SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das "Bündnis für Arbeit" - innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?

Heinze, Rolf G.

Postprint / Postprint
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Heinze, R. G. (2003). Das "Bündnis für Arbeit" - innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung? In C. Egle, T. Ostheim, & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt : eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002* (S. 137-161). Opladen: Westdt. Verl. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-121334

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Das „Bündnis für Arbeit" - Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?

Rolf G. Heinze

1 Auf dem Weg zum kooperativen Staat

Beiräte und Kommissionen wie das „Bündnis für Arbeit" werden von der Bundesregierung unter Kanzler Schröder in verstärktem Maße bei zentralen strategischen Fragen eingesetzt. Ein solcher Formwandel der Politik in Richtung Verhandlungsnetzwerke und Konsensrunden provoziert natürlich Kritik aus demokratietheoretischer Sicht. So sorgen sich nicht nur Verfassungsjuristen und Politikwissenschaftler um eine schleichende Entmachtung des Bundestages durch die Kommissionen und Beiräte, die einen ‚Bypass' um das Parlament legen. Publizisten diskutieren bereits die „neue Deutsche Räterepublik" oder einen „neuzeitlichen Ständestaat". Körte (2002) spricht von einem neuen „präsidentiellen" Regierungsstil und einem Wandel der repräsentativen Demokratie in eine Verhandlungsdemokratie, in der außerhalb des Bundestages Interessengruppen in Netzwerken Politik mitgestalten. Sicherlich haben auch Zahl und Bedeutung der ‚nebenparlamentarischen' Gremien in der letzten Legislaturperiode zugenommen und die .Kanzler-Kommissionen' wurden bewusster als jemals zuvor als temporär funktionale Instrumente der Regierungspolitik eingesetzt (vgl. auch Murswieck i.d.B.). Neu sind diese korporatistischen Arrangements in allen westlichen Demokratien allerdings nicht. Ein Funktionswandel vom hierarchischen zum moderierenden Staat ist schon länger zu beobachten, da über die Einbeziehung gesellschaftlicher Organisationen und Experten auch neue Ressourcen, Informationen und damit Handlungsoptionen erschlossen werden können. Die .Räterepublik' zeigt sich zudem nicht nur auf Bundesebene. Auch in den Bundesländern hat sich in den letzten Jahren eine Vielzahl von Bündnis- und Konsensrunden, Regierungskommissionen, Expertenräten, Zukunftsinitiativen und runden Tischen gebildet, die neben dem Parlament angesiedelt sind und die klassischen Willensbildungsorgane temporär und themenspezifisch ergänzen sollen (vgl. zusammenfassend Heinze 2002).

Der Wandel zu einem .kooperativen Staat', der auf die aktive Mitwirkung der Adressaten angewiesen ist, wird nicht nur durch die fiskalische Krise vorangetrieben, sondern auch durch die aktuellen Funktionsschwächen der etablierten politischen Institutionen. Erkennbar wird ein grundlegendes Dilemma der politischen Steuerung durch Parteien und Parlamente, die den Steuerungs- und Integrationsbedarf funktio-

nal differenzierter Gesellschaften allein nicht mehr bewältigen können und deshalb Zusatzeinrichtungen für die Konsensbildung und Systemintegration benötigen. Der Chef des Bundeskanzleramtes hat diese Situation markant beschrieben:

> „Die rasante technologische und gesellschaftliche Entwicklung stellt die Politik vor eine paradoxe Herausforderung. [...] Verlangt wird von der Politik Beschleunigung und Entschleunigung zugleich. Sie muss rasch auf veränderte Umstände reagieren - und gleichzeitig langfristig und nachhaltig angelegt sein. Die Notwendigkeit schneller Reaktionen liegt auf der Hand: Bei Zukunftstechnologien wie E-Commerce und Biotechnologie sind die Zeitfenster für die Entwicklung von rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen knapp bemessen. [...] Diskussionen in Partei und Gesellschaft, Gespräche mit betroffenen Unternehmen und Verbänden, Abstimmungen mit den europäischen Partnern und legislative Arbeit müssen dazu in neuer Weise miteinander verknüpft werden. Die von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Konsensrunden und Foren - vom Bündnis für Arbeit über die Initiative D 21 bis hin zur Einwanderungskommission oder der geplanten Ethik-Kommission zu Fragen der Gentechnik - sind Beispiele für eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit. Sie sind reform- und ergebnisorientiert und zielen auf einen .innovativen Konsens' jenseits der traditionellen ideologischen Gräben" (Steinmeier 2001: 264f.; vgl. hierzu auch die Beiträge in Werle/Schimank 2000 sowie Voelzkow 2000 und Jann 2002).

/. / *Reformpolitik über korporatistische Interessenregulierung?*

So neu manche Bündnisrunden und Beiräte erscheinen mögen (eben die „Berliner Räterepublik"), so galt von außen betrachtet die Bundesrepublik aber schon länger als ‚Kooperationsmodell' schlechthin. Formen der Informalisierung von Politik provozieren natürlich schon länger Fragen nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle. Im Folgenden sollen zunächst einige Argumente für und wider korporatistische Steuerungsversuche vorgestellt werden, um darauf basierend das „Bündnis für Arbeit" zu betrachten. Die Vorbehalte beziehen sich darauf, dass solche Verfahren mit einem Verlust an kritischer Öffentlichkeit einhergehen und überdies vorgegebene Machtstrukruren reproduzieren.

> „Korporatistische Interessenregulierung ist, wie bereits angedeutet, selektiv, asymmetrisch und demokratisch schwach legitimiert, weshalb auch eine höchst effiziente Lösung, die ein Verhandlungsnetzwerk gefunden hat, demokratiepolitisch zweifelhaft sein - und scheitern kann. Sie ist nämlich nicht nur beteiligungsfeindlich, sie neigt aufgrund einseitiger Information auch zum Strukturkonservatismus und zur systematischen Marginalisierung sozialen Innovations- und Vertrauenskapitals" (Leggewie 1999: 16; vgl. hierzu bereits Offe 1984 und 1985, Streeck 1994 sowie Vester 2002).

Die Kritik wird umso heftiger, je mehr solcher Bündnisse und ‚Räte' geschaffen werden; im Sommer 2002 galt sie vor allem der Hartz-Kommission, die an sich ‚nur' für die Reform der Arbeitsverwaltung aus der Taufe gehoben wurde, der dann aber aufgrund der auch durch das „Bündnis für Arbeit" kaum gelockerten Blockaden auf dem Arbeitsmarkt eine strategische Rolle im Wahlkampf zufiel. Sowohl die Zusammensetzung der Beiräte und Kommissionen („mehr oder weniger noble Willkür" des einberufenden Kanzlers?) als auch die internen Abstimmungsprozesse können bei

solchen konsensualen Gremien natürlich in Frage gestellt, und vor allem auch das Verhältnis zum Parlament und generell den Prinzipien der repräsentativen Demokratie kann als außerordentlich problematisch diskutiert werden. Solche Vorbehalte sind verständlich, können aber dahingehend beantwortet werden, dass diese Formen kooperativer Politik in Politiknetzwerken und Kommissionen zumeist auf Anregung der Regierung oder der Parlamente gebildet wurden und solchermaßen auch einer öffentlichen Kontrolle unterliegen. Die neuen Verhandlungssysteme werden auch nicht mit formalrechtlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet; sie ergänzen temporär das demokratisch legitimierte System und die herkömmlichen Verfahrenswege politischer Entscheidungsfindung, sie ersetzen es aber nicht. Zudem kann der Staat als .Verhandlungsstaat' die Expertenrunden und Kommissionen selbst zum Gegenstand staatlicher Politik machen, indem die Verfahrensregeln festgelegt werden.

Bei den Kommissionen mit starken Verbandsbeteiligungen wird allerdings zunehmend auch die generelle Frage aufgeworfen, ob die Verbände letztendlich nicht nur kurzfristig ihre Interessen wahrnehmen wollen und auf die aktuellen, ganz zu schweigen von den zukünftigen Herausforderungen keine hinreichend ‚gemeinwohlorientierten' Antworten haben und deshalb auch keinen innovativen Konsens bewirken können. „Deswegen sind die Verbände eher ein Teil des Problems dieser Republik als ein Teil der Problemlösung, weil sie von ihrer Aufgabenstellung her immer nur darüber nachdenken, wie sie Subvention, Protektion erhalten, wie sie ihren Mitgliedern sozusagen einen Sondervorteil verschaffen können. Rent Seeking Society nennt man eine solche Gesellschaft im Neudeutschen" (Steger 2001: 22). Eine derartig pointierte Kritik an der selektiven Kooperation der Eliten hat man gerade im Wahljahr 2002 allerorten gefunden - sowohl von wissenschaftlicher Seite (gerade aus ökonomischer Sicht) als auch in den Medien. Die Vorteile des deutschen Kooperations- und Konsensmodells (zentral der .soziale Friede') werden kaum noch thematisiert, vielmehr stärker die Gefahren der einseitigen Besitzstandswahrung und der damit verbundenen Abwehr des Wandels hervorgekehrt.

So geraten auch die neu inszenierten Bündnisrunden und Expertenkommissionen ins Visier der Kritik, obwohl gerade solche nebenparlamentarischen Gremien die zu Ende der Regierungsära Kohl heftig diskutierten Erstarrungen des deutschen politischen Systems (nicht umsonst spricht man bereits seit zwei Jahrzehnten von „Politikverflechtungsfallen" und der „blockierten Gesellschaft") lockern sollten (vgl. Heinze 1998 sowie Scharpf 2002). Dass allerdings die Ausbreitung nebenparlamentarischer Verhandlungsnetzwerke demokratietheoretische Probleme aufwirft, dürfte auch nicht durch Hinweise auf die Praktikabilität und andere funktionale Vorzüge zu entkräften sein. Dennoch ergeben sich keine so grundlegenden Demokratiedefizite, dass man auf diese Verhandlungssysteme verzichten sollte. Allerdings können sie gerade im Zusammenspiel mit dem starken Trend zur Personalisierung der Politik in den Medien das Parlament als Ort der politischen Willensbildung weiter abwerten; ein gewisser Hang zur ‚Präsentationsdemokratie' ist Kanzler Schröders Regierungs-

stil inhärent. Sowohl der Bundestag als auch die Landtage und die kommunalen Parlamente sowie generell die politischen Parteien büßen ihre Orientierungs- und Steuerungsfunktion weiter ein, während in den Medien die öffentliche Politikinszenierung mit nur wenigen Führungspersönlichkeiten im Mittelpunkt steht. Indirekt und unsichtbar unterstützt so die mediale Politikberichterstattung den ohnehin schon länger feststehenden Trend zu einer Informalisierung und Personalisierung der Politik, in der Experten- und Konsensrunden immer mehr Aufgaben übernehmen. Die Auswahl der informellen Gremien obliegt dabei primär dem Bundeskanzleramt, was bei vielen Politikwissenschaftlern zu der Feststellung führt, dass „mit der zunehmenden Präsidentialisierung des Politikprozesses gegen die Regeln im Berliner Regiermigsalltag" verstoßen wird (Körte 2002; vgl. auch Falter 2002 sowie die Beiträge in v. Alemann/Marschall 2002 und Schatz et al. 2002).

Man hatte gerade im Wahljahr 2002 den Eindruck, dass sich das bundesrepublikanische Politikmodell auch im Regierungsstil in einem Übergangsstadium befindet. Die Krise bei der Bundesanstalt für Arbeit Anfang 2002 ist ein deutlicher Hinweis darauf, wie überfordert und schwankend das Fundament des bundesrepublikanischen Sozialmodells ist und vor welch grundlegendem Sanierungsbedarf wir nicht nur in diesem Politikfeld stehen. Trotz der Ankündigung von Bundeskanzler Schröder in der Regierungserklärung vom Herbst 1998, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ins Zentrum seiner Regierungspolitik zu rücken und die offizielle Arbeitslosenzahl auf 3.5 Millionen abzusenken, hat sich auf dem Arbeitsmarkt weder ein Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit noch eine neue Beschäftigungsdynamik entfaltet. „Auf die Leistungsbilanz der rot-grünen Sozialpolitik jenseits der Bedienung der SPD-Klientel fallen tiefe Schatten" (Schmidt i.d.B.). Die Zahl der Kritiker wird daher größer und lauter, die der Regierung vorwerfen, sie würde genauso wie die vorherige agieren und die Arbeitslosigkeit auch nur .aussitzen'. Vor allem das „Bündnis für Arbeit" und vermittelt über die Organisationspannen die Bundesanstalt für Arbeit gerieten in diesem Zusammenhang in die Kritik.

Gefragt wird zunehmend über die Aktivierung gesellschaftlicher Akteure in Konsensrunden hinaus nach einer grundlegenden Reformpolitik und nach mutigen Politikern, die ein solches Reformprogramm auch gegen den Willen manch etablierter Akteure umsetzen. Aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt und den damit verbundenen neuen Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme wächst inzwischen die Einsicht, dass es keine Rückkehr zum traditionellen (eher passiven) deutschen Wohlfahrtsstaatsmodell gibt. Die Strategie der passiven Regulierung ist weitgehend ausgereizt, daher kann man die Augen vor einer fundamentalen politischen Reform nicht mehr verschließen, wie es sich exemplarisch am Umbau der deutschen Arbeitsverwaltung zeigt. Ohne grundlegende Neuorientierungen sowohl bei den Finanzierungs- als auch bei den Leistungsstrukturen wird der Wohlfahrtsstaat immer weniger in der Lage sein, seine Zielvorstellungen zu realisieren. Die Säulen unseres wohlfahrtsstaatlichen Systems stehen zwar

noch, doch gerät nicht nur die Bundesanstalt für Arbeit zunehmend ins Wanken. Wie auch bei anderen Großorganisationen handelt es sich dabei um eine Behörde mit ausgeprägtem Eigenleben, die wie auch andere Bürokratien dazu neigt, immer mehr Kompetenzen an sich zu ziehen und möglichst ohne externe Kontrolle ihre Eigendynamik zu entfalten. Wenngleich in der Medienberichterstattung oft nur über die einzelnen Skandale und auch individuelle Fehler berichtet wurde, verbreitete sich dennoch ein Organisationsbild, das von überholten Strukturen und verfehlten Anreizsystemen geprägt sei und deshalb schon länger einer grundlegenden Konstruktionsreform bedürfe. Ein Grund für diese gesellschaftspolitischen Blockaden liegt sicherlich darin, dass sich zu jedem Reformentwurf eine Reihe von einflussreichen Vetoakteuren einfindet, die im Politikprozess in vielen Fällen zu einer Konservierung des Status quo und zu Politikstaus geführt haben. Hinzu kommt die in Deutschland verbreitete Angst in der Bevölkerung vor dem Wandel und die deutsche Vorliebe für Konzeptdiskussionen, die sich auch ausgeprägt in den politischen Großorganisationen zeigt. Vielleicht gerade weil die strukturellen Verunsicherungen zunehmen und die Organisationsbasis erodiert, flüchtet man sich in ‚talk', statt auf ‚action' (d.h. neue strategische Konzepte) zu setzen. Alles zusammengenommen ergibt sich das Bild eines ‚slow-motion-country', das endlich ein höheres Innovationstempo vorlegen muss (vgl. Heinze 2002).

Zu den zentralen Großorganisationen, die den gesellschaftlichen Wandel in ihren eigenen Grenzen nur sehr bedingt nachvollzogen haben, gehören die Tarifverbände (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände), aber auch traditionelle Institutionen wie die Kirchen, Wohlfahrtsverbände und die politischen Parteien. Anstatt auf die sozialstrukturellen und kulturellen Wandlungsprozesse einzugehen, dominiert die übliche Selbstvergewisserung, wenn nicht sogar Ignoranz. Dieser Trend zur organisatorischen Selbstbeschäftigung kann als Wahrnehmungsblockade beschrieben werden, weil im Prinzip nicht eine Sensibilität für den Wandel aufgebracht wird, sondern nur der Bestand der eigenen Institution wahrgenommen und ein Großteil der Kräfte und Potentiale in innerorganisatorischen Auseinandersetzungen aufgesogen wird. Zudem tun sich sehr viele Großorganisationen schwer damit, den gesellschaftlichen Wandel in ihren eigenen Grenzen nachzuvollziehen. Generationenwechsel haben nur begrenzt (und zumeist unter dramatischen Rahmenbedingungen) stattgefunden, alternative Optionen werden von Rückbesinnungen auf alte Tugenden weggefiltert, so dass sich mentale und kognitive Blockaden aufgerichtet haben. Dieser Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust trifft alle politischen Großinstitutionen in der Bundesrepublik, nicht nur die politischen Parteien, wenngleich diese durch die parteipolitischen Skandale zu Beginn des Jahres 2000 am stärksten betroffen waren. Das politische Vertrauen in die politischen Parteien wird weiter erschüttert, „wenn ebenso ratwie erfolglose Regierungsakteure das Bild bieten, die aufgestauten Probleme nur noch vor sich herzuschieben" (Offe 2000: 65; vgl. auch die Beiträge in Heinze/Olk 2001, Machnig/Bartels 2001 und v. Alemann/Marschall 2002).

Pointierter formuliert: Die organisierte, korporatistisch verfasste Gesellschaft der Bundesrepublik ist nach Ansicht verschiedener Beobachter in einen Zustand der wachsenden Desorganisation geraten. Nicht nur das Normalarbeitsverhältnis verfällt als anerkanntes Sozialmodell, die sozialintegrative Kraft des Verbändestaates zerbröselt. Es wäre aber voreilig, korporatistische Verhandlungslösungen, die durchaus eine lange Tradition in Deutschland haben, als abwegig zu beurteilen. Allerdings ist die Problemlösungsfähigkeit solcher Kooperationsmodelle auch aufgrund der ‚Verbandsflucht' vieler Unternehmen und der Organisationskrise bei den Gewerkschaften immer mehr in die Defensive geraten. Großverbände werden inzwischen in der öffentlichen Meinung eher als ein Teil des Problems denn als Problemlösung gesehen; der Poker zwischen Politik und Verbandslobbys erinnert viele nicht an Verhandlungsdemokratie und konsensuale Steuerung der Regierungspolitik, sondern an „Kuhhandel" mit einer gewissen „Basarmentalität" (vgl. Niejahr 2001 sowie Niejahr/Pörtner 2002, bes. 128ff.).

Anderseits sind in vergleichbaren Ländern mit der korporatistischen Variante der Verhandlungsdemokratie durchaus Reformprozesse in Gang gesetzt worden (vgl. Heinze et al. 1998 sowie Schmid 2002) und auch die politisch-institutionelle Regulierung spezifischer sektoraler und regionaler Krisen in Deutschland (vgl. Heinze/Schmid 1994) hat deutlich gemacht, dass über eine konsensorientierte Innovationsstrategie durchaus erfolgreich Standortpolitik betrieben werden kann. Diese Versuche sollten auf zentraler politischer Ebene durch das „Bündnis für Arbeit" vorangetrieben werden. Das Bündnis ist so betrachtet ein „Versuch, das in unserem historisch gewachsenen Verbändewesen akkumulierte soziale Kapital zur Aushandlung grundlegender Reformen nutzbar zu machen. Aller Rhetorik über die ‚deutsche Konsenssoße' zum Trotz besteht in Deutschland noch immer Übereinstimmung darüber, dass ausgehandelter Wandel erstrebenswerter ist als Veränderungen, die der Gesellschaft vom Staat oder vom Markt aufgezwungen werden, und dass es sich deshalb lohnt, mit verhandlungsdemokratischen Methoden nach Kooperation und Kompromiss zu suchen" (Streeck 2000: 56; vgl. auch Streeck/Heinze 1999).

2 Das „Bündnis für Arbeit": Architektur und Verlauf

Im Gegensatz zur „Konzertierten Aktion", die ab 1967 für einige Jahre in der Bundesrepublik Bestand hatte, ist das 1998 von der rot-grünen Bundesregierung initiierte „Bündnis für Arbeit" nicht ein relativ offenes Forum für einen Dialog zwischen den wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen, sondern es ist formalisiert und hierarchisch strukturiert. Ein weiterer Unterschied hinsichtlich der Wertigkeit für das Regierungshandeln zeigt sich auch darin, dass die „Konzertierte Aktion" vom damaligen Wirtschaftsminister Schiller initiiert und geleitet wurde, während das gegenwärtige Bündnis vom Kanzler bzw. dem Bundeskanzleramt initiiert wurde und auch derzeit

geleitet wird. Im Hinblick auf die zentrale Funktion des Kanzlers in diesem Bündnis gibt es Parallelen zu den Kanzlergesprächen, die im Rahmen des Aufbaus Ost Anfang der 90er Jahre geführt wurden. Damals sollten die zentralen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften auf eine gemeinsame Linie bei der wirtschaftlichen und sozialen Transformation Ostdeutschlands festgelegt werden.

Konkrete Vorschläge für einen Beschäftigungspakt in Form eines „Bündnis für Arbeit" wurden vom Vorsitzenden der IG Metall Ende 1995 in die Diskussion gebracht. Trotz einiger ‚Kanzlerrunden' und informeller Gespräche, bei denen sogar eine gemeinsame Erklärung für ein solches „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung" vereinbart wurde (im Januar 1996), konnte man sich nicht auf einen Themenkatalog und gemeinsame Schritte einigen und somit war das Bündnis bereits im Frühjahr 1996 wieder gescheitert. Die Zeit für ein „Bündnis für Arbeit" war im Herbst 1998 mit der Regierungsübernahme durch die rot-grüne Koalition gekommen. So gesehen spricht vieles für das theoretische Konzept der Parteiendifferenz, der zufolge sozialdemokratische Parteien in Regierungsverantwortung eher bereit sind, Bündnisse für Arbeit, soziale Pakte und andere Formen neokorporatistischer Interessenregulierung ins Leben zu rufen (vgl. hierzu u.a. Lehmbruch 2000, Zohlnhöfer 2001 und Blancke/Schmid i.d.B.). Wenngleich sich diese Hypothese auf Bundesebene bestätigt, belegen die vielfaltigen Formen von regionalen Bündnissen (auch auf Länderebne; bspw. in Bayern), dass neokorporatistische Politikstrategien von beiden großen ‚Wohlfahrtsstaatsparteien' eingesetzt werden und die christdemokratischen bzw. christlich-sozialen Varianten durchaus erfolgreich agieren.

2.1 Ziele und Struktur

Im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" (wie es offiziell heißt) sind neben der Bundesregierung nur die Repräsentanten der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften vertreten. Von Seiten der Wirtschaft sind folgende Organisationen in den „Spitzengesprächen" und in der „Steuerungsgruppe" beteiligt: der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Deutsche Industrie- und Handelstag. Von der Gewerkschaftsseite sind neben dem Deutschen Gewerkschaftsbund folgende Einzelgewerkschaften beteiligt: die IG Metall, die ÖTV und die DAG (beide zusammen jetzt als Verdi) sowie die IG Bergbau, Chemie und Energie (vgl. Schroeder/Esser 1999, Tiemann/Kaulisch 1999, Tegtmeier 2000 sowie die Beiträge in Arlt/Nehls 1999).

Die formelle Federführung im „Bündnis für Arbeit" hat das Bundeskanzleramt; sie zeigt sich in der Vorbereitung und Koordination der Spitzengespräche. Diese werden konkret vorbereitet durch die Steuerungsgruppe, in der die jeweils ministeriell tangierten Staatssekretäre sowie die Abteilungsleiter aus dem Bundeskanzleramt und den Ministerien sowie die Geschäftsführer/Generalsekretäre bzw. Abteilungsleiter der beteiligen Spitzenverbände teilnehmen. In dieser Steuerungsgruppe fallen

die zentralen Entscheidungen darüber, welches Thema wann in welcher Form behandelt wird. Zugearbeitet wird der Steuerungsgruppe durch eine „Benchmarking-Gruppe" (die sich zusammensetzt aus vier Professoren, wobei zwei der Mitglieder von der Arbeitgeberseite bzw. der Gewerkschaftsseite gestellt werden) und verschiedenen Arbeits- und Expertengruppen (bspw. in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Arbeitszeitpolitik, Entlassungsabfindungen). Zudem wurden Fach- und Themendialoge in jeweiliger Ressortveranrwortung durchgeführt. Im Unterschied zu den 60er und 70er Jahren zeigt sich gerade an dem Vorhandensein der Benchmarking-Gnippe, dass es (jedenfalls zu Beginn der Regierung Schröder) nicht mehr ein allseits akzeptiertes und handlungsleitendes „Modell Deutschland" gibt, das zudem als Vorbild für andere Länder gilt. Vielmehr soll auch im „Bündnis für Arbeit" ein systematischer Vergleich mit anderen vergleichbaren Ländern durchgeführt werden, um daraus Anregungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu gewinnen. Von der Gruppe wurde auch ein umfassender Bericht zum Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland erarbeitet (Eichhorst et al. 2001), der im Herbst 2001 publiziert wurde. In den anderen Bereichen der Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik sollte diese vergleichende Perspektive stärker als früher in der Regierungspolitik beachtet werden.

Betrachtet man die ursprüngliche Zielsetzung des „Bündnis für Arbeit" aus dem Herbst 1998, dann zielte dieser Sozialpakt auf ein breites Spektrum von Themen (von der Arbeitsmarktpolitik, der Steuerpolitik, bis hin zur Arbeitszeitpolitik, Ausbildungsfragen, der Rentenpolitik und Betriebsverfassungsfragen). Dieses inhaltliche Spektrum orientierte sich konzeptionell an zahlreichen Beispielen gelungener Bündnisse für Arbeit in anderen westlichen Ländern.

> „Diese Bündnisse für Arbeit - oder soziale Pakte - dienen der Verabredung einer gemeinsam koordinierten Strategie der wesentlichen Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Drei Ziele sollten damit erreicht werden: Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Sanierung öffentlicher Haushalte. Unabhängig von den großen Unterschieden in den Inhalten und Formen dieser Vereinbarungen haben die bestehenden sozialen Pakte in Europa drei wesentliche Merkmale: Soziale Pakte sind strategisch und auf einen längeren Zeitraum angelegt. Sie sind in der Regel keine einmalige Abstimmung zwischen den Tarifparteien und der Regierung über eine oder wenige spezifische Reformmaßnahmen, sondern überwiegend eine langfristig intendierte Verabredung zur Bearbeitung einer Reihe von Problemfeldern. Während einzelne Maßnahmen - etwa Lohnleitlinien - zeitlich definiert sind, ist der Pakt als solcher inhaltlich offen. Soziale Pakte zielen auf die Vereinbarung von Strategien zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise. Dadurch unterscheiden sie sich von anderen Formen ständiger Konzertierung und Konsultationen der Tarifparteien durch die Regierung, die man in vielen westeuropäischen Ländern in tripartistischen Wirtschafts- und Sozialräten antrifft. Soziale Pakte beschränken sich nicht auf einen Themenbereich. Sondern sie umfassen eine Reihe von Politikfeldern. Damit ermöglichen sie eine ressortübergreifende Reformpolitik, die in differenzierten politischen Systemen sonst nur schwer zu erreichen ist" (Hassel 1999: 1f.; vgl. auch die Beiträge in Arlt/Nehls 1999 sowie Kleinfeld 2001 und Visser/ Hemerijck 2000).

Gerade durch die Behandlung verschiedener politischer Themen im tripartistischen Bündnis sollten auch in der Bundesrepublik integrierte Lösungen für die politische

Praxis (sowohl für die Regierungspolitik als auch die Tarifpolitik) möglich werden. Zu den Zielen einer solchen dreiseitig abgesprochenen Beschäftigungspolitik zählten u.a. eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit, der Aufbau von neuer Beschäftigung (gerade auch im Dienstleistungssektor) sowie generell die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes. Zugleich ging es um eine generelle Senkung der Arbeitskosten (also sowohl eine Absenkung der Lohnnebenkosten als auch eine moderate Lohnpolitik) sowie generell um eine höhere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt. Wolfgang Streeck (2000: 62) hat es so formuliert:

> „Dreiseitige Absprachen zwischen den Spitzen des Staates und der gesellschaftlichen Organisationen können helfen, die Große Koalition der professionellen Bewegungsverhinderer zu entmachten, die es als ihre Aufgabe ansehen, die Politik daran zu hindern, sich auf Praxis einzulassen - auf den offenen Horizont einer Zukunft, die sich mit den Modellen der Gegenwart natürlich nicht berechnen lässt und für deren Erkundung nichts unentbehrlicher ist als das, was Experten gerade nicht haben: auf Lebenserfahrung gestützte Intuition. Die Nutzung korporatistischer Interessenregulierung für gesellschaftlichen Wandel mit Hilfe des Bündnisses für Arbeit kann, so überraschend dies erscheinen mag, die Stunde der Neuentdeckung des Politischen in der Politik sein - und muß es sein, wenn das Bündnis Erfolg haben soll".

Konzeptionell war im Bundeskanzleramt im Herbst 1998 ein Tausch zwischen den verschiedenen Elementen einer Beschäftigungspolitik (etwa steuerpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mit Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung, etc.) angedacht worden. Durch eine solche politische Tauschlogik sollten integrierte Lösungen entwickelt werden, die insgesamt die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit von Regierungen dadurch erhöhen können, dass Prozesse der Konsensbildung durch Interessenausgleich an zentraler Stelle der Regierungspolitik institutionalisiert werden. Wenngleich die geringe Effizienz eines korporatistischen Verhandlungssystems in der bundesrepublikanischen Geschichte präsent war, nämlich der „Konzertierten Aktion", die Mitte der 70er Jahre auch offiziell scheiterte, waren zu Beginn der Regierung Schröder eher die ausländischen Erfahrungen (wie etwa in den Niederlanden) präsent, die belegen konnten, „dass sich korporatistische Institutionen bei der Reform des Wohlfahrtsstaates als effizient erweisen können, wenn man Effizienz als politische Durchsetzungsfähigkeit in einer auf Konsensbildung angewiesenen demokratischen Gesellschaft definiert. In diesen Fällen sind die Institutionen ebenfalls das Resultat pfadabhängiger Entwicklung, und insofern generiert Pfadabhängigkeit keineswegs notwendigerweise Ineffizienz" (Lehmbruch 1999: 58f; vgl. zur Einschätzung der deutschen Korporatismusvariante auch Streeck 1999, Czada 2000 und Weßels 1999).

Hervorzuheben ist in dieser Aussage die prinzipielle Offenheit der institutionellen Entwicklung in Deutschland für solche Verhandlungslösungen in den Beziehungen zwischen dem Staat, den Gewerkschaften und den großen Wirtschaftsverbänden. Dies führte im Herbst 1998 auch zu der Hoffnung, dass die relativ geringen Gestaltungsspielräume, die bislang korporatistischen Institutionen in der Bundesrepublik beschieden waren, aufgebrochen werden könnten. Ob diese Hoffnungen realistisch

waren, wird später beantwortet werden. Zunächst einmal trat das „Bündnis für Arbeit" gegenüber den anderen Beiräten und Expertenkommissionen der rot-grünen Bundesregierung durch seinen nicht-temporären Charakter hervor; mit diesem Instrument der Zusammenarbeit sollte nach dem Willen der Bundesregierung ein „innovativer Konsens" erzielt werden.

> „Anders als andere Konsensgremien ist es zeitlich nicht befristet. Das hat einen einfachen Grund: Solange es nicht gelungen ist, den Durchbruch im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit zu erzielen, solange das Bündnis der Vertrauensbildung dient und zu konkreten Ergebnissen führt, wäre es politisch nicht verantwortbar, die gemeinsamen Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften einzustellen" (Steinmeier 2001: 266).

In der ersten Phase, die vom Herbst 1998 bis zum Sommer 1999 angesetzt werden kann, wurde zunächst der institutionelle Aufbau der komplexen Strukturen des „Bündnis für Arbeit" realisiert. Weil verschiedene Politikfelder und Akteurskonstellationen angesprochen wurden, zog sich diese Formierungsphase etwas länger als geplant hin. Da es zudem kein isoliertes „Bündnis für Arbeit" auf Bundesebene geben sollte, sondern vielmehr auch die bereits entstandenen Bündnisse auf regionaler und auf Bundesländerebene miteinbezogen werden sollten, ergab sich auch noch die Notwendigkeit, die föderalistischen Strukturen der Bundesrepublik mit der Bündnisstrategie *zu* verknüpfen. Im Nachhinein ist es sicherlich gelungen, alle wesentlichen Akteure sowohl im politisch-administrativen System als auch im Verbandssystem am „Bündnis für Arbeit" zu beteiligen.

Betrachtet man allerdings eine zentrale Voraussetzung aller erfolgreichen sozialen Pakte in vergleichbaren Ländern, nämlich eine gemeinsame Problemwahrnehmung, dann fallen gerade hinsichtlich der Situationseinschätzung bei den zentralen Tarifverbänden erhebliche Unterschiede auf. Diese liegen sicherlich auch in den historisch gewachsenen Vorbehalten gegenüber korporatistischen Verhandlungssystemen in Deutschland bei den zentralen Akteuren im Verbandssystem begründet. Schon in der Frühphase des deutschen „Bündnis für Arbeit" gab es deutlich unterschiedliche Wahrnehmungen über die Situation des Standortes Deutschland. Diese für konsensorientierte Abstimmungsprozesse nicht gerade förderliche Diagnose sollte durch die Erstellung der Benchmarking-Studie zum Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland verändert werden, um über gemeinsame Deutungsprozesse auch die Problemlösungsressourcen zu erzielen. Der Diskussions- und Formulierungsprozess in den verschiedenen Arbeits- und Expertengruppen des Bündnis war in vielen Fragen durchaus konflikthaft, allerdings nicht innerhalb der Wissenschaftlergruppe, die in den meisten Fragen durch die umfangreichen Aufbereitungen und Analysen relativ schnell Konsens erzielen konnte. Die Konflikte traten in dem Moment auf, als die Gewerkschaften und die Spitzenverbände der Wirtschaft die ‚Arena' betraten und die wissenschaftlichen Analysen in ihre Organisationsstrategien und -taktiken einbauen wollten. Gerade weil manche der Situationseinschätzungen nicht in das klassische Argumentationsreservoir oder in liebgewordene Schablonen pass-

ten, was wiederum durchaus nicht im Widerspruch zu den Zielen der Bundesregierung und speziell des Bundeskanzleramtes stand, sperrte man sich in vielen Einzelfragen beziehungsweise forderte ‚Gegengutachten', alternative Formulierungen etc. ein. So wurde der Deutungsprozess auf jeden Fall künstlich verlängert und die bestehenden ‚Gräben' teilweise nur oberflächlich verdeckt.

Allerdings kann ohnehin nicht von einer gemeinsamen Argumentationslinie bei den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den Gewerkschaften gesprochen werden; dominant sind eher im eigenen Lager deutliche Unterschiede. Nicht Homogenität prägte etwa die Gewerkschaftsbewegung, sondern gerade in Einzelfragen heterogene Situationsdeutungen und Handlungsstrategien, wobei starke Einzelgewerkschaften wie die IG Metall auch im Bündnis Entscheidungskompetenzen beanspruchen. Die von wissenschaftlicher Seite immer wieder vorgetragene These, derzufolge die Spitzenverbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zwar Koordinationsfunktionen wahrnehmen, aber kaum reale Entscheidungskompetenzen haben, bestätigte sich auch in den Bündnisberatungen. Zudem müssen die jeweiligen nationalspezifischen Funktionalitätsbedingungen beschäftigungspolitischer Konsensrunden mit beachtet werden. Das bedeutet für das „Bündnis für Arbeit", dass es keine gesetzlich verankerten Möglichkeiten gibt, von der Regierung aus direkt in die verbandlichen Arbeitsbeziehungen einzugreifen.

Trotz der nicht immer harmonischen Diskussionsprozesse in den Arbeits- und Expertengruppen sowie der Steuerungsgruppe hat sich im Verlauf der Zeit im Bündnis bei vielen Akteuren eine durchaus positive Einschätzung solcher Konsensrunden entwickelt, wenngleich in den öffentlichen Debatten schon seit Mitte 1999 immer wieder nach dem Sinn solcher Verhandlungsrunden gefragt wurde. Unabhängig von den üblichen und zum politischen Tagesgeschäft zählenden Angriffen der Oppositionsparteien, die das Bündnis für Arbeit bereits Anfang 2000 für „gescheitert" erklärten, gibt es auch von wissenschaftlicher Seite und in den Medien eine ernsthafte Kontroverse darüber, was mit dem Bündnis - außer den von der Bundesregierung immer wieder vorgezeigten positiven Beispielen (etwa den „Ausbildungskonsens") - erreicht wurde.

2.2 Resultate

Schaut man sich nüchtern die Ergebnisse der Bündnisrunden an, dann zeigen sich nach einer teilweise schwierigen Formierungsphase sowohl hinsichtlich einer gemeinsamen Problemdeutung als auch einer zügigen Abarbeitung von Themen Defizite. Vorzeigbare beschäftigungspolitische Erfolge haben demgegenüber vor allem die Bündnisse gebracht, die stark betrieblich und regional orientiert waren und in dieser Arena politische Tauschprozesse organisieren konnten.

Das Bündnis auf nationaler Ebene litt aber auch unter internen Konflikten in der sozialdemokratischen Partei, die in der Formierungsphase im Herbst 1998/Anfang 1999 endgültig aufbrachen. In einem zentralen Punkt (nämlich der Frage der Haus-

haltskonsolidierung und mittelfristigen Finanzpolitik) wurde nicht an einem Strang gezogen. Vergleichbare Bündnisse (etwa in den Niederlanden) demonstrieren aber nachhaltig, dass eine strikte Haushaltsdisziplin zu den zentralen Voraussetzungen eines erfolgreichen Bündnisses gehört. Eine Wende zeigte sich hier erst im Frühjahr 1999 mit der Installierung eines neuen Finanzministers (vgl. Zohlnhöfer i.d.B.). Im Sommer 1999 spitzten sich auch die Auseinandersetzungen in der Steuerungsgruppe des „Bündnis für Arbeit" zu; hier prallten sowohl unterschiedliche Problemdeutungen als auch die Prioritätenskala der zu behandelnden Themen aufeinander. Durch die Neubesetzung des Koordinators im Bundeskanzleramt für das „Bündnis für Arbeit" (Steinmeier für Hombach) wurde dann eine neue (zweite) Phase eingeleitet, die sich dadurch auszeichnet, dass die institutionellen Strukturen stärker beachtet und konsolidiert wurden. Gleichzeitig betrieb das Kanzleramt eine diskrete Vermittlungs- und Abstimmungspolitik. Diese Vermittlungsprozesse führten dann auch zu ersten - beschäftigungspolitisch aber nur kleineren - Ergebnissen (etwa hinsichtlich der Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer). Dieses durchaus strittige Thema wurde im Sommer 1999 „abgearbeitet" in der Form, dass es zwar nicht zu einem grundlegenden Wandel der Beschäftigungspolitik in diesem Feld gekommen ist, auf Länderebene aber Modellversuche durchgeführt wurden, die allerdings nur marginale Bedeutung für einen Wandel auf dem Arbeitsmarkt haben (vgl. Blancke/Schmid i.d.B.).

Gerade an diesem Beispiel zeigt sich allerdings auch ein weiteres grundlegendes Problem von institutionellen Reformen in der Bundesrepublik: die Geschwindigkeit der Umsetzung. Nachdem im Sommer 1999 im Wesentlichen die Eckpunkte für Modellprojekte zur Verbesserung der Beschäftigungschancen geringqualifizierter Arbeitnehmer beschlossen waren, dauerte es bis zum Herbst 2000, bis diese Modellprojekte (in Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen und Brandenburg) gestartet wurden. Gerade weil die föderalistischen Strukturen und prozeduralen Mechanismen beachtet („semisouveräner" Staat!), zudem viele Positionen von Vetospielern noch abgearbeitet werden mussten, sind politisch verwertbare Ergebnisse aus solchen Modellprojekten erst in zwei bis drei Jahren zu erwarten (vgl. zu dieser Debatte Streeck/Heinze 1999; Siegel/Jochem 2000 und Heinze/Streeck 2002).

Geholfen haben sie dem Diskussionsverlauf im „Bündnis für Arbeit" insofern, als gerade dadurch das in der Formierungsphase des Bündnisses oft anzutreffende Misstrauen zwischen den verschiedenen Akteuren ein wenig abgebaut wurde. Ob durch diese auch institutionelle Stabilisierung allerdings schon liebgewonnene Leitbilder und beschäftigungspolitische Prämissen der beteiligten Großorganisationen abgebaut werden konnten zugunsten einer geteilten Problemwahrnehmung, muss bezweifelt werden. Im übrigen sind diese kleinen Schritte zur Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik auch erst realisiert worden, nachdem Ende 1999 das „Bündnis für Arbeit" fast vor dem Aus stand und es nur durch informelle Spitzengespräche

und das Engagement des Kanzlers gelungen ist, auf formaler Ebene das „Bündnis für Arbeit" beizubehalten.

> „Von den deutschen Gewerkschaften, die damit in Europa allein stehen, wird eine selektive Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen auf das heftigste abgelehnt. Die Gründe hierfür sind nicht ganz klar. Ideologische Abwehrreflexe und manchmal offensichtlich gewollte Missverständnisse kommen zusammen mit einer bemerkenswerten Abwesenheit unabhängigen ökonomischen Sachverstands. [...] Ebenfalls eine Rolle spielen dürften Sorgen um die Integrität des Äquivalenzprinzips bei der Sozialversicherung, an der vor allem gut verdienenden Arbeitnehmern gelegen ist, sowie Misstrauen gegenüber jeder Maßnahme, die das Beitragsaufkommen der Rentenversicherung auch nur möglicherweise gefährden könnte" (Heinze/Streeck 2002: 12f; vgl. auch Blancke/Schmid i.d.B.).

Im Laufe des Jahres 2000 hat sich die Bündnisarbeit in den verschiedenen Arbeits- und Expertengruppen weiter stabilisiert (allerdings mit deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen), ohne allerdings wesentliche Impulse für eine Veränderung der Arbeitsmarktlage auszulösen. Diese dritte Phase, die in Teilbereichen einige vorzeigbare Ergebnisse brachte, ging dann relativ geräuschlos in die Periode des Wahlkampfs über, in dem das Bündnis - auch bedingt durch die Einsetzung der Hartz-Kommission - keine strategische Bedeutung mehr hatte. Bedingt auch durch die moderaten Lohnabschlüsse im Frühjahr 2000 und damit der Fortsetzung einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik in Deutschland konnte also das Bündnis allerdings auf einem inhaltlich weiter begrenzten Niveau institutionell weitergeführt werden.

2.3 Bewertung

Das „Bündnis für Arbeit" markiert so gesehen keinen Bruch mit der traditionellen Tarif- und Beschäftigungspolitik in Deutschland, sondern vielmehr bestätigt sich die Kontinuitätsthese. Ein markanter Wandel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist demnach nicht zu verzeichnen, was sicherlich auf die Rahmenbedingungen und den Politikstil zurückzuführen ist. Der bisherige Verlauf des Bündnisses und vor allem die von den Arbeitsgruppen und der Benchmarkinggruppe vorgelegten Ergebnisse markieren zwar in einzelnen Themenbereichen eine tendenzielle Abkehr von den klassischen Organisationsprämissen und Leitlinien (in Richtung einer ‚aktivierenden' Arbeitsmarktpolitik), allerdings gibt es bislang keine grundlegende institutionelle Reform, die auf das „Bündnis für Arbeit" zurückgeführt werden könnte. Das große Ziel, nämlich der Abbau von Arbeitslosigkeit und der Aufbau neuer Beschäftigung wurde bislang nicht erreicht. Die zwischenzeitlichen positiven Tendenzen und Belebungen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt (etwa im Jahr 2000) sind im Wesentlichen nicht auf das „Bündnis für Arbeit" zurückzuführen, sondern lagen an den günstigen Rahmenbedingungen. Zudem deutete sich im Verlaufe des Jahres 2000 eine Prioritätenverschiebung in der Regierungspolitik an; das Thema .Beschäf-

tigungsaufbau' verlor an Bedeutung, während andere Themen (vor allem die Steuerproblematik und die Rentenreform) deutlich an Bedeutung gewonnen haben.

Erst mit der massiven Organisationskrise bei der Bundesanstalt für Arbeit kehrte das eigentliche Thema des Bündnisses, nämlich der Abbau der Massenarbeitslosigkeit, mit einem neuen Verhandlungsnetzwerk, der Hartz-Kommission, auf die politische Bühne zurück. Die im Herbst 1998 angedachte integrierte Lösung des Beschäftigungsproblems gelang im Gegensatz zu kleineren westeuropäischen Ländern in der Bundesrepublik nicht. Politische Austauschprozesse, wie sie in den Zielvorstellungen des „Bündnis für Arbeit" genannt wurden, sind anscheinend aufgrund der Routinen und Logiken der abgeschotteten Arenen in einzelne Politikfelder kaum zu überwinden. Eine sektorübergreifende Politik ist in der Bundesrepublik bislang nicht gelungen; man muss in dieser Frage Gerhard Lehmbruch (2000: 111) folgen, der schon früh das „Bündnis für Arbeit" kritisch eingeschätzt hat und folgerte, „dass angesichts der institutionellen Segmentierung des deutschen Korporatismus eine erfolgreiche sektorübergreifende Konsensbildung über eine Neudefinition wohlfahrtsstaatlicher Ansprüche, mit der die Sozialsysteme funktionsfähig erhalten [werden] können, mit dem tripartistischen Ansatz des Bündnisses für Arbeit nicht geleistet werden kann" (vgl. auch Czada 2002).

Das deutsche „Bündnis für Arbeit" leidet also nicht nur darunter, dass sich die zentralen Großorganisationen nur sehr begrenzt von ihren inhaltlichen Leitbildern lösen können, und auch nicht nur daran, dass die Bundesregierung kaum harte Sanktionen im Falle eines Scheiterns androhen kann, sondern auch an der institutionellen Eigenlogik der ausdifferenzierten themenspezifischen politischen Arenen. Es zeigte sich auch anhand der Rentenreform, wie schwierig es ist, im semisouveränen Staat der Bundesrepublik zu kleinen institutionellen Reformen zu gelangen. Noch schwieriger wird es, wenn ein Tausch zwischen verschiedenen Politikfeldern organisiert werden muss. Die institutionelle Fragmentierung des politischen Systems, die immer wieder Möglichkeiten für eine Beeinträchtigung reformpolitischer Maßnahmen durch die jeweilige parteipolitische Opposition bietet, kann nur dann überwunden werden, wenn es auf politischer Ebene zu inhaltlichen Kompromissen in den jeweiligen Sachthemen kommt. Auch für das „Bündnis für Arbeit" hätten die Erfolgsaussichten erhöht werden können, wenn es auf parteipolitischer Ebene zu inhaltlich-rationalen Diskussionen und konkreten Abstimmungsprozessen (sozusagen einer informellen großen Koalition) gekommen wäre. Mit Beginn des Bundestagswahlkampfes traten aber wieder so viele parteipolitische Dissonanzen hervor, dass über diesen Weg das „Bündnis für Arbeit" nicht stabilisiert bzw. weiterentwickelt werden konnte.

Da das hoch fragmentierte politische System der Bundesrepublik allerdings nur selten längere Phasen kennt, in denen kein Wahlkampf abläuft (eine solche Phase erlebten wir in der 14. Legislaturperiode nur im Sommer 2000), sind die institutionellen Grenzen eines deutschen „Bündnis für Arbeit" nicht so leicht zu überwinden.

Zudem zeigt sich anhand der politischen Auseinandersetzungen seit 1998, dass parteipolitische Profilierungen über dem Interesse an konsensualen Lösungen in zentralen Zukunftsfragen des Landes rangieren. Da auch die Großorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitssystem mit erheblichen Organisationsproblemen und -krisen zu kämpfen haben, sind innovative Lösungen für die Beschäftigungskrise in Deutschland auch nur begrenzt zu erwarten (vgl. auch Weßels 1999 und Burgmer 2002). Gleichzeitig werden die strukturell verunsicherten Großorganisationen aber auch nicht auf ein Scheitern des „Bündnis für Arbeit" hinarbeiten, da hierüber ihre Organisationsprobleme auch nicht gelöst werden.

So gesehen sprach vieles seit Mitte 2000 für eine geräuschlose Fortsetzung des „Bündnis für Arbeit", das allerdings auch keine inhaltlich akzentuierten neuen Vorschläge zur Überwindung des Beschäftigungsproblems in Deutschland vorgelegt hat. Dominant bleiben kleine institutionelle Veränderungen in einzelnen Problembereichen, die sich nicht so sehr am großen Ziel des Beschäftigungsaufbaus orientieren, sondern vielmehr Lernprozesse in den jeweiligen Organisationen und damit eine schrittweise Überwindung des Misstrauens und der Blockadehaltung darstellen. Aber auch wenn sich die Regierung durchsetzungswillig bei einzelnen Reformvorhaben gezeigt hat, war der ‚semisouveräne' deutsche Staat mit seinen vielfältigen Möglichkeiten der Konterkarierung von langfristigen Reformvorhaben nur eng begrenzt in der Lage, eine solche Politik umzusetzen (etwa beim Einstieg in eine Reform der Altersversorgung). Sie erforderte schon in kleineren Problemfällen eine erhebliche Anstrengung seitens der Regierung (vor allem des Kanzlers), um die relativ abgeschotteten korporatistischen Arenen auf eine gemeinsame Problemlösung zu orientieren. Auf jeden Fall dauert dieser Prozess länger als viele Experten und Politiker erwartet haben. Die komplexe institutionelle Architektur des deutschen Wohlfahrtsstaates kann nicht von heute auf morgen grundlegend verändert werden. Schon um kleinere institutionelle Reformen einzuleiten, sind verschiedene Umwege und Schleichwege vonnöten, um sie zu implementieren, was sich auch in den Bündnisrunden gezeigt hat (etwa anhand des Konflikts um Einstiegsoptionen in den Arbeitsmarkt durch Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen bei Arbeitnehmern mit geringer Produktivität, der dadurch gelöst wurde, dass eher symbolisch Modellprojekte gestartet wurden).

Es stellt sich deshalb aus heutiger Sicht die Frage, ob es nicht zu Beginn des Bündnisses im Herbst 1998 sinnvoll gewesen wäre, wenn die Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt eine akzentuierte Problemanalyse des Standortes Deutschland vorgenommen hätte und diese Diagnose dann in einem öffentlichen Diskurs (und durchaus auch strittig) mit den zentralen Institutionen und Großorganisationen zur Grundlage der Bündnispolitik gemacht hätte. In anderen Ländern (vor allem in den Niederlanden) gab es eine solche deutliche Problemdiagnose, um hierüber auch eine entschiedene und mit Sanktionsdrohungen unterstützte Regierungspolitik im Zusammenhang mit dem Sozialpakt umzusetzen. Die neue Bundesregierung hat dem-

gegenüber im Herbst 1998 (wohl aus wahltaktischen Gründen) im ersten Schritt sogar sozialpolitische ‚Bonbons' etwa für die Gewerkschaften verteilt (bspw. Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz etc.), ohne diese Zugeständnisse in eine umfassende Bündnispolitik einzubringen. Diese Strategie kann über parteipolitische Konstellationen durchaus erklärt werden, zumal auch die institutionelle Architektur des Bündnisses noch nicht formiert war. Doch eine solche situative, ‚nachgiebige' Politik zu Beginn eines Bündnisses hat den Nachteil, dass sich gewisse Verhaltensroutinen der politischen Großorganisationen eingeschliffen haben und darüber hinaus für institutionelle Reformen keine Blockaden weggeräumt wurden. Die ernüchternde Einsicht ist: Es fehlte der Politik an einer Vision für eine Überwindung der Beschäftigungskrise und eine grundlegende Reform des Arbeitsmarktes.

> „Vision bezeichnet die Kompetenz, wissensbasierte Entwürfe zukünftiger Umweltkonstellationen handlungsleitend zu machen. In einer zukunftsoffenen und zukunftsorientierten Welt wird die Fähigkeit zur Generierung viabler Visionen zur kostbarsten Ressource der Systemsteuerung. Auch wenn im korporativen Alltag mit der Kategorie der Vision ebenso Schindluder getrieben wird wie mit jedem anderen Modebegriff, sollte dies nicht dazu führen, das Gestaltungspotential überzeugender Visionen zu unterschätzen" (Willke 1997: 331; vgl. auch Streeck 2000).

Da sowohl die Vision für eine neue Dynamik auf dem Arbeitsmarkt als auch das Vertrauen in die anderen Akteure und in das Verhandlungssystem „Bündnis für Arbeit" selbst fehlte, konnte sich der Partikularismus der organisierten Interessen ungebremst fortsetzen und die auf innovativen Konsens setzende Politikstrategie von Kanzler Schröder wurde ‚entzaubert'. Seit der Mitte der Legislaturperiode sind auch keine großen Sanktionsandrohungen gegenüber den beteiligten gesellschaftlichen Organisationen mehr möglich, vielmehr bemühen sich alle drei Seiten, auf Sparflamme und auf ‚Schleichwegen' das „Bündnis für Arbeit" weiter ‚lodern' zu lassen, von einer gezielten Politiksteuerung kann allerdings keine Rede mehr sein.

3 Das „Bündnis für Arbeit" als Lehrstück für Reformunfähigkeit in Deutschland? Zur Entzauberung der korporativen Interessenregulierungsstrategie

Betrachtet man die deutschen Erfahrungen aus einer international vergleichenden Perspektive, dann kann man sagen: Das Fenster einer Reform des deutschen Sozialstaates wurde durch das „Bündnis für Arbeit" geöffnet, allerdings hat man es gerade zu Beginn versäumt, eine gemeinsame Problemdiagnose und darauf aufbauende Handlungsschritte zu vereinbaren. Deshalb sind die großen Erwartungen enttäuscht worden bzw. die politischen Energien wurden stärker in anderen inhaltlichen Arenen aufgebraucht. Durch die laufenden Beratungen in den verschiedenen Untereinheiten des „Bündnis für Arbeit" sind sicherlich einige Vetopositionen der Verbände schrittweise thematisiert und teilweise aufgelöst worden, allerdings ist die Regulierungskompetenz nur in wenigen Bereichen bislang deutlich gesteigert worden. Wird die Leistungsfähigkeit dieses korporatistischen Verhandlungssystems in den Mittelpunkt gerückt, dann wird man wohl eher sagen müssen, dass auch über das „Bündnis für Arbeit" keine grundlegende Korrektur der eingespielten Mechanismen und Routinen des deutschen (weitgehend noch immer westdeutsch geprägten) Verbändesystems erreicht wurde. Ein „alternatives, womöglich effizienteres institutionelles Regelsystem zur Stabilisierung der Beziehungen zwischen Kapital, Arbeit und Regierung" (Lehmbruch 1999: 59f.) konnte auch von der Regierung Schröder nicht aufgebaut werden. Trotz dieser strukturellen Kommunikationsprobleme gab es durch die vom Bündnis ausgelösten Verhandlungsrunden in verschiedenen strategischen Arbeitsmarktfragen eine gewisse Annäherung der Positionen, die auch von den zentralen Akteuren registriert und geschätzt werden und die in der Summe zu einem Paradigmenwandel (etwa hinsichtlich der Beschäftigung Älterer) durchaus beigetragen haben. So ist die „Rente mit 60", obwohl von den Gewerkschaften noch 1998/99 massiv gefordert, inzwischen relativ lautlos von der beschäftigungspolitischen Agenda verschwunden und es werden stattdessen neue Modelle zur besseren Integration älterer Arbeitnehmer entwickelt. Auch generell werden hinsichtlich der Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Entlohnung die vorhandenen Chancen einer besseren Abstimmung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern weitaus besser genutzt. Diese Erfolge können mittelbar auch auf die Verhandlungsrunden im Bündnis zurückgeführt werden. Ein stärkerer Aufbruch aus institutionellen Erstarrungen ist vereinzelt auf betrieblicher Ebene (beispielsweise bei VW) oder in einzelnen Tarifbezirken zu beobachten. Interessant ist hieran vor allem, dass die Initiative für solche Innovationen - über den Druck des Standortwettbewerbs hinaus - zumeist nicht von den Spitzenverbänden kam. Die experimentellen Konsenslösungen wurden vielmehr vor Ort, allerdings in langwierigen Verhandlungen erwirkt.

Die von der Bundesregierung propagierte „Führung im Konsens" wird sowohl von wissenschaftlichen Beobachtern als auch den Spitzenverbänden von Kapital und Arbeit hartnäckig bestritten, zumal man sich in der letzten Bündnisrunde auch nicht mehr viel zu sagen hatte. Der Glanz der „Berliner Räterepublik" verblasste bereits im Jahr 2001: Nicht die positiven Wirkungen eines neuen steuerungspolitischen Instruments sorgten wie erhofft für Schlagzeilen, vielmehr wurde das Bündnis wieder verstärkt als „institutionelle Sklerose" thematisiert und als wenig effizientes Gremium verurteilt. Die Vorbehalte gegen ein „Kartell" organisierter Interessen wurden parallel zur Eröffnung des Bundestagswahlkampfes Ende 2001/Anfang 2002 immer lauter. Hierzu hat dann auch die Organisationskrise der tripartistisch gesteuerten Bundesanstalt für Arbeit erheblich beigetragen. Bei der Bundesanstalt handelt es sich um einen ‚Nerv' des bundesrepublikanischen Sozialstaats mit starken Mitwirkungsrechten für die Sozialpartner, also die Großverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften, und deshalb wurden offensichtliche Ineffizienzen und Fehlsteue-

rungen als Versagen des korporatistischen Systems (oder der ‚Gremienherrschaft' im ‚Klüngelland') interpretiert und medial breit kommuniziert.

> „Der Korporatismus ist die Verschwörung der Insider gegen die Outsider, der wenigen Starken (sprich: Gutorganisierten) gegen die vielen Schwachen (die Verbraucher oder Steuerzahler). Das Ziel ist die Umlenkung der Ressourcen von .denen' zu ‚uns'. Die Wohltaten sind materieller Art: ‚Staatsknete', Steuernachlässe, Lohnabschlüsse, Zugangsbeschränkungen. Und symbolischer: Anerkennung, Vorrang, Verfügungsmacht. [...] Die prächtigste Ausgeburt der Konsensideologie ist das .Bündnis für Arbeit', in dem Arbeitgeber und Gewerkschaften unter der scheinbar neutralen Obhut der Regierung tagen. Tatsächlich ist es aber ein Bündnis gegen Arbeit. Die Bosse hätten am liebsten freie Hand beim Abschmelzen ihrer Lohnquote, weil Arbeit (die hiesigen Löhne-plus-Abgaben sind die höchsten der Welt) zumal in schlechten Zeiten zu teuer ist. Die Gewerkschaftsbosse aber wollen noch höhere Löhne sowie Jobgarantien für alle, die einen Job schon haben. Und die Regierung wünscht den .sozialen Frieden', dies umso heftiger, je näher der Wahltag rückt. Jeder für sich handelt rational, aber auf Kosten zweier Gruppen, die am Tisch nicht dabei sind. Einmal das stumme Heer der Arbeitslosen, die aus dem Markt .herausgepreist' werden. Zum zweiten das ganze Volk der Steuerzahler, das dieses Heer alimentiert" (Joffe 2002: 3; vgl. auch Berthold/Hank 1999 sowie Weidenfeld 2002).

Vor diesem Hintergrund überrascht es auch nicht, dass parallel zu den offensichtlichen organisatorischen Funktionsdefiziten das gesamte System der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland auf den Prüfstand gerät, zumal es auch im internationalen Vergleich nicht gelungen ist, die Strukturprobleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen. Durch das von der rot-grünen Bundesregierung konzipierte Job-AQTIV-Gesetz, das noch im November 2001 vom Bundestag und dem Bundesrat verabschiedet wurde, wird zwar das über Jahrzehnte entwickelte defensive Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik mit aktivierenden Elementen versehen, allerdings stellt dieses durchaus reformpolitische Konzept aus heutiger Sicht erst den Einstieg in eine grundlegende Reform dar. Bewegung kam in die Arbeitsmarktpolitik eigentlich erst durch die Krise der Bundesanstalt und die darauf folgende Organisationsrefonn, die vom neuen Vorstandsvorsitzenden, Florian Gerster, auch als „Totalumbau" kommuniziert wurde. Bei der Neuordnung der Bundesanstalt, die begleitet wird von einer Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, wird auch der Nerv des bundesrepublikanischen Sozialstaats, die korporatistische Selbstverwaltung, angetastet. Sowohl die offensichtlichen Führungsdefizite der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Selbstverwaltung als auch die mageren Bündnisergebnisse dürften dazu fuhren, dass die Mitwirkungsrechte der Sozialpartner insgesamt eingeschränkt werden. Kontrolle statt Korporatismus - so lautet derzeit eher die Formel in den öffentlichen Debatten. Wenn auch das .Kartell' der organisierten Partikularinteressen in der Öffentlichkeit wieder einmal unter heftigem Druck steht, da es - so die Vermutung - das Gemeinwohl verletzt, versuchen sie aber mit allen Mitteln, ihre Gestaltungsspielräume zu retten oder unter neuem Vorzeichen wieder aufzubauen. Schaut man sich die Praktiken der Großverbände an, dann spricht einiges für die These, dass „Organisationsloyalität gelegentlich als Deckmantel von Selbstbedienungspraktiken zu Lasten von Wählern und Steuerzahlern fungiert" (Wiesenthal 1998: 338).

Die Bundesregierung gerät damit in ein Spagat zwischen den Machtansprüchen der Großorganisationen, die gerade in Wahlkampfzeiten gern mit ihrem Wählerpotential drohen (wenngleich dies auch oft leere Drohungen sind, da die gesellschaftliche Verankerung der Organisationen selbst drastisch geschrumpft ist), und den Reformversprechungen sowie den bereits konkret eingeleiteten Reformen und der neuen politischen Führungscrew in der Bundesanstalt. Gefordert ist von der Bundesregierung in solchen Zeiten vor allem eines: politische Führung. Die Frage, ob die Organisationsreformen wie auch andere Vorhaben im Gestrüpp organisierter Interessen hängen bleiben, kann noch nicht endgültig beantwortet werden. So gesehen sind auch die Kommentare in den Medien, Deutschland bleibe ein „einig Klüngelland" und unfähig, strukturelle Reformen umzusetzen, etwas verfrüht. Die öffentliche Thematisierung von verbandlichen Partikularismen kann aber mithelfen, die notwendigen Korrekturpotentiale zu mobilisieren. Ansonsten erweist sich Deutschland wirklich „als Verein von Bremsern, die an runden Tischen sitzen und die Wahrnehmung der Realität mit dem Bluff des Unzumutbaren darstellen" (Held 2002: 267). Runde Tische und zivilgesellschaftliche Bündnisse wären dann nicht mehr Signale für Reformen, sondern Symptome des „Patienten Deutschland", der an einer Reformphobie leidet und deshalb vieles eher auf die ‚lange Bank' schiebt, obwohl strategische Alternativvorschläge vorhanden sind.

Der sich mit der Neustrukturierung der Bundesanstalt abzeichnende Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik zeichnete sich zwar bereits im Job-AQTIV-Gesetz mit der Fokussierung auf Aktivierung ab, durch den Vermittlungsskandal, der in allen Medien breit diskutiert wurde, waren nun aber auch strukturelle Reformen, wie sie im Kanzleramt schon länger diskutiert wurden, vermittelbar. „Durch den externen Schock wurde der Umstellungsbedarf des Systems der Arbeitsvermittlung überdeutlich. Dies betraf nicht alleine den Umbau der Struktur der Bundesanstalt selbst, sondern gleichsam auch die Veränderung der Instrumente" (Blancke/Schmid i.d.B.). Dass die Regierung - auch durch die Einsetzung der Hartz-Kommission - schnell handeln und zudem die zentralen Vetospieler in der Partei und den Gewerkschaften disziplinieren konnte, lag jedoch nicht an organisatorischen Lernprozessen in der Bundesregierung oder in der sozialdemokratischen Partei, geschweige denn den Gewerkschaften, sondern vielmehr an dem plötzlich auftretenden und in der Medienöffentlichkeit hochgespielten Problemdruck, der wie eine Lawine die Bundesregierung unter Handlungszwang setzte. Aus dieser Sicht kann von einer Fortführung einer ergebnisorientierten, innovativen Konsenspolitik (so die Worte der Bundesregierung) oder auch von einem an der Pragmatik des Augenblicks orientierten, zugleich korporatistischen und präsidentiellen Politikstil gesprochen werden, der sich zunehmend in temporären, informellen Allianzen niederschlägt, die sich zudem stark nach den Erwartungen der Öffentlichkeit richten. Dies gilt vor allem für Wahlkampfzeiten, wie sie seit Anfang 2002 in der Bundesrepublik bestanden.

Insgesamt zeigt sich im „Bündnis für Arbeit" nicht der erhoffte innovative Konsens, eher treten wiederum durchaus pfadbestimmte Ineffizienzen korporatistischer Institutionen in Deutschland und nur geringe strategische Gestaltungsmöglichkeiten in den Vordergrund. Es ist sicherlich noch zu früh für eine Analyse der spezifischen Bedingungskonstellationen des institutionellen Immobilismus des „Bündnis für Arbeit"; dennoch sind weder die Organisationsprobleme und strategischen Führungsdefizite der politischen Großorganisationen noch die fest verankerten .Diskurskoalitionen' in den Ministerialbürokratien und Parlamenten förderlich für einen Erfolg dieses Bündnisses gewesen, das ohnehin in einem eher durch Kommunikationsdefizite geprägten Akteursfeld agieren musste. Neben den Steuerungsproblemen der großen Volksparteien (vgl. hierzu die Beiträge in Machnig/Bartels 2001) ist vor allem die organisatorische Schwächung der großen Verbände und ihrer geschrumpften gemeinschaftsstiftenden Gestaltungskraft zu thematisieren.

> „In den guten alten Zeiten reichte es, wenn sich der BDI-Vorsitzende mit dem DGB-Vorsitzenden und dem Bundeskanzler traf, um etwas zu entscheiden. Im heutigen Bündnis für Arbeit kämpfen die jeweils Beteiligten, um ihren .eigenen Laden' zusammenzuhalten, weil es eben keine Prägekraft mehr von gemeinsamen Interessen gibt. Es wird immer schwieriger, aus einer Kooperation Ergebnisse zu erzielen, weil die Zahl der einzubeziehenden Interessen immer unüberschaubarer wird" (Steger 2001: 22f; vgl. auch v. Kielmannsegg 2002 sowie die Beiträge in Bührer/Grande 2000).

Dass sich der Wert der Kooperation für die einzelnen Akteure heute anders darstellt, erklärt die eine Seite der mageren Bilanz einer konsensorientierten Regulierungsstrategie. Die andere Seite liegt in den spezifischen politisch-institutionellen Strukturen des korporatistisch geprägten deutschen Wohlfahrtsstaates, insbesondere seinem Hang zur Spezialisierung und perfekten Regulierung wie aber auch der generellen Segmentierung.

So gesehen prägt die .Organisationsgesellschaft' der Bundesrepublik noch immer eine eigentümliche aktive Passivität, die sich grundlegenden Kurswechseln bislang verweigerte. Aus Sicht der politischen Akteure wird politisches Gestalten jedoch immer schwieriger und auch auf die eingespielten korporativen Netzwerke ist immer weniger Verlass, da sie nur ein - zudem kleiner werdendes - Segment des politischen Interessenspektrums abdecken. „Vernetzungen gewährleisten kein ruhiges Leben, aber sie halten die Herausforderungen in Grenzen, mit denen man zurechtkommen kann" (Luhmann 2000b: 409; vgl. auch ders. 2000a). Letztendlich bleibt also der staatlichen Politik gar keine andere Wahl, als die funktionalen Ressourcen der zivilgesellschaftlichen Netzwerke und Organisationen zu nutzen, weil sich in den Räten und Kommissionen inzwischen ein breites Spektrum organisierter Interessen und Experten wiederfindet.

> „Der Staat wird auf Kooperation setzen müssen, weil er in einer dynamischeren Welt keine andere Chance hat. Der Staat verfügt über kein Wissen, das die Gesellschaft - die Bürger wie ihre Wirtschaft - nicht längst besser verfügt und nutzt. Auf diese Ressourcen wird er in einer Wissensgesellschaft zurückgreifen, d.h. auf die Bürger, die sich längst in den modernen Welten bewegen, die er nicht mehr steuern kann. Er wird sie - in einer Wissensgesellschaft - als Gutachter ihrer eigenen Lebenswelten stärker heranziehen und integrieren müssen. Aber er kann den Bürgern Formen erhöhter Selbstorganisation anbieten, neue Kooperationsdesigns - mit dem Staat, und untereinander. Die Zivilgesellschaft ist kein Demokratieromantikprojekt, sondern ein Name für die kooperative Organisation der Zukunftsfähigkeit eines Staates, dessen Steuerungsressourcen schwinden. Anstatt ‚gegenzusteuern', fragt er die Bürger, welche Bewegungsformen sie für angemessen erachten: knowledge-driven-democracy, gepaart mit einem professionellen Staat in den Ausführungen" (Priddat 2000: 205f; vgl. auch Heinze 2002).

Das „Bündnis für Arbeit" ist nicht zu einem Beispiel einer sowohl gerechten als auch effizienten Modernisierungspolitik geworden; der Regierung Schröder ist es nicht gelungen, die Beharrungstendenzen der festgefügten Besitzstände auf dem Basar des Korporatismus strukturell zu verändern. Die weiterhin niedrige allgemeine Erwerbsquote und insbesondere das niedrige Beschäftigungsniveau im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen führt zum Ausschluss gering qualifizierter Arbeitnehmer nicht nur aus Beschäftigung, sondern tendenziell aus der Gesellschaft insgesamt. Aus dem „Bündnis für Arbeit" ist also ab Anfang 2001 eher ein „Bündnis für Stillstand" oder ein „Bündnis der Lustlosen" geworden, wie manche Publizisten schon kritisch und in Erinnerung an die Reformblockaden der neunziger Jahre anmerken. Allerdings spürte man an der Einsetzung der Hartz-Kommission, dass auch die Spitze der Bundesregierung die Bündnisstrategie im klassischen Sinn bereits verlassen hatte und neue, wiederum temporäre Gremien zur Konsensbildung einsetzt, um wenigstens symbolisch noch vor den Bundestagswahlen Handlungsbereitschaft auf dem Arbeitsmarkt anzuzeigen und um festgefahrene Reformbündnisse durch neue Anstöße vielleicht doch noch voranzubringen. Auch damit wurden natürlich die gewohnten Verfahren des politischen Willensbildungsprozesses (vor allem die Bedeutung des Bundestages) durchbrochen und tendenziell weiter abgewertet. Die Beschäftigungspolitik in Deutschland wird auch in der zweiten rot-grünen Regierung keine „Atempause" erhalten. Gerade der Reformstau auf dem Arbeitsmarkt zwingt sogar zu einem deutlich höheren politischen Innovationstempo, allerdings haben bei uns die „Bremser und Besitzstandswahrer besonders viele Möglichkeiten" (Jann 2002: 14).

Das „Bündnis für Arbeit" demonstriert aber nachhaltig, wie stark die dominierenden Eigeninteressen der beteiligten Akteure, von den staatlichen Verwaltungen über die Verbände bis hin zu den Berufsorganisationen, sind. Jede Regierungspolitik muss diese Resistenz gegen Veränderungen einkalkulieren; nach den Erfahrungen im Bündnis stehen viele der Organisationen einer Umstrukturierung reserviert gegenüber, die institutionellen Kapazitäten für korporatistische Regulierungen erschöpfen sich. Allerdings gibt es einen Riss durch die Verbände zwischen den Besitzstandswahrern und den Innovationsfreudigen und es finden durchaus auch kollektive Lernprozesse statt. Bislang dominieren allerdings der Immobilismus der Apparate und Innovationspatts, die meisten der etablierten Akteure sind gefangen in alten Rollenspielen. Klar scheint nur zu sein, dass die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur

Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen akzeptiert wurde, zerbrochen ist. „Das Dilemma des Sozialstaats besteht heute genau darin, dass die Institutionen, mit denen Unsicherheit eingedämmt wird, selbst unsicher geworden sind: Das ist Unsicherheit zweiter Ordnung. Das Festhalten an den herkömmlichen Methoden der Risikoabwehr ist selbst riskant geworden" (Offe 2002: 42).

Mit dem Verschwinden der alten Sicherheiten dürften sich auch die Wahrnehmungen der Akteure verändern, allerdings ist wohl nicht zu erwarten, dass die betreffenden Organisationen ihren jeweiligen spezifischen Organisationsblick und ihre Organisationskultur sofort verändern. Dies zeigte sich auch in den Beratungen der Bündnisrunden, wo schon nach relativ kurzer Zeit das Vertrauen und vor allem der anfangs vorherrschende Optimismus in einen innovativen Konsens verflogen war, ohne dass die bei der Suche nach einer konsensfähigen Lösung oft konterkarierend wirkenden wahltaktischen Motive eine Rolle spielten. Dies war erst ab Anfang 2002 der Fall. Sicherlich liegt es aber auch in der Logik der Sache, dass politische Abstimmungsprozesse generell langsamer verlaufen als ökonomische Entscheidungsprozesse, da sich die ökonomischen Akteure nicht um die „Loyalität und Legitimität kümmern müssen" (Nassehi 2002: 55), und schon deshalb besitzen weder Politiker noch politische Großorganisationen den .Charme' der Dynamik, der die globalisierte Wirtschaft derzeit auszeichnet. Mit diesem Verweis auf die strukturelle Langsamkeit der Politik soll aber nicht aus systemtheoretischer Sicht die geringe Handlungsfähigkeit der rot-grünen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entschuldigt werden.

> „Vielen Politikern fehlt es auf diesem Felde an Mut zur Wahrheit. Sie furchten die Agitation des Machtkartells aus Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und die negative Reaktion der Betroffenen. Den beiden größten Gewerkschaften sollte deutlich gesagt werden: Ihr vertretet im Ergebnis eurer Politik zwar die kurzfristigen Interessen der aktiven Arbeitnehmer, aber zur Überwindung der Arbeitslosigkeit trägt eure Politik nichts bei. Der Arbeitgeberorganisation sollte vorgehalten werden: Ihr vertretet zwar die kurzsichtigen Interessen eurer Unternehmen, aber die finanziellen Folgen eurer Politik schiebt ihr auf den Staat ab, das heißt: auf den Steuerzahler" (H. Schmidt 2002).

Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risikobereitschaft und der Kunst der politischen Führung bei den zentralen Akteuren und experimenteller Schritte, um sowohl die politisch-institutionellen Lähmungen (die ‚Große Koalition der Bewegungsverhinderer') als auch das vorherrschende Stimmungsbild in der Bevölkerung, das sich als aktive Passivität umschreiben lässt, zu überwinden.

4 Literatur

Alemann, Ulrich von/Marschall, Siefan (Hrsg.), 2002: Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden.

Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hrsg.), 1999: Bündnis für Arbeit. Konstruktion - Kritik - Karriere, Opladen/Wiesbaden.

Berthold, Norbert/Hank, Rainer, 1999: Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb, Tübingen.

Bührer, Werner/Grande, Edgar (Hrsg.), 2000: Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Baden-Baden.

Buirgmer, Inge Maria, 2002: Die Zukunft der Verbände. Herausforderungen und Perspektiven der etablierten Wirtschaftsverbände, in: *Süß, Werner* (Hrsg.): Deutschland in den neunziger Jahren, Opladen, 161-174.

Czada, Roland, 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: *Hollmann, Everhard/Voelzkow, Helmut* (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, 23-49.

Czada, Roland, 2002: Zwischen Stagnation und Umbruch. Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989, in: *Süß, Werner (Hrsg.):* Deutschland in den neunziger Jahren, Opladen, 203-225.

Eichhorst, Werner et al, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg.

Falter, Jürgen, 2002: Politik im medialen Wanderzirkus, in: Vorgänge 158: 5-9.

Hassel, Anke, 1999: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, Köln (MP1FG).

Heinze, Rolf G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozio-ökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland", Opladen/Wiesbaden.

Heinze, Rolf G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat - Wenig Tat?, Wiesbaden.

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland, Opladen.

Heinze, Rolf G./Schmid, Josef, 1994: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern, in: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.): Staat und Verbände (PVS-Sonderheft 25), Opladen, 65-99.

Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph, 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen.

Heinze, Rolf G./Streeck, Wolfgang, 2002: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: DIW-Vierteljahreshefte (i.E.).

Held, Gerd, 2002: Das Suchverfahren der Konfrontation, in: *Bollmann, Stefan* (Hrsg.): Patient Deutschland. Eine Therapie, Stuttgart/München, 267-283.

Jann, Werner, 2002: Die beteiligungsorientierte Kanzlerdemokratie - ein neues Politikmodell? (Interview), in: Die Mitbestimmung 48: 10-14.

Joffe, Josef, 2002: Deutschland, einig Klüngelland, in: Die Zeit v. 7.3.02.

Kielmannsegg, Peter Graf, 2002: Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Schaderpreis 2001, Dannstadt, 19-29.

Kleinfeld, Ralf, 2001: Niederlande, in: *Reutter, Werner/Rütters, Peter* (Hrsg.): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa, Opladen, 287-312.

Körte, Karl Rudolf, 2002: In der Präsentationsdemokratie. Schröders Regierungsstil prägt die Berliner Republik, in: FAZ v. 26.7.02.

Leggewie, Clans, 1999: Böcke zu Gärtnern? Das Bündnis für Arbeit im Politikprozess, in: *Arlt, Hans-Jiirgen/Nehls, Sabine* (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion - Kritik - Karriere, Opladen/Wiesbaden, 13-24.

Lehmbruch, Gerhard, 1999: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 41-61.

Lehmbruch, Gerhard, 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: *Czada, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik, Wiesbaden, 89-112.

Luhmann, Niklas, 2000a: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt.

Luhmann, Niklas, 2000b: Organisation und Entscheidung, Opladen/Wiesbaden.

Machnig, Matthias/Bartels, Hans-Peter (Hrsg.), 2001: Der rasende Tanker, Göttingen.
Nassehi. Armin, 2002: Politik des Staates oder Politik der Gesellschaft?, in: *Hellmann. Kai-Uwe/ Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.): Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt, 38-59.
Niejahr. Elisabeth, 2001: Politik gegen Bares, in: Die Zeit v. 8.11.01.
Niejahr, Elisabeth/Pörtner, Rainer, 2002: Joschka Fischers Pollenflug und andere Spiele der Macht, Frankfurt.
Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung. Notizen über seine Voraussetzungen und demokratietheorctische Gehalte, in: *Puhle, Hans Jürgen* (Hrsg.): Kapitalismus, Korporatismus, Keynesianismus, Göttingen, 234-256.
Offe, Claus, 1985: Disorganized Capitalism, Oxford.
Offe. Claus, 2000: Wenn das Vertrauen fehlt, in: *Perger, Werner A./Assheuer, Thomas* (Hrsg.): Was wird aus der Demokratie?, Opladen, 59-66.
Offe. Claus, 2002: Unsicherheiten und Rückversicherungen, in: Die Mitbestimmung 48: 40-45.
Priddat, Birger P., 2000: Zivilgesellschaft als Parallelprozess: Demokratisierung der Wissensgesellschaft und Professionalisierung des Staates, in: *Priddat, Birger P.* (Hrsg.): Der bewegte Staat, Marburg, 197-207.
Scharpf, Fritz W., 2002: Die gefesselte Republik, in: Die Zeit v. 22.8.02.
Schatz, Heribert/Rössler, Patrick/Nieland. Jörg-Uwe (Hrsg.), 2002: Politische Akteure in der Mediendemokratie, Wiesbaden.
Schmid, Josef, [2]2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen.
Schmidt, Helmut, 2002: Unkraut jäten und ackern, in: Die Zeit v. 29.8.02.
Schroeder, Wolfgang/Esser, Josef, 1999: Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37: 3-12.
Siegel. Nico A./Jochem. Sven, 2000: Der Sozialstaat als Beschäftigungsbremse? Deutschlands steiniger Weg in die Dienstleistungsgesellschaft, in: *Czada, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik, Wiesbaden, 539-566.
Steger, Ulrich, 2001: Globalisierung, Nachhaltigkeit und Elitenkooperation: Was heißt das für das Ruhrgebiet?, in: *Mettler-von Meibom, Barbara/Steger, Ulrich* (Hrsg.): Elitenkooperation in der Region, Essen, 15ff.
Steinmeier, Frank W., 2001: Konsens und Führung, in: *Müntefering, Franz/Machnig, Matthias* (Hrsg.): Sicherheit im Wandel, Berlin, 263-272.
Streeck. Wolfgang, 1999: Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/New York.
Streeck, Wolfgang, 2000: Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nützung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel, in: *Bührer, Werner/Grande, Edgar* (Hrsg.): Untemehmerverbände und Staat in Deutschland, Baden-Baden, 53-62.
Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G., 1999: Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs, in: *Arlt, Hans-Jiirgen/Nehls, Sabine* (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion - Kritik - Karriere, Opladen/Wiesbaden, 147-166.
Tegtmeier, Werner, 2000: Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, in: *Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt, 439-451.
Tiemann, Heinrich/Kaulisch, Tomas, 1999: Bündnis für Arbeit: Leitfunktion übernommen, in: Bundesarbeitsblatt H. 9: 14-21.
Vester, M., 2002: Die Krise der politischen Repräsentation, in: *Imbach, Peter* (Hrsg.): Oberschichten. Eliten. Herrschende Klassen, Opladen (i.E.).
Visser, Jelle/Hemerijck, Anton, 2000: Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaates - ein Lehrstück?, in: *Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt, 452-473.

Voelzkow, Helmut, 2000: Korporatismus in Deutschland: Chancen, Risiken und Perspektiven, in: *Holtmann, Everhard/Voelzkow. Helmut* (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, 185-212.
Weidenfeld, Ursula, 2002: Gleichgewicht des Stillstands, in: *Bollmann, Stefan* (Hrsg.): Patient Deutschland. Eine Therapie, Stuttgart/München, 63-74.
Wiesenthal, Helmut, 1998: Interessenorganisation, in: *Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang* (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen, 325-339.
Werte, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.), 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt.
Weßels, Bernhard, 1999: Die deutsche Variante des Korporatismus, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 87-113.
Willke, Helmut, 1997: Supervision des Staates, Frankfurt.
Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl, in: Politische Vierteljahresschrift 42: 655-682.