

Britta Rehder

2.1 Einleitung

Seit den 1980er Jahren hat die Betrachtung von Institutionen in den Sozialwissenschaften weltweit wieder an Bedeutung gewonnen. Der klassische Institutionalismus in der Politikwissenschaft war in der Gestalt einer vergleichenden Regierungs- und Systemlehre aufgetreten, die Verfassungen und Herrschaftsformen komparativ beschreiben wollte (Kaiser 2001, S. 255). Demgegenüber stellt der ‚Neo-Institutionalismus‘ den Anspruch, ein theoretischer Erklärungsansatz des Politischen zu sein. Institutionen wird die Eigenschaft zugesprochen, den politischen Raum zu strukturieren und die Handlungsorientierungen politischer Akteure zu prägen (March und Olsen 1984, 1989). Die frühen Arbeiten von James March und Johan Olsen haben in allen sozialwissenschaftlichen Disziplinen ein geradezu explosionsartiges Wachstum der institutionalistisch ausgerichteten Literatur ausgelöst (Überblicke geben z. B. Knill und Lenschow 2001; David und Bitektine 2009; Kingston und Caballero 2009). In diesem Zusammenhang rückte auch der Staat als Akteur wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit (Evans et al. 1985).

Dabei haben sich im Zeitverlauf drei Varianten des Neo-Institutionalismus herausgebildet, die unterschiedliche Interaktionsmuster zwischen Institutionen und Akteuren modellieren, wobei den Akteuren jeweils spezifische Handlungsorientierungen zugeschrieben werden. In der Debatte sind sie bestenfalls lose miteinander verkoppelt, auch wenn wechselseitige Bezugnahmen stattfinden (Hall und Rosemary 1996). Der ökonomische Institutionalismus versteht Institutionen als Strukturierungs- und Restriktionsraum für

B. Rehder (✉)
Fakultät für Sozialwissenschaft,
Sektion Politikwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum,
Bochum, Deutschland
E-Mail: britta.rehder@rub.de

individuelle Wahlhandlungen (Ostrom 1990; Dowding und Desmond 1995). In dieser Perspektive sind Institutionen gleichbedeutend mit den Spielregeln, in deren Einzugsbereich Akteure ihre (im Regelfall exogenen) Präferenzen realisieren. Der direkt an March und Olsen anschließende soziologische Institutionalismus geht demgegenüber von einem breiteren Institutionenverständnis aus, das auch Handlungsroutrinen sowie normative Konventionen miteinschließt und damit weit in den Kulturbegriff hineinreicht (March und Olsen 1984). Zudem betont er stärker als die ökonomisch orientierte Variante die prägende und handlungsanleitende Kraft von Institutionen. In dieser Perspektive findet auch der *homo sociologicus* seinen Platz, der eher normengeleitet als interessengetrieben agiert. Der historische Institutionalismus als dritte Variante bewegt sich zwischen den beiden anderen Ansätzen, da er sich eklektizistisch aus ihrem konzeptionellen Repertoire bedient. Kennzeichnend für ihn ist vor allem die historische Perspektive, die Institutionen als Ergebnis langfristiger Entwicklungspfade in den Blick nimmt (Steinmo et al. 1992). Darüber hinaus betonen historische Institutionenlisten die distributiven und machtpolitischen Aspekte von Institutionen (Thelen 2010).

Seit einigen Jahren steht nun der Wandel von Institutionen verstärkt auf der Forschungsagenda (Kaiser 2001, S. 273). Anfangs fokussierte die Debatte dabei vor allem auf den radikalen – Göhler spricht auch von revolutionärem – Wandel (Göhler 1997). Diese Akzentuierung reflektiert wohl auch den scheinbar plötzlichen und unvorhergesehenen Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa. Dementsprechend wurde der Wandel von Institutionen als radikale Systemtransformation diskutiert (Merkel 1994, 1996). Doch im Zeitverlauf wuchs das Interesse an schleichenden Prozessen des Wandels, die sich weitgehend ohne Schocks vollziehen und dennoch transformative Wirkungen entfalten. Ein Themengebiet, in dem diese Debatte besonders intensiv geführt wird, ist die politische Ökonomie (z. B. Djelic und Quack 2003; Campbell 2004; Streeck und Thelen 2005a). Das dürfte erstens daran liegen, dass hier mit dem „Varieties of Capitalism“-Ansatz besonders starke Annahmen über die strukturierende Kraft von Institutionen gemacht werden. So wird z. B. davon ausgegangen, dass sich in den so genannten koordinierten Ökonomien die institutionellen Arrangements der Arbeitsbeziehungen, der Unternehmensfinanzierung, des Wohlfahrtsstaats sowie des Berufsbildungssystems komplementär zueinander verhalten, um ein effizientes – eben koordiniertes – Gleichgewicht herauszubilden (Hall und Soskice 2001). Zweitens ist es offenkundig, dass im Bereich der politischen Ökonomien der schleichende Institutionenwandel durch die Prozesse der wirtschaftlichen und politischen Internationalisierung besonders ausgeprägt zutage tritt, sodass das Fehlen von Theorien zur Erklärung des graduellen Wandels hier besonders spürbar ist.

Der vorliegende Buchbeitrag möchte in theoretischer Hinsicht den Diskussionsstand der Debatte über den schleichenden Wandel von Institutionen in der politischen Ökonomie zusammenfassen. Die Literatur hat bisher keine konsistente Theorie hervorgebracht. Vielmehr ist ein bunter Flickenteppich verschiedener Argumente und Mechanismen herausgearbeitet worden, deren Aussagen hier systematisiert werden sollen. Empirisch steht der Wandel von Governance-Arrangements im System der Arbeitsbeziehungen im Zentrum. Die hier behandelten Beispiele und Illustrationen beziehen sich auf das Feld der Tarifpolitik und der betrieblichen Mitbestimmung. Die Systematisierung der verschiedenen Argumente erfolgt entlang eines analytischen Ansatzes, der sowohl im Bereich der

Governance-Forschung als auch in der Debatte über den Institutionenwandel prominent vertreten ist, nämlich der akteurzentrierte Institutionalismus. Der Ansatz, der eigentlich im Rahmen der Policy-Forschung entwickelt wurde, eignet sich als heuristisches Instrumentarium auch für die Analyse des schleichenden Institutionenwandels, weil das Inkrementelle des Wandels hier im Regelfall darin besteht, dass sich viele und vermeintlich „kleine“ Policy-Entscheidungen aufaddieren und in ihren Rückkopplungseffekten auf das Institutionensystem, in dem die Policy-Entscheidungen getroffen wurden, auswirken (Dingeldey 2011). Shepsle plädiert zwar dafür, an der Unterscheidung zwischen policy-change und institutionellem Wandel festzuhalten, denn im ersten Fall würden materielle Entscheidungen unter dem Regime eines Regelsystems getroffen, während im anderen Fall die Regeln selbst geändert würden (Shepsle 2001, S. 321). Doch das kennzeichnende Element des graduellen Institutionenwandels liegt ja gerade darin, dass der Kontext, in dem Entscheidungen getroffen werden, durch diese Entscheidungen intendiert oder nicht-intendiert verändert wird.

Der akteurzentrierte Institutionalismus konzeptualisiert Governance-Arrangements in einem Politikfeld als ein Zusammenspiel aus externen (institutionellen und nicht-institutionellen) Faktoren, einer Konstellation von Akteuren mit ihren jeweils eigenen Handlungsorientierungen sowie den spezifischen Interaktionsformen zwischen diesen Akteuren. Das Zusammenwirken dieser Faktoren bewirkt ein Politikergebnis, das wiederum die folgenden Politikprozesse beeinflussen kann (Mayntz und Scharpf 1995). Wandlungsprozesse in Bezug auf einen der Erklärungsfaktoren (nicht-)institutionelle Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Koordinationsmodi) bewirken demnach häufig Veränderungen im gesamten Governance-Arrangement. Dies bedeutet, dass in Rückkopplungseffekten in vielen Fällen auch die Institutionen des Feldes nicht unverändert bleiben (s. Abb. 2.1). Institutioneller Wandel führt aufgrund der zentralen Stellung von Institutionen im politischen Prozess sehr wahrscheinlich zu einem Wandel der gesamten Governance-Struktur. Allerdings ist auch eine Veränderung anderer Komponenten einer Governance-Konstellation vorstellbar, die sich nicht auf das Institutionensystem auswirkt. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn neue Akteure in das Politikfeld eintreten und sich dadurch die Interaktionsformen zwischen den Akteursgruppen verändern, ohne dass dies Auswirkungen auf das Institutionensystem hat. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen haben sich in den vergangenen 20 Jahren allerdings alle Komponenten, die nach dem akteurzentrierten Institutionalismus das Wesen von Governance ausmachen, zumindest partiell nachhaltig gewandelt: die Akteurskonstellationen, die Handlungsorientierungen der Akteure, die Koordinationsmodi zwischen den Akteuren sowie die Institutionen der betrieblichen Mitbestimmung und des Tarifsystems. Die zugrunde liegenden Prozesse stehen im Zentrum dieses Aufsatzes.

Die gängigen theoretischen Konzepte des schleichenden Institutionenwandels lassen sich in der vom akteurzentrierten Institutionalismus angebotenen Heuristik einordnen, weil sie die Ursprünge der Veränderungen an unterschiedlichen Stellen des Politikprozesses vermuten. Institutionenwandel wird entweder durch externe Faktoren ausgelöst. Alternativ wird Wandel endogen initiiert, wenn sich z. B. die Handlungsorientierungen der Akteure ändern. Verschiebungen im Zusammenspiel von Akteuren und Institutionen

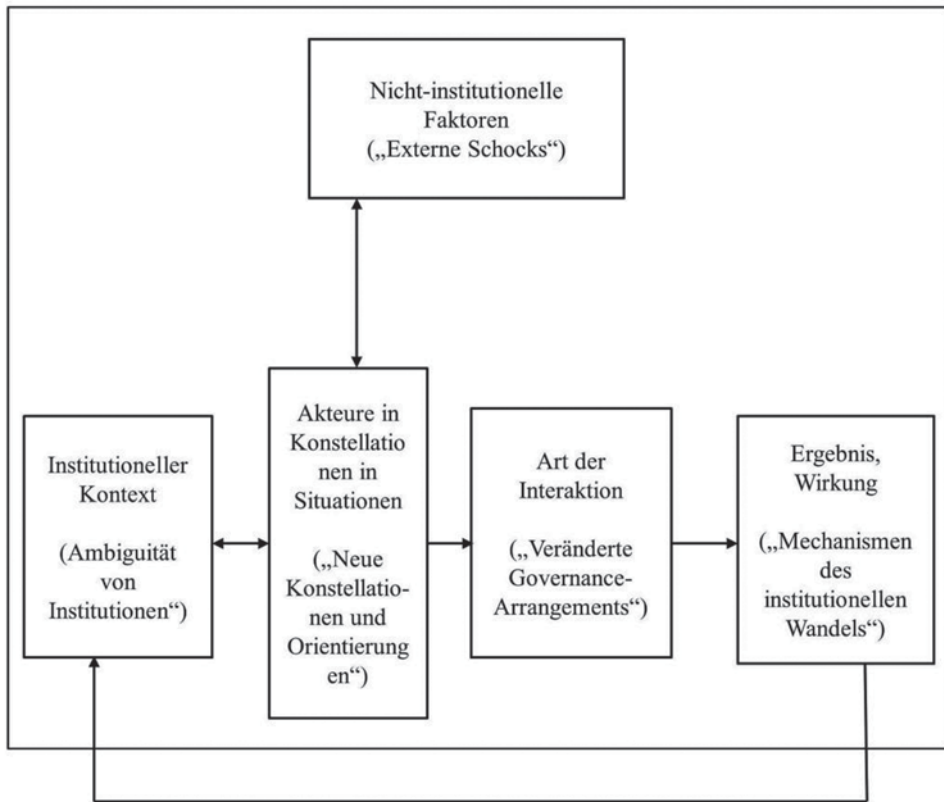


Abb. 2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus und Konzepte des institutionellen Wandels im Überblick. (modifiziert in Anlehnung an Mayntz und Scharpf 1995, S. 45)

bewirken neue Interaktionsformen und Governance-Arrangements, die sich zu jeweils spezifischen Mechanismen des Wandels verdichten. Abbildung 2.1 fasst das Gesagte zusammen.

Die folgenden Kapitel widmen sich nun den einzelnen Komponenten des Politik- und Wandlungsprozesses. Abschnitt 2 diskutiert den theoretischen und empirischen Stellenwert nicht-institutioneller Faktoren für die Debatte über den Wandel der Governance von Arbeit. Dabei wird insbesondere der Einfluss der deutschen Wiedervereinigung sowie der europäischen Integration berücksichtigt. Kapitel 3 nimmt den Wandel institutioneller Kontexte als Ausgangspunkt für sich verschiebende Governance-Arrangements. Im Zentrum steht dabei eine recht neue Forschungsperspektive, die die Ambiguität institutioneller Regelungen als Grundlage für Transformationsprozesse nimmt. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen wird diese Perspektive vor allem in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen und politische Auseinandersetzungen über die Interpretation von Rechtsnormen angewendet. Abschnitt 4 erläutert die Rolle der sich ausdifferenzierenden Akteurskonstellationen im Prozess des Wandels. Die Zahl der Akteure im Feld der Arbeitsbeziehungen hat sich deutlich erhöht, ihre Interaktionsmuster sind kompetitiver und polarisierter ge-

worden. Abschn. 5 erläutert dann, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren zu veränderten Governance-Arrangements im Bereich der Arbeitsbeziehungen beigetragen hat. Das Kernargument lautet, dass mit der tendenziellen Erosion der korporatistischen Politikformulierung und –implementation einerseits der Markt, andererseits aber auch die Hierarchie als Koordinierungsmechanismus an Bedeutung (wieder-) gewonnen haben. Die Governance-Arrangements sind also vielfältiger geworden. Sie variieren zudem sektor- und situationsspezifisch.

2.2 Nicht-institutionelle Faktoren („Externe Schocks“)

Es wurde bereits erwähnt, dass externe Schocks und unvorhergesehene Ereignisse, wie z. B. Umweltkatastrophen oder Kriege, als Auslöser von Prozessen des institutionellen Wandels eine prominente Rolle spielen. Schocks werden vor allem dazu genutzt, radikalen Institutionenwandel zu erklären, also den Zusammenbruch alter bzw. die Entstehung neuer Ordnungsmuster. Die gängigen Vorstellungen arbeiten mit Gleichgewichtstheorien, in denen lange Phasen der Stabilität durch exogene Schocks unterbrochen werden, bis schließlich ein neues Gleichgewicht und damit eine neue Phase institutioneller Stabilität erreicht wird (Thelen 2004, S. 27–30). Die Betonung externer Schocks als Auslöser des Wandels ist dabei nicht auf eine Variante des Institutionalismus beschränkt, sondern sie findet sich in allen drei institutionalistischen Denkschulen (Swidler 1986; Krasner 1988; Katznelson 2003). Am augenscheinlichsten ist dies bei ökonomisch inspirierten Arbeiten. In dieser (spieltheoretischen) Perspektive basiert die Stabilität von Institutionen auf den Kooperationsgewinnen und –erwartungen der beteiligten Akteure. Übersteigen die Kosten einer Institution unter veränderten Rahmenbedingungen ihren Nutzen, bricht sie zusammen oder es pendelt sich ein neues Gleichgewicht ein. Institutioneller Wandel wird hier schubartig und durch externe Faktoren bedingt ausgelöst (Aoki 2000; Weingast 2002; Groenewegen und de Jong 2008).

Doch selbst solche Autoren, die dem historischen Institutionalismus nahe stehen, die also aufgrund ihres langfristig angelegten Untersuchungshorizonts eine besondere Affinität zu Wandlungsprozessen im Zeitverlauf haben, bleiben tendenziell dem Denken in Gleichgewichtsmodellen verhaftet. So betonen die Vertreter der ‚Pfadabhängigkeits‘-Hypothese, dass institutionelle Entwicklungen durch exogene Ereignisse oder ‚critical junctures‘ in Gang gesetzt und im weiteren Verlauf durch ‚lock-in‘-Effekte stabilisiert werden. Verschiedene Mechanismen (z. B. wechselseitige Anpassung, Lernprozesse) reproduzieren den Pfad institutioneller Entwicklung, bis ein neuer Wendepunkt eintritt (North 1990; Collier und David 1991; Mahoney 2000; Pierson 2004). Auch hier wird also ausschließlich in der Dichotomie aus Stabilität und Zusammenbruch gedacht. Der ‚locked in‘-Status eines einmal eingeschlagenen Pfades entspricht hier dem Gleichgewichtsmodell der Ökonomen.

Die Kritik an den „Schock-Theorien“ lautet, dass sie zwar die Kontinuität und den Zusammenbruch von Institutionen gut erklären können. Den sehr viel häufigeren Prozessen des schleichenden Institutionenwandels werden sie jedoch häufig nicht gerecht (Thelen

2003; Streeck und Thelen 2005b; Djelic 2010). Es wird nicht behauptet, dass externe und unvorhergesehene Ereignisse oder Krisen als Auslöser von Wandlungsprozessen keine Rolle spielen. Aber nicht jeder Institutionenwandel nimmt die Form eines Zusammenbruchs an. Und nicht immer entfalten schockartige Krisensituationen die Kraft grundlegender Veränderungen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wann ein plötzliches Ereignis als externer Schock klassifiziert werden kann (Deeg 2001). Viele strukturelle Veränderungsprozesse vollziehen sich schleichend und kommen ganz ohne schockartige „Events“ aus. Und dennoch entfalten sie nachhaltig transformative Kraft. Im Bereich der Governance von Erwerbsarbeit wurden einige dieser Kräfte bereits in der Einleitung dieses Bandes diskutiert (Wandel von Arbeit, gesellschaftliche Strukturveränderungen).

Am deutschen System industrieller Beziehungen lassen sich die Defizite von Theorien, die Wandel an die Wirkungen exogener Schocks koppeln, sehr gut illustrieren. „Critical junctures“ können Transformationen auslösen, sie müssen es aber nicht. Der Nationalsozialismus sowie der II. Weltkrieg bewirkten im deutschen Arbeitsrecht und in seinen Institutionen (Tarifsystem und betriebliche Mitbestimmung) keine Stunde Null. Das Tarifvertragsgesetz von 1949 knüpfte fast nahtlos und teilweise sogar im Wortlaut an das Weimarer Tarifrecht an (Rehder 2011). Die deutsche Wiedervereinigung hat hingegen sehr nachhaltig zu einer Destabilisierung des Tarifsystems beigetragen – wenn diese Prozesse auch nicht unmittelbar sichtbar waren. Zwar wurden die westdeutschen Institutionen bruchlos auf die ostdeutschen Länder übertragen, doch entfalteten Tarifverträge und Gewerkschaften dort zu keinem Zeitpunkt eine an das westdeutsche Niveau heranreichende Prägekraft. Und mehr noch: Die mangelnde Etablierung des Tarifsystems im Osten zeigte Rückwirkungen und verstärkte die auch im Westen einsetzende Erosion des institutionellen Arrangements (Artus 2001).

Die Integration der ostdeutschen Betriebe in das westdeutsche Tarifsystem führte zu einer Pluralisierung der Akteursstruktur, wobei die ostdeutschen Interessenvertretungen tendenziell andere Interaktionsformen aufweisen als die westdeutschen. Insbesondere das spannungsreiche Verhältnis zwischen Betriebsräten und überbetrieblichen Gewerkschaften, wie es in der westdeutschen Ökonomie über Jahrzehnte gewachsen war, „funktionierte“ im Osten nicht in der gewohnten Weise. Die formal-rechtliche Unabhängigkeit zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung wird in den westdeutschen Betrieben traditionell dadurch überbrückt, dass Betriebsräte auch heute noch zu einem sehr großen Anteil (75–80 %) gewerkschaftlich organisiert sind. Solidaritätsnormen (oder „Gemeinschaft“ im Sinne der Governance-Koordinationsmodi) spielen also eine bedeutende Rolle. In den ostdeutschen Industrien sind diese Solidarbeziehungen so niemals ausgebildet worden. Stattdessen entwickelten sich häufig relativ enge Solidarbeziehungen zwischen den Betriebsräten und Arbeitgebervertretern auf betrieblicher Ebene, die zu einer mangelnden *Wirkmächtigkeit* tarifpolitischer Koordinierung beigetragen haben (sehr schön herausgearbeitet bei Ingrid Artus 2001). Auf der Arbeitgeberseite findet sich im Übrigen Entsprechendes. Diejenigen Mitgliedsunternehmen, die im Organisationsbereich des Verbandes Gesamtmetall zuerst als „Hardliner“ auftraten und das Tarifsystem infrage stellten, waren in Sachsen angesiedelt. In der Folge ist der tarifvertragliche Deckungsgrad

in den ostdeutschen Ländern immer deutlich niedriger geblieben als im Westen (Ellguth und Kohaut 2011).

Die europäische Integration stellt einen weiteren exogenen Einflussfaktor dar, der eher schleichend auf den Wandel der Arbeitsbeziehungen Einfluss genommen hat. Dessen ungeachtet wirkten die jüngsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs über die Möglichkeiten und Grenzen des nationalen Streikrechts im integrierten Binnenmarkt schockartig auf die tarifpolitischen Debatten in Deutschland ein, weil sie das nationale Streikrecht unter den Vorbehalt der europäischen Grundfreiheiten stellen (Höpner 2008). Doch wenn diese Gerichtsurteile auch nicht vorhergesehen wurden, so entstanden sie doch nicht wirklich plötzlich und unvorhersehbar, denn die zunehmende Integration Europas ist ein seit Jahrzehnten andauernder Prozess. Und der Europäische Gerichtshof mit seiner Betonung der vier Grundfreiheiten gegenüber nationalen Regulierungen hat dabei sehr lange schon die Funktion des liberalen Integrationsmotors übernommen, der politikfeldübergreifende „spill-over“-Effekte produziert. Darauf hat nicht zuletzt die neofunktionalistische Integrationstheorie hingewiesen (Burley und Mattli 1993).

Im Zuge der sukzessiven Herausbildung eines Mehrebenensystems auch im Bereich der Arbeitsbeziehungen ist mit der europäischen Ebene eine zusätzliche Arena und mit dem EuGH ein entscheidender Akteur hinzugetreten, der im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts vor allem die Handlungsoptionen der Arbeitgeberseite erweitert.¹ Nationales Recht, das die Märkte einhegt, kann über den Weg der Europarechtsprechung ausgehebelt werden. Den Gewerkschaften steht ein äquivalenter Weg bisher nicht offen, weil die sozialen Rechte auf der supranationalen Ebene bisher kaum ausgebaut sind. Mit dem EuGH kehrt ein Element hierarchischer Steuerungspotenziale in das nationale System der Arbeitsbeziehungen zurück, das dazu geeignet ist, die etablierten Verhandlungsstrukturen nachhaltig zu beschädigen. Gleichwohl bleibt abzuwarten, wie die europäische Rechtsprechung durch die deutschen Arbeitsgerichte interpretiert und umgesetzt werden wird. Es gibt eine langjährige Tradition der Auseinandersetzungen zwischen deutschen Arbeitsgerichten und dem EuGH, die nicht immer zugunsten der europäischen Rechtsprechung ausfallen. Vielmehr findet regelmäßig ein Prozess der wechselseitigen Anpassung statt (Ketelhut 2010).

Die genannte Kritik an den Defiziten der institutionalistischen Schock-Theorien hat die weitere Debatte entfacht und die Literatur über den schleichenden Wandel von Institutionen, der dennoch transformative Züge trägt, befruchtet. So versucht z. B. die kritisierte ökonomische Perspektive, graduellen (Colomer 2001) und endogen initiierten Wandel präziser zu konzeptualisieren (Greif und Laitin 2004; Aoki 2007). Andere Autoren haben versucht, verschiedene Mechanismen des graduellen Wandels zu identifizieren (Schickler 2001; Thelen 2003; Streeck und Thelen 2005b; Mahoney und Thelen 2010). Die theoretischen Versuche, schleichenden Institutionenwandel jenseits der Schock-Theorie zu erklären, stellen erstens darauf ab, die Rolle von Akteuren zu betonen. Darüber hinaus wird

¹ Etwas anders stellt sich die Lage im Bereich der individuellen Arbeitnehmerschutzrechte dar, wenn man z. B. an den Ausbau des Diskriminierungsschutzes denkt.

in diesem Zusammenhang zumindest teilweise auch mit einem neuen und offeneren Verständnis des Institutionenbegriffes gearbeitet.

2.3 Ambiguität von Institutionen als Auslöser von Wandlungsprozessen

Ein Weg zur Aufwertung der Akteurskompetenz, der in der Literatur zum institutionellen Wandel beschritten wird, liegt darin, die Prägekraft von Institutionen insgesamt zu relativieren. Gerard Alexander belegt dies mit dem Begriff der „institutionellen Kontingenz“ (Alexander 2001). Dieses Denken gewinnt im historischen Institutionalismus an Bedeutung, reicht mittlerweile aber auch tief in das Camp des ökonomischen Institutionalismus hinein. So werden interne Widersprüchlichkeiten, aber auch Widersprüche zwischen Regelsystemen als Auslöser des Wandels begriffen (Clemens und James 1999). In eine ähnliche Richtung weisen Henry Farrell und Adrienne Héritier, wenn sie am Beispiel der Europäischen Union auf die Ambiguität, die Unvollständigkeit und die Uneindeutigkeit von Regeln hinweisen (Farrell und Héritier 2007). Die Akteure müssen die Effekte und Prägungen der sie umgebenden Institutionen interpretieren, weil diese nicht eindeutig und zuweilen sogar widersprüchlich sind. Dies bietet auch einen Anlass für Interpretationskonflikte. In diesem Kontext nimmt die Betonung von Interpretationsspielräumen als Auslöser des institutionellen Wandels zu (Lindner 2003; Olsen 2009).

Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen argumentieren sogar, dass diesbezüglich der schleichende Wandel den Regelfall und nicht den Sonderfall darstellt (Streeck und Thelen 2005b). Eine ständig sprudelnde Quelle des Wandels liegt demnach in den Ungewissheiten der Produktion und Rezeption von Regeln. Das Spannungsfeld zwischen den Intentionen der Regelproduzenten, den materiellen Regeln selbst und den Deutungen der Regeln durch die Adressaten lasse viel Spielraum für schleichenden Institutionenwandel zu.

Diese Argumentationslinie teilt mit den so genannten „pragmatischen Konstruktivist“ in der politischen Ökonomie die Annahme, dass Institutionen fluide sind und institutionelle Arrangements mitnichten komplementär sein müssen, wie es der Varieties-of-capitalism-Ansatz behauptet (Zeitlin 2003; Herrigel 2008). In den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung institutioneller Arrangements bleiben die unterlegenen Konzepte häufig als schlafende oder unterdrückte Alternativen bestehen, um zu einem späteren Zeitpunkt neue Wirkungsmacht zu entfalten (Sabel und Zeitlin 1997). Dies kann auch Wirkungen auf den Charakter des Institutionenwandels haben. Mit Begriffen wie z. B. ‚Hybridisierung‘ und ‚Bricolage‘ wurde darauf hingewiesen, dass sich institutioneller Wandel aus der Neukombination verschiedener Arrangements speisen kann (z. B. Djelic und Quack 2003, 2005; Boyer 2006).

Das neue und offenere Verständnis von Institutionen in der Debatte über den Wandel von Institutionen korreliert mit der stärkeren Berücksichtigung von Normen, Ideen und Wissen für Prozesse des Wandels (für einen Überblick vgl. Campbell 2004, S. 90–123). Dabei ist das Feld der Konzeptionen und theoretischen Bezugsrahmen sehr heterogen.

Bahnbrechend waren bereits die Arbeiten von Peter Hall und anderen über den Wandel ökonomischer Paradigmen als Voraussetzung und Bestandteil des strukturellen Wandels politischer Ökonomien (Hall 1989). Campbell betont den Wandel von „belief systems“ als Mechanismus des Wandels (Campbell 2001, 2004, 2006). Denzau und North untersuchen die Transformation von „mental models“ (Denzau und Douglass 1994). Hage nimmt „knowledge transformations“ als Ausgangspunkt für Wandlungsprozesse (Hage 2006). Gilley untersucht die Rolle von Legitimitätszuschreibungen (Gilley 2009). Béland nutzt das „Framing“-Konzept von Goffmann oder bezieht sich auf Bourdieu (Béland 2005, 2009). Amable und Palombarini orientieren sich hingegen an Gramsci (Amable und Stefano 2009). Weyland nimmt wiederum im Rahmen eines „bounded-rationality“-Ansatzes Anleihen bei der Kognitionspsychologie (Weyland 2008).

Nun ist die Berücksichtigung von Wissen und Ideen kein ganz neues Phänomen in Politikwissenschaft und Soziologie (Yee 1996; Berman 2001; Blyth 2002). Auch der soziologische Institutionalismus, der einen breiten Institutionenbegriff zugrunde legt und kulturelle Normen, Moralvorstellungen sowie andere Ideen- und Wissensbestände als Institutionen begreift, beschäftigt sich mit diesem Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit. Bemerkenswert ist hingegen der Trend institutionalistisch ausgerichteter Arbeiten, Ideen als Interpretationsleistungen von Akteuren zu untersuchen (eine Übersicht und Klassifizierung der vorliegenden Arbeiten bietet Campbell 2004, S. 90–123). Die zitierten Arbeiten von Streeck und Thelen (2005b) und anderen stehen beispielhaft dafür. Ideen und Wissensbestände werden hier nicht als Institution betrachtet, sondern als Akteurskonstruktion. Im ersten Fall bleibt die dominierende Perspektive institutionalistisch, im zweiten Fall weht ein Hauch des Konstruktivismus. Während die institutionalistische Wende in den 1980er Jahren bewirkte, dass Institutionen in der Analyse von Politik wieder an Bedeutung gewannen, scheint die „kognitive Wende“ der 1990er Jahre (Yee 1996; Nullmeier 1997) die Debatte über den Wandel von Institutionen zu befruchten – und zwar über die Grenzen der verschiedenen neo-institutionalistischen Denkschulen hinweg. Es scheint fast so, als schälte sich hier ein interpretativer oder „konstruktivistischer Neo-Institutionalismus“ heraus (Hay 2006; Schmidt 2008). Mit dem soziologischen Institutionalismus teilt er die Aufmerksamkeit für die kognitive Dimension des Politischen. Er schreibt diese Dimension aber nicht oder nur bedingt den institutionellen Effekten, sondern den akteursspezifischen Freiheitsgraden zu. Mit dem ökonomischen Institutionalismus teilt er die Betonung der Akteursintentionen als das zentrale Element des Handelns, ohne jedoch von stabilen und exogen generierten Präferenzen als alleiniger Entscheidungsdimension auszugehen. Die Herausbildung der konstruktivistischen Variante wird aber insbesondere von den Vertreterinnen und Vertretern des historischen Institutionalismus kritisch gesehen. Dies gilt sowohl in Bezug auf den „pragmatischen Konstruktivismus“ der politischen Ökonomie (kritisch dazu: Thelen 2010) als auch in Bezug auf den konstruktivistischen Institutionalismus (Bell 2011). Teilweise versucht man, sich vom Konstruktivismus abzusetzen, indem man die Offenheit und Interpretationsbedürftigkeit von Institutionen auf bestimmte Aspekte

begrenzt, ohne dass eindeutig klar wird, an welchen Faktoren dies empirisch festgemacht werden könnte (Mahoney und Thelen 2010). Diese Debatte hat erst begonnen.²

Wenn eine Quelle des Wandels in der Ambiguität von Institutionen liegt, dann wird die Analyse der Entstehung und Durchsetzung von Regelinterpretationen zur Voraussetzung des Verständnisses institutioneller Wandlungsprozesse. Veränderung basiert vor allem auf politisch wirksamen Deutungsinnovationen. Da das Regelwerk formaler Institutionen häufig als Recht in Erscheinung tritt, liegt die Rolle der Rechtsakteure in diesem Prozess auf der Hand. Christian Starck hat darauf hingewiesen, dass die Unklarheit und Mehrdeutigkeit von Rechtsnormen und Gesetzen die Voraussetzung dafür ist, dass rechtliche Institutionen über lange historische Phasen hinweg Geltung beanspruchen können (Starck 1995). Umso wichtiger wird die Funktion von Juristen als Regelausleger. Sie tragen maßgeblich zu institutionellen Deutungsinnovationen bei. Mit diesem Aspekt beschäftigt sich auch die umfangreiche US-amerikanische Literatur zur Rechtssoziologie (vgl. z. B. Carruthers und Halliday 1998; Halliday und Carruthers 2007). Und in der Analyse von Deutungsinnovationen und institutionellem Wandel treten vergleichsweise häufig Gerichte bzw. das Rechtssystem als Innovationsorte in Erscheinung (Soriano 2007; Blomquist und Ostrom 2008; Klages 2010).

Im Bereich der Governance von Arbeit finden sich bisher relativ wenige Arbeiten, die die Ambiguität von Rechtsnormen (oder allgemein: von Institutionen) als Ausgangspunkt des Wandels nehmen. Dabei dürfte diese Perspektive gerade für den deutschen Fall besonders ertragreich sein: Das Sozialrecht und vor allem das Arbeitsrecht sind in einem hohen Maß durch das Richterrecht gekennzeichnet. Durch die Quasi-Abwesenheit des Gesetzgebers, der sich im Regelfall auf die Setzung von Rahmenbedingungen zurückzieht, werden die Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital durch eine extrem fragmentierte Ansammlung aus Tarifverträgen, betrieblichen Vereinbarungen und Rechtsprechungsakten geregelt, die aufgrund der ebenso fragmentierten Rechtsetzungsarchitektur häufig in einem ungeklärten oder sogar widersprüchlichen Verhältnis zueinander stehen. Rechtsakteure und die ihnen nahe stehenden Interessengruppen können also als innovative Interpretationsjongleure reichlich kreative Akteurskompetenzen entfalten, um institutionelle Entwicklungen voranzutreiben. Im deutschen Tarifrrecht lässt sich z. B. nachweisen, wie rechtswissenschaftliche epistemische Gemeinschaften und die Arbeitsgerichte maßgeblich und häufig auch pro-aktiv als institutionelle Unternehmer am Wandel des Tarifrrechts mitgewirkt haben. Mit nur sehr kleinen interpretativen Verschiebungen des Rechts könnte das deutsche System der überbetrieblichen Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in ein sehr flexibles und dezentrales System transformiert werden, das ganz überwiegend

² Etwas spitzzünftig könnte man anmerken, dass das Lager des historischen Institutionalismus wieder einmal darum bemüht ist, alle Denkströmungen zu absorbieren, so wie es schon in der Auseinandersetzung zwischen ökonomischem und soziologischem Institutionalismus geschehen ist. Dies trägt sicherlich zur Verbreitung des Labels „historischer Institutionalismus“ bei. Es wird dabei allerdings immer unklarer, was den theoretischen Gehalt des historischen Institutionalismus eigentlich ausmachen soll.

Wandel der Governance der Erwerbsarbeit

Dingeldey, I.; Holtrup, A.; Warsewa, G. (Hrsg.)

2015, XV, 356 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01237-3