

Inhalt

Vorwort	11
Kapitel 1	
Einleitung	13
1.1 Epistemische Gemeinschaften und institutioneller Wandel	16
1.1.1 Akteurkonzepte und institutionelle Kontingenz im Neo-Institutionalismus	20
1.1.2 Kognitionen als Akteurkonstruktionen	23
1.2 Schleichender Institutionenwandel: Institutionelle Absorption	26
1.3 Analytischer Ansatz und Aufbau der Arbeit	29
Kapitel 2	
Gerichte als politische Akteure: Stiefkinder der deutschen Politikwissenschaft	33
2.1 Institutioneller Kontext als Erklärungsvariable für die Defizite der deutschen Gerichtsforschung?	37
2.2 Von der Klassenjustiz zur Steuerungstheorie: Gerichte in der deutschen Politikwissenschaft	45
2.3 Fazit	53

Kapitel 3

<i>Do Real Actors Play Games?</i> Grundzüge eines wissensbasierten Akteurzentrierten Institutionalismus zur Analyse tarifrechtspolitischer Entscheidungen	55
3.1 Akteurzentrierter Institutionalismus und Wissen	58
3.2 Juristen als epistemische Gemeinschaften	65
3.3 Akteure, Institutionen und Situationen in der Tarifrechtspolitik	71
3.3.1 Der institutionelle Kontext	72
3.3.2 Die Akteurkonstellation: Vielfalt und Heterogenität	77
3.3.3 Policy-Netzwerke und Policy Communities	84
3.3.4 Handlungsorientierungen: Zum Problemlösungsbias des Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI)	86
3.3.5 Handlungssituation	88
3.4 Fazit	90

Kapitel 4

Gescheiterte Institutionalisierung: Tarifgedanke und Günstigkeitsprinzip (1900 bis 1945)	93
4.1 Die Etablierung des Tarifvertragsrechts in Deutschland vom Kaiserreich bis zur Weimarer Republik (1900 bis 1918)	94
4.1.1 Die Formierung zweier epistemischer Gemeinschaften: »Bürgerliches Recht« gegen »Arbeiterrecht«	95
4.1.2 Die proaktive Rolle der arbeitsrechtlichen Gemeinschaft bei der Schaffung der Tarifvertragsverordnung 1918	102
4.1.3 Die Etablierung des Günstigkeitsgedankens im Tarifrecht	111
4.2 Die Entwicklung des Tarifrechts in der Weimarer Republik (1918 bis 1933)	116
4.2.1 Die Erweiterung und Heterogenisierung der epistemischen Gemeinschaft	117
4.2.2 Die Formierung des neuen Politikfeldes »Tarifrechtspolitik« und die wachsende Distanz zwischen Arbeitsrechtswissenschaft und Freien Gewerkschaften	125

4.2.3 Die Distanz eskaliert: Der Konflikt um das Arbeitsgerichtsgesetz	134
4.2.4 Die schrittweise Transformation des Tarifrechts durch die Rechtsprechung	143
4.3 Die Entwicklung des Tarifrechts im Nationalsozialismus (1933 bis 1945)	157
4.3.1 Die Neuformierung des Politikfeldes: Staatszentriertes statt kollektives Arbeitsrecht	158
4.3.2 Die gewaltsame Homogenisierung (und die Anpassungsfähigkeit) der epistemischen Gemeinschaft	162
4.4 Gescheiterter Versuch des <i>institutional layering</i> : Tarifgedanke und Günstigkeitsprinzip (1900 bis 1945)	170

Kapitel 5

Erfolgreiche Institutionalisierung: Ordnung statt Freiheit – Tarifvertrag und Günstigkeitsprinzip im Wirtschaftswunder (1945 bis 1965)	175
5.1 Die Kontinuität der epistemischen Gemeinschaft	176
5.2 Die Neuordnung des Politikfeldes: Die Schaffung des Tarifvertragsgesetzes	186
5.3 Die Schaffung des Bundesarbeitsgerichts: Alte Konflikte – neue Koalitionen	195
5.4 Das Günstigkeitsprinzip im Wirtschaftswunder	205
5.4.1 Günstigkeitsprinzip und öffentlicher Dienst: Die Kontroverse zwischen Bundesarbeitsgericht und Bundesverwaltungsgericht	215
5.4.2 Günstigkeitsprinzip in der Privatwirtschaft: Die Sicherung der Tarifhoheit durch das Bundesarbeitsgericht	221
5.4.3 Schließungsprozesse der epistemischen Gemeinschaft im Bundesarbeitsgericht nach innen und außen	228
5.5 Gelungenes <i>institutional layering</i> : Die Institutionalisierung der epistemischen Gemeinschaft nach 1945	238

Kapitel 6	
Schleichende Absorption: Freiheit statt Ordnung?	
Das Günstigkeitsprinzip unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen (1965 bis 2005) 241	
6.1	Der schleichende Zerfall der epistemischen Gemeinschaft 243
6.1.1	Der Wachstumseffekt 245
6.1.2	Der Segmentations- und Differenzierungseffekt 248
6.1.3	Der Polarisierungseffekt 255
6.1.4	Integrationsversuche durch die Arbeitsgerichtsbarkeit 264
6.2	Die schleichende Entflechtung der Policy Community 267
6.2.1	Justizpolitische Liberalisierung und die Entfremdung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitsgerichten 267
6.2.2	Der Rückzug der Arbeitsminister aus dem Richterwahlausschuss 273
6.3	Der Einzug des Pluralismus ins Bundesarbeitsgericht 280
6.4	Das Günstigkeitsprinzip unter Krisenbedingungen 293
6.4.1	1966 bis 1968: Die neue Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu den Effektivklauseln 293
6.4.2	Die 1980er Jahre: Der schrittweise Rückzug vom Ordnungsprinzip 298
6.4.3	Die 1990er Jahre: Das »Neue Arbeitsrecht« und das Günstigkeitsprinzip 309
6.5	Fazit 323
Kapitel 7	
Der Wandel des deutschen Tarifrechts: Aufstieg und Niedergang einer epistemischen Gemeinschaft 325	
7.1	Absorption als Mechanismus des institutionellen Wandels 325
7.2	Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zum Werden und Wandel des koordinierten Kapitalismus deutscher Prägung 330
7.3	Der Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf politische Entscheidungen und den Wandel von Institutionen 331

Anhang	335
Tabellen und Abbildungen	363
Literatur und Quellen	365

Vorwort

Dieses Buch ist die überarbeitete und leicht gekürzte Fassung meiner Habilitationsschrift, die ich im März 2010 am Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eingereicht habe. Es setzt den Schlusspunkt unter eine lange wissenschaftliche Qualifikationsphase, die ich am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln verbringen durfte.

Auf meinem Weg haben mich viele Menschen begleitet. Mein erster Dank gilt den Direktoren des MPIfG: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Wolfgang Streeck und Jens Beckert. Ohne ihre intellektuelle, institutionelle und finanzielle Unterstützung hätte es mein Projekt und dieses Buch wohl nicht gegeben. Mit Wolfgang Streeck verbinden mich zwölf in jeder Hinsicht sehr lehrreiche Jahre.

Ähnlich bedeutsam waren die zahlreichen Diskussionen mit den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut. Mein Dank gilt insbesondere den Mitgliedern des Arbeitsbereiches »Institutioneller Wandel im gegenwärtigen Kapitalismus«. Auch die Kolleginnen und Kollegen der Verwaltung, der Bibliothek, der Redaktion und der EDV haben mein Projekt in vielfältiger Weise unterstützt. Viktoria Kalass, Lea-Sophie Deworetzki, Katharina Schoenes und Philipp Gerlach haben unschätzbare Hilfestellungen bei der Datenrecherche und beim Korrekturlesen geleistet. Thomas Pott hat dem Buch den letzten Schliff verliehen und Jeanette Störtte hat die Druckvorlage erstellt. Vielen Dank an Euch alle!

Im Umfeld eines Habilitationsverfahrens und einer Buchpublikation müssen viele Gutachten geschrieben werden. Den Personen, die diese Mühe auf sich genommen haben, möchte ich besonders herzlich danken: Ulrich Willems und Annette Zimmer von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster haben mein Habilitationsverfahren jederzeit tatkräftig und »fürsorglich« unterstützt. Thomas Dieterich, ehemals Richter am Bundesverfassungsgericht und Präsident des Bundesarbeitsgerichts a.D., stand mir mit seiner juristischen Expertise zur Seite und hat mir so manche Flause ausgetrieben. Roland Lhotta von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg hat hilfreiche Kommentare bei der Endbearbeitung geliefert und seitdem regelmäßig für Lachmuskelkater gesorgt.

Im Rahmen meines Projekts hatte ich die Gelegenheit, vier Monate am Center for International and Comparative Studies der Northwestern University in Evanston (USA) zu verbringen. Dort habe ich nicht nur viel über die US-amerikanischen Universitäten gelernt, sondern auch über die dortige Gerichtsforschung. Für ihre Unterstützung und Gastfreundschaft danke ich Kathleen Theilen und Ben Schneider, Karen Alter und Brian Hanson sowie Terence Halliday von der American Bar Foundation.

Die Hans-Böckler-Stiftung hatte unmittelbar zwar nichts mit meinem Habilitationsprojekt zu tun, aber ohne sie wäre ich niemals an das Max-Planck-Institut gekommen. Das bleibt unvergessen. Viele weitere Personen in Wissenschaft, Politik und Rechtspraxis haben mein Projekt unterstützt, ohne dass ich sie hier im Einzelnen nennen kann. Auch ihnen möchte ich herzlich danken.

Doch letztlich sind einige Menschen immer noch etwas wichtiger gewesen als alle anderen: Birgit Apitzsch, Saskia Freye, Jürgen Lautwein sowie Katrin und Sascha Münnich danke ich dafür, dass ich mich immer auf ihre Zuneigung und ihre Solidarität verlassen durfte – in guten wie in schlechten Zeiten. Und ohne den Rückhalt von Thomas Saretzki und Gesine Boesken hätte ich das alles nicht geschafft.

Köln, im Mai 2011

Britta Rehder

Kapitel 1

Einleitung

Das vorliegende Buch untersucht aus politikwissenschaftlicher Perspektive den Beitrag von Arbeitsrechtsexperten und der Arbeitsgerichtsbarkeit zur Entstehung und Transformation des deutschen Tarifrechts. Im Zentrum steht die historische Entwicklung einer spezifischen Rechtsnorm, die für das kollektive Arbeitsrecht von großer Bedeutung ist und sehr oft umstritten war. Dabei handelt es sich um das sogenannte Günstigkeitsprinzip (§ 4 Abs. III TVG). Es besagt, dass Arbeitsverträge oder andere arbeitsrechtliche Vereinbarungen in tarifgebundenen Unternehmen dann vom geltenden Tarifvertrag abweichen dürfen, wenn sie für den betreffenden Arbeitnehmer günstiger sind als die tarifliche Regelung. Diese Rechtsnorm existiert seit circa einhundert Jahren und ist damit so alt wie das Tarifrecht selbst. Dabei haben sowohl die Tarifvertragsverordnung von 1918 als auch das Tarifvertragsgesetz von 1949 die Frage offengelassen, in welchen konkreten Konstellationen sie gilt oder wann eine Regelung günstiger ist als eine andere. Die Beantwortung dieser Fragen wurde stets an die Praxis und die Gerichte delegiert.

Mit ihrer Definition und deren Interpretationsoffenheit ist zugleich die Brisanz der Rechtsnorm angedeutet, denn der Geltungsbereich des Günstigkeitsprinzips entscheidet mit über den Geltungsbereich von Tarifverträgen. Eine großzügige Auslegung des Günstigkeitsgedankens schwächt die Präge- und Regulierungskraft von Tarifverträgen. Ein enges Verständnis sichert ihre Dominanz. Damit ist die Entwicklung des Günstigkeitsprinzips ein Gradmesser für den Zentralisierungs- oder Liberalisierungsgrad des deutschen Kapitalismus. Zudem signalisieren Modifikationen im Verständnis des Günstigkeitsprinzips einen Wandel in der Governance-Architektur der Tarifpolitik. Eine weitreichende Erlaubnis, von geltenden Tarifstandards abzuweichen, impliziert gleichzeitig einen wachsenden politischen Gestaltungsspielraum für die betrieblichen Akteure im Rahmen des Mehrebenensystems der Tarifpolitik. Also ist die Entwicklung dieser Rechtsnorm sowohl in der Policy- als auch in der Polity-Dimension interessant für die Debatte über die Entwicklung der industriellen Beziehungen und des koordinierten Kapitalismus in Deutschland.

Ein zentralisiertes Lohnverhandlungssystem stellt den Anspruch, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten kollektivrechtlich und überbetrieblich zu regeln, zum Beispiel durch einen Flächen- oder Verbandstarifvertrag. Legitimiert wurde und wird die Zentralisierung mit den Funktionen, die sie erfüllt (Müller-Jentsch 1997: 191–192). Der Arbeitnehmerseite sollen Tarifverträge zur Dekommodifizierung ihrer Arbeitskraft dienen. Es wird argumentiert, dass die Asymmetrie zwischen Kapital und Arbeit am Arbeitsmarkt nur dadurch nivelliert werden könne, dass die Beschäftigten der Arbeitgeberseite als Kollektiv gegenüberreten. Gewerkschaften sollen Kollektivvereinbarungen aushandeln, die den Beschäftigten ein Mindestlohniveau gewährleisten und sie vor Ausbeutung schützen (Schutzfunktion). Darüber hinaus wurden dem Flächentarifvertrag immer auch eine Reihe ordnungspolitischer Funktionen zugeschrieben. Zentralisierte Vereinbarungen ordnen den Arbeitsmarkt durch die Festlegung der Relationen zwischen Lohn, Produktivität und Leistung. Die Standardisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen soll den Arbeitsmarkt vor Konkurrenz schützen und die Planungssicherheit der Betriebe gewährleisten (Ordnungs- und Kartellfunktion). Zudem sollen im Zuge der überbetrieblichen Aushandlung von Löhnen Konflikte aus der betrieblichen Sphäre ferngehalten werden (Befriedungsfunktion).

Die Wertschätzung von Tarifverträgen schwankte im historischen Zeitverlauf stark. Immer wieder wurden die Fragen diskutiert, ob sie die ihnen zugeordneten Aufgaben erfüllen können oder sollen – und wenn ja, in welcher Weise. Die Antworten beeinflussten auch die Debatte über das Günstigkeitsprinzip. Stieg das Interesse an der kollektiven Regulierung der Arbeitsbeziehungen, wuchs gleichzeitig das Bedürfnis, den Raum für individuell günstigere Vereinbarungen zu begrenzen – und umgekehrt. Darüber hinaus gab es immer auch prinzipielle Einwände gegen das Tarifrecht. Die individuelle Vertragsfreiheit ist eine der zentralen Rechtsnormen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Tarifverträge schränken die individuelle Vertragsfreiheit ein, um die oben genannten, kollektiv ausgerichteten Funktionen bereitstellen zu können. Dadurch grenzt sich das Arbeitsrecht gegen das Privatrecht ab. Der Günstigkeitsgedanke legt nun fest, unter welchen Bedingungen die individuelle Vertragsfreiheit im kollektiven Arbeitsrecht dennoch rechtlich zulässig ist. Er ist also ein potenzielles Einfallstor des Privatrechts in das Arbeitsrecht. Dadurch wurde er auch zum Schauplatz der Auseinandersetzungen zwischen einem kollektivistischen und einem liberalen Rechtsdenken, die im Zentrum dieses Buches stehen.

Die grundlegende These der Arbeit lautet, dass eine organisations- und institutionenübergreifende epistemische Gemeinschaft aus Arbeitsrechtsexperten in der Wissenschaft, in den Gewerkschaften, in den Arbeitsgerichten, in den politischen Parteien und in der Arbeitsverwaltung für die Etablierung und

Dominanz des kollektivrechtlichen Prinzips (und damit gegen einen weit verstandenen Geltungsbereich des Günstigkeitsprinzips) kämpfte. Dabei war sie in verschiedenen Phasen unterschiedlich erfolgreich. Sie scheiterte in der Weimarer Republik. In der Nachkriegszeit gelang es ihr hingegen, den Vorrang des Kollektivprinzips durchzusetzen. Das Günstigkeitsprinzip wurde eingedämmt. Die epistemische Gemeinschaft der Arbeitsrechtler leistete damit einen zentralen Beitrag zum Aufbau des koordinierten Kapitalismus in Deutschland, indem sie die Regelungshoheit der Tarifverbände rechtlich absicherte. Seit dem Ende der 1960er Jahre nahmen die Liberalisierungstendenzen zu. In diesem Zusammenhang wuchs auch der Druck, dem Günstigkeitsgedanken und damit der individuellen Vertragsfreiheit im Arbeitsrecht mehr Raum zu geben. Wiederum spielten die Arbeitsrechtsexperten eine zentrale Rolle, weil sie sich den Liberalisierungstendenzen entgegenstimmten. Ihre wichtigste institutionelle Ressource war dabei die Kontrolle über die Arbeitsgerichtsbarkeit. Sie konnten den Liberalisierungspfad zwar nicht stoppen, sie konnten ihn (bisher) aber lenken und begrenzen. Damit unterstützten sie den Erhalt des Tarifsystems in Deutschland maßgeblich. Gleichwohl hat die Fähigkeit, das kollektive Arbeitsrecht vor dem Einbruch des Vertragsrechts zu schützen, im Zeitverlauf stark abgenommen. Die vorliegende Arbeit möchte die Bedingungen des Erfolgs und des Niedergangs der epistemischen Gemeinschaft herausarbeiten.

Aus dem Gesagten geht bereits hervor, dass das Buch einen Zeitraum von einhundert Jahren in den Blick nimmt, der sich von den Auseinandersetzungen um die Defizite des BGB im ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart erstreckt. Dazwischen lagen zwei Weltkriege und drei Regimewechsel. Das Tarifrecht im Allgemeinen und das Günstigkeitsprinzip im Besonderen überlebten sie mehr oder weniger alle, wenn auch immer wieder in gewandelter Form. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Entwicklung nach 1945. Gleichwohl ist ein Rückgriff auf die Weimarer Republik unverzichtbar, weil hier die Grundlagen des kollektiven Arbeitsrechts gelegt wurden, ohne die die Nachkriegsentwicklung nicht verstanden werden kann. Zudem waren zahlreiche Akteure in Wissenschaft und Politik, die das Arbeitsrecht der Nachkriegszeit mitgestaltet haben, bereits in der Weimarer Republik aktiv.

Theoretisch möchte die Arbeit drei Literaturstränge miteinander verbinden: die Diskussion über das Zusammenspiel von Politik und Recht beziehungsweise über die Rolle von Gerichten in der Politik, die Debatte über den inkrementellen Wandel von Institutionen sowie die Literatur über den Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf politische Entscheidungen. Der erste Aspekt (Politik und Recht) wird in Kapitel 2 diskutiert. Der folgende Abschnitt führt zunächst in die Debatte über den graduellen Institutionenwandel und die Rolle epistemischer Gemeinschaften ein.

1.1 Epistemische Gemeinschaften und institutioneller Wandel

Die empirische Diskussion über den Wandel des Tarifrechts ist theoretisch in die Frage nach den Mechanismen des institutionellen Wandels eingebettet. Dabei muss zuerst der hier zugrunde gelegte Institutionenbegriff geklärt werden. Gerhard Göhler definiert politische Institutionen als »Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft« (Göhler 1997: 29). Er unterscheidet also zwischen einer »instrumentalen« und einer »symbolischen« Dimension des Institutionellen, die eng miteinander verwoben sind. Grob vereinfachend liegt der Unterschied darin, dass in der ersten Dimension Ordnungsleistungen erbracht werden und in der zweiten Dimension Orientierungsleistungen (Göhler 1994: 37–39). Im Anschluss daran untersucht Rehberg Institutionen vorrangig als »symbolische Ordnungen« (Rehberg 1994: 47–52), die sinnstiftende Leitideen verkörpern. In Bezug auf das deutsche Tarifrecht spielt diese symbolische Dimension eine beträchtliche Rolle. Es lässt sich beobachten, wie im historischen Zeitverlauf implizit oder explizit verschiedene Leitideen formuliert wurden und in Konkurrenz zueinanderstanden: Für den Weimarer Juristen Hugo Sinzheimer symbolisierte das kollektive Arbeitsrecht die Demokratisierung der Gesellschaft und die Einbindung der Arbeiterklasse in den bürgerlichen Staat. Für seinen konservativen Kollegen Hans-Carl Nipperdey war das Tarifrecht im Nachkriegsdeutschland demgegenüber ein ordnungspolitischer Bestandteil des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, das den Klassenkampf befrieden und die Märkte stabilisieren sollte. In den 1990er Jahren etablierte sich wiederum mit der Schule des »Neuen Arbeitsrechts« ein effizienzorientiertes Denken, das die Leitidee und Legitimationsgrundlage des Tarifrechts in seinem Beitrag zur Sicherung von Beschäftigung und unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit verankerte. Leitideen, die normative Orientierungsleistungen für die Gesellschaft erbringen und ihr dabei auch vermitteln (wollen), welche Funktionen dem Recht zukommen, sind im kollektiven Arbeitsrecht immer zentral gewesen.

Gleichwohl betont diese Arbeit vor allem die *instrumentale Ordnungsdimension* des Institutionellen. In Anlehnung an Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf wird ein Verständnis des Institutionenbegriffs zugrunde gelegt, das vor allem Regelungsaspekte betont (North 1990b; Mayntz/Scharpf 1995; Kaiser 2001: 269–270). Als Institutionen werden hier Regeln und Regelsysteme verstanden, »die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen« (Mayntz/Scharpf 1995: 40). Die rechtliche Ausgestaltung des Günstigkeitsprinzips nimmt im Rahmen des tarifpolitischen

Mehrebenensystems, aber auch im Verhältnis der Klassen zueinander, Machtverteilungen vor, die mit jeweils spezifischen Ressourcenzuweisungen und Abhängigkeitsverhältnissen einhergehen und für die Handlungsspielräume und -strategien der beteiligten Akteure höchst bedeutsam sind. Und gerade aufgrund dieser Bedeutsamkeit war der Interpretationsgehalt der Rechtsnorm immer umstritten.

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, Regierungen und Herrschaftsformen komparativ beschreiben wollte (Kaiser 2001: 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/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 (einen Überblick geben zum Beispiel Knill/Lenschow 2001; David/Bitektine 2009; Kingston/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 (zur grundlegenden Unterscheidung vgl. Hall/Taylor 1996). Der *Rational-Choice-Institutionalismus* versteht Institutionen als Strukturierungs- und Restriktionsraum für individuelle Wahlhandlungen (Ostrom 1990; Dowding/King 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 Handlungsroutinen sowie normative Konventionen einschließt und damit weit in den Kulturbegriff ausgreift (March/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).

Die Vielfältigkeit des Neo-Institutionalismus hat Kritik erfahren, weil aus ihr eine gewisse Konturlosigkeit resultiert, die die Unterscheidung zu anderen theoretischen Perspektiven erschwert. Kaiser argumentiert, eine kritische Betrachtung des Neo-Institutionalismus sei schwierig, »weil jedes Argument, das sie gegenüber der einen Variante des neuen Institutionalismus vorbringt, von mindestens einer anderen Variante unterstützt wird« (Kaiser 2001: 269–270). Auch die institutionalistische Literaturflut wird zuweilen auf diese Konturlosigkeit zurückgeführt (David/Bitektine 2009).

Rehberg vermutet hinter der »institutionalistischen Wende« einen Zusammenhang zu den zeitgenössischen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen (Rehberg 1994). Einerseits hätten die großen Protestbewegungen der 1960er und 1970er Jahre in den Industriestaaten selbst Prozesse der Institutionalisierung durchlaufen, zum Beispiel durch die Gründung und Anerkennung neuer Parteien und Verbände. Andererseits hätten die reformorientierten Kräfte aber auch erleben müssen, wie in den 1980er Jahren eine konservative Wendepolitik neu etabliert wurde. Reformervwartungen wurden partiell enttäuscht, einige ihrer Erfolge wurden rückgängig gemacht. Die politische Linke habe dabei erleben müssen, dass die Beharrungskräfte alter Ordnungsmächte beträchtlich sind. Dadurch sei der Blick auf die Stabilitätsfaktoren und Verkrustungen des Politischen, also auf die Institutionen, gelenkt worden.

Seit einigen Jahren steht nun der *Wandel von Institutionen* auf der Agenda (Kaiser 2001: 273). Anfangs fokussierte die Debatte dabei vor allem auf den radikalen – Göhler spricht auch von revolutionärem – Wandel (Göhler 1997). Diese Akzentverschiebung reflektiert auch den scheinbar plötzlichen und unvorhergesehenen Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa. Dementsprechend wurde der Wandel von Institutionen als »radikale Systemtransformation« diskutiert (zum Beispiel Merkel 1994, 1996). Der schockartig einsetzende und revolutionäre Umbruch schien im institutionalistischen Paradigma ohnehin zumindest vordergründig die einzig vorstellbare Form des Institutionenwandels zu sein, denn wenn man mit der Annahme operiert, dass Institutionen nicht nur Regeln setzen, sondern auch die Handlungsorientierungen der Akteure vorstrukturieren, wie anders als durch externe Schocks sollte dann institutioneller Wandel entstehen?

Doch im Hinblick auf schleichende Prozesse des Wandels, die zwar inkrementell vonstattengehen, sich aber dennoch zu grundlegenden Transformationen verdichten, wie zum Beispiel die europäische Integration, wurde die »Schock-Theorie« fragwürdig. In der Literatur ist vielfach konstatiert worden,

dass die gängigen theoretischen Konzepte zwar die Kontinuität und den Zusammenbruch von Institutionen gut erklären können. Den sehr viel häufiger zu beobachtenden Prozessen des schleichenden und graduellen Wandels werden sie jedoch nicht gerecht (Thelen 2003; Streeck/Thelen 2005b). Zusammengefasst lautet die Kritik, dass die gängigen Vorstellungen mit *Gleichgewichtsmodellen* arbeiten, in denen lange Phasen der Stabilität durch exogene Schocks unterbrochen werden, bis schließlich ein neues Gleichgewicht und damit eine neue Stabilitätsphase erreicht wurde (Thelen 2004: 27–30). Thelen verweist hier auf die Arbeiten von Swidler, Krasner und Katznelson (Swidler 1986; Krasner 1988; Katznelson 2003). Am offensichtlichsten 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/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 (zum Beispiel wechselseitige Anpassung, Lernprozesse) reproduzieren den Pfad institutioneller Entwicklung, bis ein neuer Wendepunkt eintritt (North 1990a; Collier/Collier 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 genannte Kritik hat die weitere Debatte entfacht und die Literatur über den *schleichenden Wandel von Institutionen, der dennoch transformative Züge trägt*, befruchtet. So versucht zum Beispiel die kritisierte ökonomische Perspektive, graduellen (Colomer 2001) und endogen initiierten Wandel präziser zu konzeptualisieren (Greif/Laitin 2004; Aoki 2007). Andere Autoren haben versucht, verschiedene Mechanismen des graduellen Wandels zu identifizieren (Schickler 2001; Thelen 2003; Streeck/Thelen 2005b; Mahoney/Thelen 2010). Zudem wurde mit Begriffen wie zum Beispiel »Hybridisierung« und »Bricolage« darauf hingewiesen, dass sich institutioneller Wandel aus der Neukombination verschiedener Arrangements speisen kann (zum Beispiel Djelic/Quack 2003, 2005; Boyer 2006).

Mit der Fokussierung auf die Analyse des schleichenden Institutionenwandels nähert sich die Debatte immer stärker der Policy-Analyse an, weil das graduelle Moment des Wandels gerade darin besteht, dass sich einzelne Policy-Entscheidungen aufaddieren und in ihren Rückkopplungseffekten auf das Institutionensystem auswirken. So sind zum Beispiel die Arbeiten von Christine Trampusch zu deuten, die mit den policy-analytischen Konzepten sozialpolitische Entscheidungen untersucht, die sich in ihrer Gesamtheit wiederum auf die grundsätzliche Gestalt des Sozialstaats auswirken und damit immer auch Elemente des graduellen Institutionenwandels beinhalten (Trampusch 2009). Shepsle plädiert zwar dafür, an der Unterscheidung zwischen *policy change* und Institutionenwandel festzuhalten. Im ersten Fall würden materielle Entscheidungen unter dem Regime eines Regelsystems getroffen, während im anderen Fall die Regeln selbst geändert würden (Shepsle 2001: 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. Nicht jede Policy-Entscheidung ist Institutionenpolitik, aber gradueller Institutionenwandel kann aus einer Vielzahl von Policy-Entscheidungen resultieren. Darum plädiert diese Arbeit dafür, dass sich die Literatur über den schleichenden Wandel von Institutionen noch sehr viel stärker und vor allem expliziter auf das Instrumentarium der Policy-Analyse beziehen möge. Hier liegt auch die Begründung dafür, dass im Weiteren von zahlreichen Konzepten aus der Policy-Forschung Gebrauch gemacht wird (Campbell 2004: 92).

Für die vorliegende Arbeit sind zwei theoretische Entwicklungen in der Literatur besonders bedeutsam: erstens die Hinwendung des Institutionalismus zu Akteurkonzepten, wobei in diesem Zusammenhang auch die Annahme institutioneller Prägekraft relativiert wird; und zweitens die Einbeziehung der Rolle von Ideen, Wissen und Kognitionen in die Untersuchung von Prozessen des Wandels.

1.1.1 Akteurkonzepte und institutionelle Kontingenz im Neo-Institutionalismus

Das Unterfangen, den Wandel von Institutionen zu erklären, stellt den Neo-Institutionalismus vor die Aufgabe, das Verhältnis von Akteuren und Institutionen neu zu bestimmen (dafür plädiert zum Beispiel Campbell 2004). Dies gilt vor allem für die soziologische Variante, die relativ starke Annahmen bezüglich der Fähigkeit von Institutionen macht, auf die Handlungsorientierungen der Akteure Einfluss zu nehmen, also das Denken von Akteuren zu prägen: Wenn eine Institution nicht nur den Raum für Wahlhandlungen restringiert, sondern schon

die Präferenzbildung kanalisiert, ist fraglich, wie Akteure jemals konträr zu institutionellen Prägungen handeln und Institutionen damit verändern können. Aus diesem Grund war die Schock-Theorie, die den Impuls für Veränderungen außerhalb der Akteurarena vermutet, für InstitutionalistInnen so plausibel.

Ein konzeptioneller Weg, mit diesem Dilemma umzugehen, liegt in einer Aufwertung des Akteurstatus und der Annahme größerer Freiheitsgrade für ihr Handeln abseits der institutionellen Einflüsse. Um institutionalistische Argumentationen aber nicht akteurzentriert umschlagen zu lassen, wird dabei die Fähigkeit und Bereitschaft zum nicht regelkonformen Handeln regelmäßig auf spezifische Akteurgruppen und Eliten beschränkt. Prominent ist in diesem Zusammenhang die Denkfigur des »institutionellen Unternehmers«. Paul DiMaggio beschreibt den institutionellen Unternehmer als einen Akteur(-typ), der ein Interesse an institutioneller Veränderung hat und der gleichzeitig über die notwendigen Ressourcen verfügt, dieses Interesse auch durchzusetzen (Di Maggio 1988). Die Idee hat Eingang in die Debatte über den Wandel von Institutionen gefunden (zum Beispiel Clemens/Cook 1999; Campbell 2006). Vor allem in der Organisationssoziologie, die überwiegend den Organisationstypus des Unternehmens in den Blick nimmt, ist das Konzept populär (Fligstein 1997; Beckert 1999). Es wirft allerdings einige Probleme auf.

Erstens bleibt unklar, unter welchen Bedingungen die Verfügungsgewalt über Ressourcen zu institutionellem Unternehmertum führt. Beckert unterscheidet in Anlehnung an Schumpeter zwischen zwei Akteurstypen. Der Manager folgt demnach den institutionell definierten Routinen, während der Unternehmer diejenige Persönlichkeit sei, »who leaves behind routines« (Beckert 1999: 786). Dabei bleibt völlig unklar, wie jemand zum Unternehmer wird und unter welchen Bedingungen man in der Managerrolle verharrt. Zweitens mag die Vorstellung, dass für den Wandel von Institutionen vor allem Führungspersönlichkeiten entscheidend sind (denn auf eine implizite Vorstellung von *leadership* läuft dieses Denken hinaus), für eine unternehmenszentrierte Organisationssoziologie plausibel sein. Doch je politischer die betreffende Institution und die Arena, in deren Rahmen sie gestaltet wird, sind, umso weniger zentral sind einzelne Figuren. Politische Akteure sind häufig *kollektive* Akteure, die an demokratische Mehrheitsentscheidungen gebunden sind. Politische Entscheidungskontexte sind im Regelfall durch Arenenverflechtungen und Verhandlungszwänge gekennzeichnet, die allein durch *leadership* nicht aufgebrochen werden können. Und drittens arbeitet das elitentheoretische Konzept des institutionellen Unternehmers implizit mit der Annahme, dass »Max Mustermann« diese Rolle wohl nicht spielen könnte. Auch wenn nicht bestritten werden soll, dass einige Akteurgruppen den Wandel von Institutionen stärker prägen können als andere, ist diese Art der Elitenzentrierung unrealistisch in einem politischen System, in dem eine ein-

zelne muslimische Lehrerin mit einer Verfassungsklage zum Kopftuchverbot umfangreiche Prozesse der Neujustierung im Verhältnis von Staat und Religion auslösen kann.

Die Alternative zur Verengung des Blickwinkels auf spezifische Eliten liegt darin, den Akteurstatus allgemein aufzuwerten und mit der Annahme zu arbeiten, dass Akteure in Bezug auf die sie umgebenden Institutionen *generell* über größere Freiheitsgrade verfügen, als vor allem der soziologische Institutionalismus zuzugestehen bereit ist. Dies hat den Vorteil, dass die Frage, ob Eliten die relevanten Trägergruppen des institutionellen Wandels sind, zu einer *empirischen* Frage wird. Colin Crouch hat darauf hingewiesen, dass mit dem von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf im Rahmen der Policy-Analyse entwickelten »Akteurzentrierten Institutionalismus« (AZI) ein analytischer Ansatz vorliegt, der Akteuren und Institutionen hinreichend Raum gibt und der für die Analyse des Wandels von Institutionen stärker als bisher genutzt werden kann und sollte (Crouch 2007: 528). Diese Anregung aufnehmend, arbeitet das vorliegende Buch mit einem Analyserahmen, der auf dem Konzept von Mayntz und Scharpf aufbaut (vgl. dazu Kapitel 3.1).

Ein anderer beziehungsweise parallel verfolgter Weg zur Aufwertung von *agency* im Rahmen der institutionalistischen Perspektive, der in der Literatur alternativ oder parallel verfolgt wird, liegt darin, die Prägekraft von Institutionen insgesamt zu relativieren. Gerard Alexander schlägt dafür den Begriff der »institutionellen Kontingenz« vor (Alexander 2001). Dieses Denken gewinnt auch in der Debatte über den schleichenden Institutionenwandel an Bedeutung und reicht bis tief in das Feld des Rational-Choice-Institutionalismus hinein. So werden interne Widersprüchlichkeiten, aber auch Widersprüche zwischen Regelsystemen als Auslöser des Wandels begriffen (Clemens/Cook 1999). In eine ähnliche Richtung weisen Colin Farrell und Adrienne Héritier, wenn sie am Beispiel der Europäischen Union auf die Ambiguität, die Unvollständigkeit und die Uneindeutigkeit von Regeln hinweisen (Farrell/Héritier 2007). Die Akteure müssen die Effekte und Prägungen der sie umgebenden Institutionen *interpretieren*. 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 schleichender Wandel den Regelfall und nicht den Sonderfall darstellt (Streeck/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.

1.1.2 Kognitionen als Akteurkonstruktionen

In diesem Zusammenhang korreliert der Trend der Akteurorientierung mit einer zweiten Entwicklung, die in der Debatte über den Wandel von Institutionen zu beobachten ist, nämlich die stärkere Berücksichtigung von Normen, Ideen und Wissen für Prozesse des Wandels (für einen Überblick vgl. Campbell 2004: 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/North 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/Palombarini 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: 90–123). Die zitierten Arbeiten von Streeck/Thelen (2005) und anderen stehen beispielhaft dafür. Ideen und Wissensbestände werden hier nicht als Institution betrachtet, sondern als Akteurkonstruktion. 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 den institutionellen Effekten, sondern den akteurspezifischen Freiheitsgraden zu. Mit dem Rational-Choice-Institutionalismus teilt er die Betonung der Akteurintentionen als das zentrale Element des Handelns, ohne jedoch von stabilen und exogen generierten Präferenzen als alleiniger Entscheidungsdimension auszugehen.

Argumentationen über institutionelle Kontingenz, die den interpretativen Ansätzen nahestehen, finden wiederum in der Policy-Analyse zahlreiche Anknüpfungspunkte. Für diese Arbeit bedeutsam ist zum Beispiel der wissenspolitologische Ansatz, der die Produktion und Durchsetzung von Wissen, Interpretationen und Deutungen im politischen Prozess ins Zentrum der Betrachtung stellt. Er behauptet, der Raum verfügbarer Handlungsoptionen sei nicht durch Institutionen, Strukturen oder Probleme vorgegeben (Nullmeier/Rüb 1993). Vielmehr müssten Akteure ihn durch Deutungsleistungen erschließen. Institutionen prägen demnach nicht objektiv, sondern subjektiv in der Rekonstruktion durch den Handelnden. Ihre Anreize und Restriktionen sind zumindest mehrdeutig. Wenn hier eine Quelle für ihren Wandel liegt, dann wird die Analyse der Entstehung und Durchsetzung von Regelinterpretationen zur Voraussetzung des Verständnisses institutioneller Wandlungsprozesse (ebd.: 24). Veränderung basiert vor allem auf politisch wirksamen Deutungsinnovationen.

Da das Regelwerk formalrechtlicher Institutionen, von denen hier die Rede ist, üblicherweise 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. zum Beispiel Carruthers/Halliday 1998; Halliday/Carruthers 2007). Und in der Analyse von Deutungsinnovationen und institutionellem Wandel treten vergleichsweise häufig Gerichte beziehungsweise das Rechtssystem als Innovationsorte in Erscheinung (Soriano 2007; Blomquist/Ostrom 2008; Klages 2010). In der deutschen Politikwissenschaft stehen dafür vor allem die Arbeiten von Roland Lhotta (zum Beispiel jüngst Lhotta 2010).

Juristen produzieren einen Vorrat an möglichen Interpretationen geltender Regeln und bauen damit Brücken zwischen den Regelsetzern und -anwendern, zwischen einem abstrakten Gesetz und der aktuellen Situation. Die Subsumierung von Fällen unter rechtliche Regeln, also das Kerngeschäft der Rechtsanwendung, ist ein kreativer Akt, der durch die Methode der juristischen Auslegung bereits begrifflich als solcher gekennzeichnet ist. In der Aufgabe der kreativen

Wissensproduktion liegt die kognitive Handlungsressource der Juristen. Damit bietet es sich an, Juristen in Anlehnung an das Konzept von Peter Haas als Mitglieder epistemischer Gemeinschaften zu untersuchen, die ein Geflecht aus kognitiven und normativen Annahmen entwickeln, die sie mit politischen Zielen verknüpfen und über ihre Expertenrolle im politischen Prozess (vielleicht) durchsetzen können, indem sie zum Beispiel die Präferenzbildung politischer Akteure beeinflussen oder Agenda-Setting betreiben (Haas 1992b).

Dass der *Epistemic-Communities*-Ansatz auch für die Analyse von Institutionenwandel fruchtbar gemacht werden kann, ist eine Erkenntnis, die erst langsam reift. Jack Knight hat schon 2001 auf die Nützlichkeit der Integration hingewiesen, weil dadurch konzeptualisiert werden könne, wie sich wandelnde Wissensbestände auf den Wandel von Institutionen Einfluss nehmen (Knight 2001: 43–46). Auch Campbell argumentiert in diese Richtung (Campbell 2004: 103). Anwendungen in der Praxis sind bisher aber eher selten (Djelic/Quack 2005; Dobusch/Quack 2008). In der Tat ist es bedauerlich, dass die Literaturstränge über den Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf Policy-Entscheidungen und die Literatur über den schleichenden Institutionenwandel gegenwärtig eher parallel verlaufen oder sich nur am Rande berühren, anstatt sich explizit aufeinander zu beziehen und wechselseitig zu durchdringen; zumal beide Stränge ähnliche Sachverhalte untersuchen. Wenn zum Beispiel Andreas Busch den Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf den Wandel der Bankenregulierung in Europa analysiert, könnte dies auch als ein Fall des Institutionenwandels beschrieben werden, auch wenn der Autor sich auf diese Literatur nicht bezieht (Busch 2004).

Beide Ansätze, die Wissenspolitologie und der *Epistemic-Community*-Ansatz, untersuchen die Wahl und politische Durchsetzung von Wissen und Deutungen nun nicht als einen Prozess der »freien und diskursiven Urteilsbildung« (Nullmeier/Rüb 1993: 26), sondern sie betrachten Wissensgeltung und Macht als ineinander verzahnte und nicht trennbare Aspekte des politischen Prozesses. Macht basiert demnach immer auch auf der Fähigkeit, Deutungen als alternativlos zu deklarieren. Gleichzeitig wird die Durchsetzungsfähigkeit von Interpretationen maßgeblich von ihren Affinitäten zu politischen Kräften bestimmt (Nullmeier 1993: 182–186). Auch Peter Haas stellt in Rechnung, dass die Durchsetzung von Wissen auch davon abhängt, dass epistemische Gemeinschaften über institutionelle, strukturelle und kognitive Ressourcen zur Durchsetzung ihres Wissens verfügen müssen, um erfolgreich zu sein (Haas 1995). Die Verknüpfung von Sinnproduktion und Macht ist bei der Analyse des Einflusses von Juristen auf den Wandel von Institutionen besonders angemessen, denn Rechtsakteure agieren nicht nur als Wissensproduzenten, sondern auch als Entscheidungsträger (Gerichte). Sie richten (!) über die Durchsetzung existierender, partikularer In-

terpretationen als legitim und wahr: Die subjektive Sinndeutung wird somit zur verbindlichen Rechtsprechung. In diesem Prozess werden zugleich Machtzuweisungen vorgenommen. Politische Akteure, die sich bei der Vertretung ihrer Interessen auf die herrschende Meinung berufen können, wissen die staatliche Sanktionsgewalt auf ihrer Seite. In keinem gesellschaftlichen Diskurs sind Wahrheitsgeltung und Macht so unmittelbar miteinander verknüpft wie in der Rechtswissenschaft.

Die Erkenntnisse und Konzepte der Wissenspolitologie, die Rechtssoziologie sowie die Arbeiten über den Einfluss von Experten auf Politik bieten also einen reichen Fundus für die Analyse des schleichenden Institutionenwandels, der im Folgenden genutzt werden soll.

1.2 Schleichender Institutionenwandel: Institutionelle Absorption

In der Literatur sind verschiedene Mechanismen des graduellen Wandels von Institutionen unterschieden worden (vgl. dazu vor allem die Beiträge in Streeck/Thelen 2005a). Fünf Mechanismen werden gegenwärtig diskutiert: *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion* und *exhaustion* (ebd.: 18–30). Beim Mechanismus des *displacement* koexistieren verschiedene Komponenten innerhalb einer Institution oder verschiedene Regeln innerhalb eines institutionellen Arrangements, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Der Wandel liegt darin, dass das ehemals dominante Element schrittweise verdrängt wird (Crouch/Keune 2005). *Layering* findet statt, wenn an ein bestehendes institutionelles Arrangement neue Komponenten angedockt werden, zum Beispiel ein privates Rentenversicherungssystem an eine existierende staatliche Einrichtung. Durch verschiedene Mechanismen wird das neue Element im Zeitverlauf zum dominierenden Element: Die alte Institution wird nicht verdrängt, aber überlagert (Schickler 2001). Der Mechanismus des *drift* bezeichnet einen Zustand, in dem eine bestehende Institution nicht an veränderte Umweltbedingungen angepasst wird und dadurch in der Praxis immer stärker an Bedeutung verliert, weil zum Beispiel ihr Geltungsbereich kontinuierlich schrumpft oder sie von den Regelungsadressaten missachtet wird (Hacker 2005). Im Falle der *conversion* wird eine alte Institution im Hinblick auf neue Funktionen umdefiniert und entsprechend konvertiert (Palier 2005). *Exhaustion* schließlich bezeichnet den schrittweisen Zusammenbruch einer überlasteten Institution, die nicht in einen plötzlichen Kollaps mündet, sondern in ein langsames Absterben (Trampusch 2005). Die

Mechanismen des Wandels schließen sich wechselseitig nicht zwingend aus, weil sie teilweise unterschiedliche Aspekte des gleichen Prozesses erfassen. Die Auflistung ist von den Autoren zudem nicht mit dem Ziel verfasst worden, alle denkbaren Mechanismen abbilden zu können (Streeck 2009: 9).

Darum möchte ich in dieser Arbeit auf einen weiteren Mechanismus des schleichenden Institutionenwandels hinweisen, der in den empirischen Kapiteln herausgearbeitet und illustriert wird. Er stellt nicht den Anspruch, einen originär eigenständigen Charakter zu tragen, vielmehr stellt er eine Variation, eine Entwicklungsperspektive oder eine Mutation des *institutional layering* dar. Ich bezeichne ihn als *institutional absorption*. *Layering* findet statt, wenn der politische Rückhalt für ein institutionelles Arrangement so groß ist, dass dessen Gegner oder Kritiker keine Chance haben, seine Beseitigung zu erreichen (Schickler 2001; Thelen 2003; Streeck/Thelen 2005b). Als Alternative nutzen sie dann die Möglichkeit, das institutionelle Gefüge nach ihren Bedürfnissen zu ergänzen. Politischer Widerstand wird dadurch umschifft oder abgemildert, dass das bestehende Arrangement nicht direkt angegriffen wird. Wenn der institutionelle Anbau oder Appendix einen eigenständigen Charakter oder eine spezifisch andere Funktionslogik aufweist, kann Wandel daraus entstehen, dass das Neue im Zeitverlauf an Bedeutung gewinnt und zusätzliche politische Unterstützung mobilisiert. Am Ende der Entwicklung könnte dann ein *institutional displacement* stehen: Das neue Arrangement hat die bestehende Institution kontinuierlich unter Druck gesetzt und an den Rand der Bedeutungslosigkeit gedrängt. Was als Appendix einer bestehenden Institution eingeführt wurde, hat sich durch die Neuformierung politischer Koalitionen und durch die Wanderungsbewegungen politischer Unterstützer zu ihrem Kern entwickelt.

Beim Mechanismus der institutionellen Absorption verläuft der Prozess genau anders herum. Das alte institutionelle Arrangement gerät durch den neuen Anbau nicht unter Druck, sondern es übt zunehmend selbst Druck auf das Neue aus. Dieses etabliert sich zwar, es wird dann langfristig aber doch schrittweise absorbiert (und dadurch vielleicht sogar beseitigt). Dennoch liegt hier kein Fall einer pfadabhängigen Entwicklung vor, bei der im Grunde die alte Institution stabil geblieben ist, weil das alte Arrangement damals wie heute dominiert. Denn die Prägekraft und die Effekte der neuen Institution waren zwischenzeitlich so ausgebildet, dass sie Spuren hinterlassen haben und sich das Alte im Prozess der Absorption des Neuen selbst deutlich verändert hat oder verändern musste. Wie beim *institutional layering* erwächst die Entwicklungsdynamik aus der Bildung und Durchsetzungsfähigkeit politischer Koalitionen. Während beim *layering* das alte Arrangement zugunsten des neuen an politischer Unterstützung verliert, verläuft die Wanderungsbewegung beim Absorptionsprozess in die entgegengesetzte Richtung. Das neue institutionelle Arrangement verliert an Unter-

stützung. Und vielleicht wenden sich sogar die Protagonisten der institutionellen Neuerung, die doch schon etabliert war, am Ende wieder den traditionellen institutionellen Bahnen zu.

Die Bedeutung epistemischer Gemeinschaften in diesem Prozess besteht darin, dass sie erstens neue institutionelle Arrangements entwickeln. Dabei entscheiden sie maßgeblich darüber, wie nah oder fern der institutionelle Anbau dem etablierten Institutionensystem steht. Dies mag auch Auswirkungen darauf haben, ob ein Prozess, der mit einem *layering* beginnt, womöglich in einem *displacement* endet. Zweitens sind epistemische Gemeinschaften am Prozess der Formierung politischer Koalitionen zur Unterstützung der alten oder neuen institutionellen Arrangements beteiligt. Durch ihren Einfluss auf politische Prozesse, zum Beispiel der Präferenzbildung, entscheiden sie mit darüber, ob alte Koalitionen erhalten bleiben oder nicht, ob die Neuformierung von Koalitionen gelingt oder scheitert. Das heißt nicht, dass epistemische Gemeinschaften immer erfolgreich sind. Aber wenn sie die Formierung einer politischen Koalition behindern, weil etwa Wissen mit Gegen-Wissen konkurriert, dann hat dies doch auch maßgeblichen Einfluss auf die weitere institutionelle Entwicklung.

Der Mechanismus der institutionellen Absorption lässt sich auf den hier betrachteten Wandel des Tarifrechts anwenden. Das kollektive Arbeitsrecht ist in Abgrenzung zum BGB entwickelt worden. Eine Gruppe sozialdemokratischer Arbeitsrechtler um Hugo Sinzheimer, die hier maßgeblich tätig war, sah insbesondere das Tarifrecht als ein Sonderrechtsgebiet an, das das Privatrecht ergänzen sollte. Sinzheimer lehnte das BGB nicht ab. Er schätzte die Rechtsnorm der Vertragsfreiheit sehr. Aber er war davon überzeugt, dass es Vertragsfreiheit für die Arbeiter unter den Bedingungen ökonomischer Ungleichheit und asymmetrischer Machtverhältnisse am Arbeitsmarkt nicht geben kann. Tarifverträge, die von den Gewerkschaften ausgehandelt werden und Mindeststandards setzen, waren für ihn die Voraussetzung dafür, dass auch der Arbeiter die Vorteile der Vertragsfreiheit nutzen konnte. Erst auf der Basis dieser Mindestbedingungen sollte er für sich individuell günstigere Bedingungen aushandeln können. Das Rechtsinstitut dafür sollte das Günstigkeitsprinzip sein. Die Anerkennung der liberalen Idee freier Verträge kommt darin zum Ausdruck, dass der Günstigkeitsgedanke zu einer zentralen Norm des Tarifrechts wurde. Gleichwohl sollte das kollektivistische Prinzip immer dominant bleiben, um einen Schutzmantel auszubreiten und individuelle Verträge erst möglich zu machen.

In einem langsamen Prozess etablierte sich das arbeitsrechtliche Denken – in Weimar nur fragmentarisch, in der Nachkriegszeit dann endgültig. Doch gleichzeitig setzte der Absorptionsprozess des Arbeitsrechts durch das Privatrecht ein. Die Idee des Kollektivvertrages, der gesetzesähnlich auf die einzelnen Arbeitsverhältnisse einwirkt, um die Beschäftigten vor Ausbeutung zu schützen, war

dem privatrechtlichen Vertragsdenken völlig fremd. Aber es waren Experten des Privatrechts, die das neue Rechtsgebiet für sich entdeckten, die es akzeptierten, die es dadurch politisch mehrheitsfähig machten und die dennoch gleichzeitig damit einen Sog in das Privatrecht auslösten. Der Druck, der individuellen Vertragsfreiheit und damit dem Günstigkeitsprinzip mehr Raum zuzubilligen, nahm im weiteren Verlauf zu und hält bis heute an. Der Absorptionsprozess basiert darauf, dass sich schrittweise politische Koalitionen neu formierten und sich ihre Erfolgsbedingungen wandelten. Die Unterstützer des kollektivistischen arbeitsrechtlichen Denkens verloren nicht nur dadurch an politischer Stärke, dass zentrale strukturelle und institutionelle Ressourcen verloren gingen. Sondern sie wurden auch dadurch geschwächt, dass sich verschiedene Fraktionen von Arbeitsrechtsexperten unter veränderten Umweltbedingungen dann doch erneut dem privatrechtlichen Denken zuwandten. Die epistemische Gemeinschaft, die dem Tarifrecht zum Durchbruch verholfen hatte, erodierte teilweise. Dadurch wurde dem Günstigkeitsprinzip mehr Raum gegeben. Dieser Prozess des Wandels wird im vorliegenden Buch empirisch illustriert.

1.3 Analytischer Ansatz und Aufbau der Arbeit

Das Buch präsentiert eine historisch angelegte Fallstudie, die sowohl mit qualitativen als auch mit quantitativem Datenmaterial arbeitet. Als analytischer Rahmen wird eine Version des von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995) entwickelten Akteurzentrierten Institutionalismus genutzt, der die Kategorie des Wissens und die Bedeutung von Experten im politischen Prozess explizit einbezieht. In diesem Zusammenhang wird der AZI mit Konzepten der von Frank Nullmeier und Friedbert Rüb vertretenen Wissenspolitologie (1993) verschränkt (vgl. dazu ausführlich Kapitel 3).

Die methodische Herausforderung der Arbeit besteht darin, das Konzept der epistemischen Gemeinschaft anzuwenden und zu operationalisieren. Peter Haas selbst empfiehlt fünf Untersuchungsschritte (1992: 34–35). Zuerst muss eine Gruppe von Experten auf der Basis bestimmter Kriterien als epistemische Gemeinschaft identifiziert werden. Dies impliziert auch, dass individuelle Personen als Mitglieder ihres Kerns benannt werden können. Zweitens müssen die gemeinschaftlich geteilten kognitiven Annahmen und Überzeugungen herausgearbeitet werden. Der dritte analytische Schritt besteht darin, die politisch relevanten Aktivitäten der Gemeinschaftsmitglieder nachzuzeichnen und ihren Einfluss auf Entscheidungen sichtbar zu machen. Dazu zählt auch, viertens, ihren *outcome* zu destillieren und zu zeigen, dass dieser – fünftens – ohne die

Beteiligung der Experten anders ausgefallen wäre. Der Aufbau der empirischen Kapitel wird diesem analytischen Schema folgen. Zu Beginn jeder historischen Phase wird die epistemische Gemeinschaft bezüglich ihres personellen Kerns und dessen Entwicklung sowie bezüglich der Stabilität und Weiterentwicklung ihrer kognitiven Annahmen charakterisiert. Anschließend werden die politischen Aktivitäten und ihre Ergebnisse herausgearbeitet. Ausführliche methodische Anmerkungen zur Operationalisierung und Messung epistemischer Gemeinschaften und ihres politischen Einflusses sowie zu dem verwendeten Datenmaterial finden sich im Anhang des Buches.

Das Buch ist folgendermaßen aufgebaut. Kapitel 2 streift kursorisch die Geschichte der deutschen Politikwissenschaft und sucht nach einer Antwort auf die Frage, warum der politischen Bedeutung von Gerichten und Rechtsakturen – anders als in den USA – bisher so vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dieses Defizit ist umso verwunderlicher, als zahlreiche Gründungsväter der deutschen Politikwissenschaft (Otto Kirchheimer, Ernst Fraenkel, Franz Neumann, Wolfgang Abendroth) selbst Juristen waren. Es wird argumentiert, dass – entgegen der landläufigen Annahme – die institutionellen Besonderheiten zwischen *Common-Law-Systemen* und *Civil-Law-Systemen* keine hinreichende Erklärung liefern können. Auch das deutsche Recht beziehungsweise das Rechtssystem war immer schon in vielen Bereichen hochgradig politisiert, wenn auch nicht so augenfällig, wie dies in den USA der Fall ist. Das Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit bieten dafür ein anschauliches Beispiel. Es war nicht institutionellen Faktoren oder externen Umständen, sondern den Entwicklungen innerhalb der deutschen Politikwissenschaft geschuldet, dass sie ihren Blick vom Recht abgewendet hat.

Kapitel 3 stellt den analytischen Rahmen vor, der die Untersuchung über die historische Entwicklung des Tarifrechts im Allgemeinen und des Günstigkeitsprinzips im Besonderen anleitet. Eine nicht spieltheoretische Version des Akteurzentrierten Institutionalismus wird entwickelt, die einerseits die Ambiguität von Institutionen als möglichen Ausgangspunkt für politische Konflikte und Mechanismen des institutionellen Wandels abbildet; und die andererseits die Rolle epistemischer Gemeinschaften für politische Prozesse berücksichtigt. Zudem werden die Grundlagen des Politikfeldes Tarifrechtspolitik skizziert. Die Entwicklung von Rechtsnormen im System der Arbeitsbeziehungen vollzieht sich in einem komplexen und interdependenten Zusammenspiel vier verschiedener Arenen (Betrieb, verbandliche Interessenvermittlung, Politik, Rechtssystem), das kontinuierlich Konflikte um Zuständigkeiten und die Geltung von Regeln produziert. Das Kapitel stellt die jeweiligen Akteurkonstellationen, Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie die Rahmenbedingungen des Handelns vor.

