat (hierarchischer) und Markt (horizontaler Steuerung). Korporatistische Arrangements sind für bestimmte Politikfelder kennzeichnend und sowohl im Interventions- wie auch im kooperativen Staat anzutreffen (siehe Kapitel IV). Korporatismus beschreibt dabei einen (Ideal-)Typus der Beziehung zwischen Staat und Interessenverbänden.⁸ Diese Beziehung ist im Kern dadurch gekennzeichnet, dass Organisationen in die staatliche Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung inkorporiert (eingebunden) werden, kooperieren und dafür im Gegenzug – durch ihre staatliche Anerkennung – Zugänge, Ressourcen und Organisationsunterstützung erhalten.⁹ Kooperation ist alles andere als selbstverständlich. Willke (1997: 106) charakterisiert die »mühsame Konstruktion« sowohl von Netzwerken als auch korporatistischen Arrangements als Antwortversuche auf die »zentrifugale Dynamik« in ausdifferenzierten Gesellschaften mit (teilautonomen) Subsystemen. Akteure verfolgen Eigeninteressen, handeln also zunächst eher aus egoistischen, rational-ökonomischen denn altruistischen Beweggründen. Um sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen, müssen daher einige Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehört etwa die Erkenntnis, dass zumindest ein Minimalkonsens über gemeinsame Ziele existieren muss, weil etwa beiderseitige Vorteile aus der Kooperation entstehen (Positivsummen-Spiel) oder äußerer Druck besteht (sei es von Markt, Gesellschaft oder dem Staat, etwa durch gesetzlichen Zwang oder den politischen Druck beziehungsweise den Schatten der Hierarchie). Insbesondere langfristige Kooperation kann, im Sinne der Einhegung von Eigeninteressen, einen Beitrag zum Gemeinwohl

-
- 8 Schmitter (1979: 94f.), der den Begriff zusammen mit Lehmbruch in den 1970er-Jahren auf diese Weise prägte, unterschied für Westeuropa die drei Idealtypen Pluralismus, Korporatismus und Syndikalismus. Den Korporatismus wiederum unterteilte er in den *Gesellschaftlichen Korporatismus* und den (totalitären) *Staatskorporatismus* (ebd.: 97f.). Diese Abgrenzung entspricht der Unterscheidung zwischen »liberalem« und »autoritären Korporatismus« (Lehmbruch 1979: 53) oder derjenigen zwischen Korporatismus und Neokorporatismus. Im Folgenden wird für den deutschen Fall vereinfacht von Korporatismus und korporatistischen Arrangements gesprochen, womit der gesellschaftliche oder liberale Korporatismus beziehungsweise der Neokorporatismus gemeint ist.
- 9 Auf der einer Seite steht eine »tendenziellen Instrumentalisierung der Großorganisationen für staatliche Steuerungsleistungen« in bestimmten Bereichen (Lehmbruch 1979: 51). Auf der anderen Seite wird ihnen in diesen Bereichen »ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden« (Schmitter 1979: 95).

leisten. Daher kann es im staatlichen Interesse sein, eine solche Kooperation zu forcieren, indem die dafür nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden und der Staat sich auf eine eher moderierende Rolle zurückzieht. Korporatistische Arrangements, von der Tarifaufonomie bis zu Konzertierte Aktionen,¹⁰ sind solche Formen staatlich gestützter Kooperation (vgl. Willke 2014a: 19). Dabei lässt sich das Beispiel der Tarifaufonomie stärker dem kooperativen Staat (Selbststeuerung) und das Beispiel der Konzertierte Aktion dem Interventionsstaat (Globalsteuerung) zuordnen.

Aus Sicht des Staates übernehmen inkorporierte Verbände erstens eine Steuerungsleistung: Die »Kernfunktion des Korporatismus [liegt] in der Übernahme öffentlicher Steuerungsaufgaben« (Traxler 2001: 591). Hinzu kommt zweitens eine Ordnungsleistung: »Prozesse gesellschaftlicher Interessenregulierung werden von der staatlichen in die vorstaatliche Sphäre ausgelagert« (Traxler/Vobruba 1987: 5). So können etwa Steuerungsdefizite kompensiert werden. Durch die Implementierungskompetenz und Selbststeuerung von Organisationen entfalten sie aber auch auf anderen Ebenen eine staatsentlastende Wirkung. Sie agieren dabei mit ihren »vom Staat übertragenen hoheitsähnlichen Steuerungsfunktionen« (Winter 2007: 225) und »entlasten den Staat von zentralen Steuerungsaufgaben« (Offe 1984: 250). Dabei werden neben administrativen Kosten auch mögliche regulative Kosten (etwa zur Aufrechterhaltung eines fairen Wettbewerbs) auf diese Akteure ausgelagert. Genauso wirken sie entlastend, indem sie durch die Übernahme staatlicher Funktionen direkt in die Produktion öffentlicher Güter integriert werden. Insofern leisten sie einen Beitrag zum Gemeinwohl.

»[Durch] eine ›konzertierte‹ Verbindung von Staat und Individual- bzw. Gruppeninteressen [scheint] die Hervorbringung des Gemeinwohls in besonderem Maße gewährleistet werden zu können. Insofern vermag die Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen im Sinne korporativer Staatsgewalt durchaus einen Ansatz zur Hervorbringung des Gemeinwohls zu bilden« (Dederer 2004: 111).

Der Staat wird aber nicht nur bei der Kostenseite (der Gemeinwohlproduktion) entlastet. Es findet gleichzeitig auch eine Verantwortungsübertragung für die Erbringung der Steuerungsfunktion oder Leistung statt, die auch eine Rechtfertigungskomponente umfasst. Unpopuläre Entscheidungen müssen nicht mehr (ausschließlich) durch den Staat vermittelt und gerechtfertigt werden.¹¹ Zweitens bringen Verbände als organisierte Interessen wichtige Expertise und Wissen aus erster Hand in den politischen Prozess

10 Aus Steuerungsperspektive fällt die erste Konzertierte Aktion 1967 in das Zeitalter des Interventionsstaates und der Planungseuphorie (siehe Kapitel IV.2.2.1). Sie kann daher als Bestandteil einer keynesianischen Globalsteuerung der Wirtschaft gesehen werden – als Form einer zentralen, planerischen Steuerung. Aus dieser Perspektive stellt die Konzertierte Aktion ein Steuerungsinstrument dar, um die relevanten Akteure auf das planerische Globalziel einzuschwören und für die Zielerreichung mit ins Boot zu holen. Seifert (2010: 38–40) bezeichnet die Konzertierte Aktion sogar als zentrales Element des Prinzips der Globalsteuerung.

11 Eine solche »Entkopplung« der Politik von den mit ihr verbundenen politischen Kosten findet nicht nur bei der Übertragung ihrer Implementation auf Kollektivakteure, sondern auch bei einer Privatisierung ihrer Umsetzung statt. Nicht-staatliche Akteure können die Effektivität gerade kontroverser, unpopulärer Politiken steigern. Zum einen, wenn sie weniger sensibel gegenüber der öffentlichen Meinung sind. Zum anderen kann der Staat sie dazu veranlassen, die vollen politi-

ein.¹² Insbesondere in gesellschaftlichen Subsystemen beziehungsweise Politikfeldern, die durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet sind, verfügen gerade die beteiligten Akteure häufig über ein detailliertes (Fach-)Wissen oder den privilegierten Zugang zu Informationen. Drittens erhöhen sie mit Blick auf Entscheidungsprozesse häufig deren Effektivität. Damit verringern sich Transaktionskosten. Der inkorporierte Verband auf der anderen Seite erhält einen exklusive(re)n Zugang zum politischen System und damit Einfluss- oder Mitentscheidungspotenziale. Diese können sich auch als Vetomachtpositionen manifestieren, worunter die Effizienz von Entscheidungsprozessen leiden kann.

Folglich entsteht hier ein gewisses Paradoxon: Handlungs- und durchsetzungsfähige Akteure erhöhen auf der einen Seite die Selbststeuerungsfähigkeit, die dann staatsentlastend wirken kann. Auf der anderen Seite verringert dies die Steuerbarkeit der Akteure, insbesondere wenn das Ziel der Steuerung deren Eigeninteressen zuwiderläuft (vgl. Mayntz 1997a: 203; Scharpf 1989: 17).

Ein beiderseitiger Vorteil entsteht dabei nur, wenn dem Staat eine begrenzte Anzahl an nach außen repräsentativen – und damit legitimierten – sowie nach innen verpflichtungsfähigen¹³ Großorganisationen gegenüberstehen.¹⁴ Auf die innere Funktionslogik von Organisationen bezogen spricht Lehmbruch (Lehmbruch 1988: 29) davon, dass sich auch innerorganisational stabile Austauschprozesse herausgebildet haben, »in denen die ›Logik der Mitgliedschaft‹ und die ›Logik des Einflusses‹ konvergieren«, das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Logiken also erfolgreich austariert wurde. Indem sie die Interessen ihrer Mitglieder selektieren und aggregieren, organisieren sie nicht nur ihre eigene Verhandlungsfähigkeit. Auch ihr Handeln wird rationaler und in der Folge für andere Akteure im Subsystem sowie den Staat berechenbarer. In der Verhandlungs- und Verpflichtungsfähigkeit verbinden sich damit die *interorganisationale* und die *intraorganisationale* Dimension. Beide sind Voraussetzung für funktionsfähige

schen Kosten zu tragen, indem er die Akteure kompensiert oder regulatorisch unter Druck setzt (vgl. Teodoro et al. 2020: 421).

- 12 Gleichwohl besteht zum einen die Gefahr, dass hinter vermeintlich am Gemeinwohl interessierten Eingaben tatsächlich Partikularinteressen stecken. Zum anderen stellt die Bevorzugung bestimmter Interessengruppen zugleich immer auch eine Benachteiligung anderer Interessen dar. Das dabei eine systematische Nichtberücksichtigung bestimmter Interessen möglich ist, zeigt etwa die Diskussion um starke und schwache Interessen (vgl. insb. Winter 2007).
- 13 Verpflichtungsfähigkeit bezieht sich auf die Fähigkeit einer Organisation, die erzielten Verhandlungsergebnisse (eingegangene Verpflichtungen, Zugeständnisse) auch gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen – also die Vereinbarungen auch umsetzen zu können. Sie muss dafür sicherstellen, dass die Organisationsmitglieder die Verabredungen nicht unterlaufen. Dies kann auf Loyalität und Solidarität basieren. Eine Organisation kann aber auch auf Tauschangebote (wie Dienstleistungen) oder Zwangsmittel und Sanktionen zurückgreifen (vgl. Traxler/Vobruba 1987: 10f.; Offe 1984: 244f.).
- 14 In der klassischen Definition des Korporatismus nach Schmitter (1979: 94–97) sind für diesen eine begrenzte Zahl an staatlich anerkannten, hierarchisch organisierten und funktional differenzierten »singuläre[n] Zwangsverbände[n]« kennzeichnend, die mit einem Repräsentationsmonopol ausgestattet sind. Im Rahmen des selbst errungenen oder »ihnen vom Staat eingeräumten Vertretungsmonopols [...] übernehmen sie gleichzeitig auch regierungs- und verwaltungsähnliche Funktionen gegenüber den Mitgliedern« (Offe 1984: 235).

korporatistische Arrangements. Diese erhöhen dann aus staatlicher Perspektive auch die Steuerbarkeit (vgl. Mayntz 1997a: 201). Daher wird ihnen eine »Zugewinn an politischer Steuerungsfähigkeit« zugesprochen (Winter 2007: 218). Zugleich differenzieren sich damit die Steuerungssubjekte aus. Der Staat steuert im Rahmen des korporatistischen Arrangements, überträgt aber zugleich öffentliche Steuerungsaufgaben auf die inkorporierten Akteure, die damit wiederum nicht mehr nur Steuerungsobjekte sind, sondern selbst zu steuernden Akteuren (Steuerungsobjekten) werden (vgl. Traxler 2001: 591).

Korporatistischen Arrangements sind institutionalisierte und somit stabile Beziehungen, in denen die Austausch- und Aushandlungsprozesse langfristig und routiniert erfolgen. Sie sind damit nicht nur belastbar, sondern auch in gewissem Maße berechenbar und damit verlässlich (vgl. Lehmbruch 1988: 28).¹⁵ Andernfalls hätte der Staat vermutlich auch kein Interesse an einer Inkorporierung, und es würde auch keine erfolgen. Denn auch wenn der Staat in korporatistischen Arrangements seine innere Souveränität zugunsten einer Übertragung auf beziehungsweise Ausführung von Staatsfunktionen durch privat organisierte Akteure zurückstellt, so bleibt seine souveräne Staatsgewalt doch immer übergeordnet.

»Daher muß dem Staat insbesondere die Befugnis vorbehalten bleiben, Formen korporativer Staatsgewalt ohne Zustimmung der bis dahin in die Ausübung von Staatsfunktionen integrierten privaten Interessenorganisationen wieder aufzulösen« (Dederer 2004: 122).

Unabhängig von Aspekten wie Effizienz und Effektivität oder anderen Vorteilen stellt sich jedoch die Frage nach der demokratischen Legitimität der einbezogenen Akteure und damit der von diesen mit dem Instrument der Selbstregulierung getroffenen Entscheidungen. Entgegengehalten wird aus demokratietheoretischer Sicht die Gefahr einer »Überlagerung demokratischer Entscheidungsstrukturen durch informelle Verhandlungsprozesse« (Winter 2007: 218). Sowohl Korporatisierung als auch Privatisierung »makes the public policy process more technocratic and less democratic« (Teodoro et al. 2020: 420). Wobei Mayntz (1997a: 202) hebt hervor, dass es sich »hier nicht [Herv. i. O.] einfach um die Substitution politischer Steuerung durch »private Regierungen« handelt. Gleichwohl ist in der Literatur immer wieder von einer möglichen »Kolonisierung des Staates durch partiale Interessen [Herv. i. O.]« die Rede, wobei Scharpf (1992: 21) durchaus eine solche Gefahr bei bilateralen Konstellationen und trilateralen neokorporatistischen Arrangements gegeben sieht.¹⁶

15 Jenseits dieser idealtypischen Beschreibung verändern sich korporatistische Austauschbeziehungen in der Realität zum Teil deutlich. Bezogen auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen spricht etwa Hassel (2014: 147) von »The German Model in Transition«, wonach Kontinuität und Wandel in Form kombinierter koordinierender und neuer liberaler Elemente zusammenfallen: »institutions are hollowed out while their formal structures remain intact.«

16 Scharpf (1992: 20–25) grenzt diese beiden Konstellationen gegenüber Selbstregulierung, im Sinne der Lösung eines durch freiwilliges Handeln nicht zu regelnden gruppeninternen Problems, einerseits und Politiknetzwerken andererseits ab. Politiknetzwerke sind verglichen mit korporatistischen Arrangements zum einen pluraler und offener für eine Vielzahl von Akteuren. Zum an-

Die erhöhte Steuerungsfähigkeit wird also mit einer »spezifischen Selektivität der Interessenberücksichtigung« erkaufte, die eine »neue Dimension der Asymmetrie« mit sich bringt und damit einer pluralistisch und demokratietheoretisch gewünschten Einbeziehung möglichst vieler, unterschiedlicher und heterogener Interessen(gruppen) entgegensteht (Winter 2007: 218). Stattdessen werden durch die selektiv exklusive oder privilegierte Einbeziehung häufig ohnehin bestehende Asymmetrien in der Ausstattung mit Ressourcen, Machtpotenzialen, Information und Fachwissen verschärft, indem systematische Unterschiede in Beteiligung (gleichwohl auch Formen einer ausschließlich symbolischen Beteiligung möglich sind), Zugang zu Entscheidungsträgern und Mitsprachemöglichkeiten in politischen Entscheidungsgremien hinzukommen (vgl. ebd.: 225).

Korporatismus und korporatistische Arrangements lassen sich somit zusammenfassend als institutionalisierte Beteiligung und Indienstnahme von (Groß-)Organisationen durch den Staat beschreiben, die Ersteren Einflusspotenziale auf politische Entscheidungsprozesse und Selbstregulationskompetenzen bringt und Letzteren – insbesondere durch Ressourcen und Expertise sowie die Vermittlung der Entscheidungen, die Einbindung in die Politikimplementierung und den Vollzug von Staatsaufgaben – entlastet.¹⁷ Funktionierende korporatistische Arrangements entsprechen somit einem Tauschhandel. Auch wenn häufig von der Beteiligung weniger Monopolorganisationen ausgegangen wird, kann die Zahl der beteiligten Akteure größer und strukturell heterogener ausfallen.¹⁸

Tabelle 5: Idealtypen korporatistischer Arrangements

Typ	Makro-Korporatismus	Meso-Korporatismus	
Ebene	Gesamtgesellschaft/ Makroökonomie	Politikfeld/Sektor	
Rolle des Staates	Beteiligter Akteur		Rahmensetzung, Moderation
Steuerung	Tripartismus/Konzertierung		Selbstregulierung
Beispiel	Bündnis für Arbeit	Konzertierte Aktion Pflege	Tarifautonomie, Selbstverwaltung

Quellen: Czada (1994: 52f.); Winter (2014: 185); eigene Zusammenstellung und Darstellung.

deren behält der (demokratisch legitimierte) Staat stärker die formale Zuständigkeit und damit die Verantwortung für Entscheidungen.

17 Aus diesem wechselseitigen Interesse ergibt sich, dass weder die These einer Kolonisierung des Staates durch Interessenverbände noch die These der Instrumentalisierung von Verbänden durch den Staat das Verhältnis zwischen beiden adäquat abbildet (vgl. Lehmbruch 1987: 14f.).

18 Darüber hinaus führt Winter (2014: 184) an, dass Politikfelder durchaus auch durch ein differentes Setting relevanter Akteure, bezogen auf die Politikproduktion auf der einen (pluralistische Akteurslandschaft) und die Politikimplementation auf der anderen Seite (korporatistische Akteurskonstellation) gekennzeichnet sein können.

Drei idealtypische Konstellationen korporatistischer Arrangements lassen sich bezüglich der Ausprägung des Staat-Verbände-Verhältnisses auf Makro- beziehungsweise Mesoebene unterscheiden (siehe Tabelle 5). In tripartistischen Arrangements sitzt der Staat als ein Akteur mit am Verhandlungstisch und versucht, die »Steuerungsressourcen [...] zentralisierter autonomer Verbände« zu nutzen (Lehmbruch 1988: 22). Beispiele für diese Konstellation sind auf der gesamtsystemischen Makroebene das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (1998) oder die Konzertierte Aktion zur Inflationsbekämpfung im Rahmen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und die Coronapandemie (2022). Auf der politikfeld- oder sektorspezifischen Ebene lassen sich beispielhaft die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1977) oder die Konzertierte Aktion Pflege (2018) anführen. Bei meso-korporatistischen Arrangements jenseits des Tripartismus gehört der Staat nicht mehr (zwingend) zu den an der Verhandlung beteiligten Akteuren. Er agiert stattdessen stärker ziel- und rahmensetzend in moderierender Rolle. Damit möchte er die Steuerungsressourcen eines »durch staatliche Privilegierung eingegrenzten, stark institutionalisierten interorganisatorischen Verhandlungssystems« nutzen (ebd.). Klassische Beispiele für diese Form des Korporatismus sind die Tarifautonomie und der Selbstverwaltungskorporatismus. Hier überlässt der Staat das Feld weitgehend den Akteuren in Eigenregie. Diese Selbstregulierung bedeutet aber nicht, dass er in keiner Weise steuernd eingreifen könnte und dies nicht bisweilen auch mit spezifischen Steuerungsinstrumenten täte.