

## Politische Institutionen und ökonomische Interessen

Seiner Konstruktion nach ist der liberal-demokratische Verfassungsstaat gegen die Vertretung von organisierten Sonderinteressen gerichtet. Sowohl auf der Ebene der demokratischen Willensbildung als auch für die bürokratische Umsetzung von Politik gilt ein *Prinzip der Gleichheit*, das die Vertretung von Sonderinteressen anstößig erscheinen läßt. Dennoch ist es offenbar unvermeidlich, daß selbst in zentralen Institutionen politischer Willensbildung und Entscheidung sich ökonomisch interessierte Gruppen bilden oder einzelne Politiker als Vertreter von Wirtschaftsinteressen erscheinen. Diese personale Form der Interessenpolitik läßt sich *institutionell* kaum kanalisieren, allenfalls registrieren, etwa durch die Offenlegung der Einkommensverhältnisse von Abgeordneten und Parteien. Daneben gibt es freilich die institutionelle *Einbindung* von Interessenverbänden in Politik und öffentliche Verwaltung. Zum einen erlauben die Geschäftsordnungen des Bundestages, der Bundesregierung und der Bundesministerien die Anhörung und Zuziehung von Verbänden insbesondere im Gesetzgebungsprozeß<sup>1</sup>. Zum anderen sind Interessenverbände in eine Vielzahl parastaatlicher Institutionen der Sozialversicherungen (z.B. in die Bundesanstalt für Arbeit), der Wirtschafts- und Strukturpolitik (z.B. Kreditanstalt für Wiederaufbau) oder der Kulturpolitik (z.B. Filmförderungsanstalt) eingebunden.

Die Beteiligung von Verbänden an der Politik betrifft nicht nur, aber zum größten Teil ökonomische Interessen. Wirtschaftsverbände, insbesondere Kapitalorganisationen und Gewerkschaften, sind stärker als außerökonomische, ideelle Vereinigungen an der Politik beteiligt. Von den 876 Verbänden, die 1978 in der "Lobbyliste" des Bundestages aufgeführt sind, entfallen 77 Prozent auf wirtschaftliche Interessen von Unternehmen, Gewerkschaften und Berufsgruppen. Ähnliche Relationen gelten für die Beiräte bei den Bundesministerien und die Ausschüsse des Bundestages. Und selbst von den über 40 Prozent der Bundestagsabgeordneten, denen eine hohe Verbandsaffinität zugeschrieben wird, entfallen wiederum 40 Prozent auf Vereinigungen aus den Bereichen Wirtschaft, Arbeit und Soziales. Politische Interessenvertretung ist umso stärker, je mehr es um Verteilung und Umverteilung von Einkommen und Erwerbchancen geht<sup>3</sup>. In einem weiteren Sinne ist auch die Tarifautonomie von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften eine Institution der Interessenpolitik,

insofern dadurch unumgehbare Daten für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Regierung gesetzt werden.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf *institutionalisierte Verflechtungsformen* von Staat und organisierten Wirtschaftsinteressen. Sie sollen in einen theoretischen Zusammenhang gestellt werden, der ihrem Beitrag zur heutigen Politikentwicklung gerecht wird. Dabei geht es weniger darum, das Verhältnis von politischer Repräsentation und ökonomischer Interessenvertretung ideengeschichtlich auszuloten oder historisch detailliert zu rekonstruieren. Stattdessen soll der Zusammenhang von Organisationsformen und Handlungskalkülen herausgearbeitet werden, der in westlichen Industriegesellschaften den Austausch von Politik und Ökonomie bestimmt. Dabei zeigt sich, daß Staat-Verbändebeziehungen - obwohl verfassungsrechtlich nicht normiert und nach höchst unterschiedlichen Kriterien entwickelt - doch Regelmäßigkeiten aufweisen, deren Erklärung die *politikwissenschaftliche Staats- und Institutionentheorie* weiterführen kann.

### 1. Interessenpolitik als politiktheoretisches Problem

Da Volkssouveränität schwerlich die Herrschaft aller über alle bedeuten kann und doch die Unterwerfung unter wenige ausschließen soll, stellt sich der Politik und ihren Institutionen das Problem der Feststellung eines allgemeinen Willens, der - zu staatlicher Politik erhoben - verhindert, daß der einzelne sich an seiner "Partikularität erwärmt" (Hegel). In liberal-demokratischen Systemen geschieht dies auf den Grundlagen von Mehrheitsprinzip, territorialer parlamentarischer Repräsentation, freiem Mandat der "Volksvertreter" und allgemeiner Staatsverwaltung. Diese *politischen Institutionen* sind von ihrer Konzeption her explizit gegen die Vertretung ökonomischer Sonderinteressen gerichtet. Sie sollen politische Gleichheit und Freiheit von Gruppenzwang und staatlicher Willkür gewährleisten. Funktionale, interessengebundene Repräsentation und Verwaltung nach ständestaatlichem Muster verträgt sich kaum mit dieser Vorstellung. Dennoch finden sich in allen westlichen Industriestaaten "private Interesseregierungen"<sup>4</sup>. Sie koexistieren mit den verfassungsmäßigen Institutionen parlamentarischer Repräsentation, ohne in der Praxis deren Bestand zu gefährden, und es scheint sogar, als ob Industriegesellschaften ohne diese Einbindung gesellschaftlicher Interessen an ihrer eigenen Komplexität zugrunde gehen müßten.

Neuere systemtheoretische Überlegungen, aber auch die empirische Verbändeforschung und die Diskussion um einen neuen Korporatismus tendieren zu *funktionalistischen* Erklärungen politischer Interesseneinbindung<sup>5</sup>. Dabei wird eine wachsende *Penetration* von politischem und

ökonomischem System und ein generelles *Kontrolldefizit* von Interdependenzen in entwickelten Industriegesellschaften ursächlich zugrundegelegt. Diese Entwicklung führe zu einer neuen Qualität in den Beziehungen von Staat und Verbänden. "Pressure-politics", das herkömmliche, auf die Beeinflussung staatlicher Politik gerichtete pluralistische Kräfteressen einer Vielzahl von Sonderinteressengruppen, weicht demnach institutioneller Politikeinbindung oder *autonomer Vernetzung gesellschaftlicher Großorganisationen*. Während im Korporatismuskonzept der Aspekt der Einbindung im Vordergrund steht, beziehen sich systemtheoretische Entwürfe auf selbstreferentielle Systeme im Sinne autonom vernetzter Handlungseinheiten. Gemeinsam ist beiden jedoch die Abkehr von einflußtheoretischen Erklärungen des politischen Prozesses zugunsten der Vorstellung zwei- oder mehrseitiger Austauschbeziehungen innerhalb und zwischen Staat und Verbänden.

Interessenpolitik wird zunehmend unter Gesichtspunkten ihrer Scharnierfunktion an der Grenze von Politik und Ökonomie betrachtet. Die soziologische Sichtweise tritt dabei in den Hintergrund. Ihr zufolge konstituieren sich Interessen allein aus gesellschaftlichen Bedürfnissen. Ihre Struktur und unterschiedliche Durchsetzungskraft wird im wesentlichen sozialstrukturell als *Asymmetrie von Organisations- und Konfliktfähigkeit* bestimmt<sup>6</sup>. Dabei wird übersehen, daß bereits private Bedürfnisse - insbesondere ökonomische - *politisch vermittelt* sind. Beispielsweise zeigen Gewerbeförderung, Industrie- und Technologiepolitik von den Anfängen des Kapitalismus bis heute, wie gesamtwirtschaftlich bestimmte Staatsziele in einzelwirtschaftliche Bedürfnisse transformiert werden. Eher als die soziologische, interessentheoretische Betrachtungsweise kann diesem Phänomen eine *Politische Ökonomie intermediärer Institutionen* gerecht werden. Interessenvermittlung wird dabei in Abhängigkeit von Kalkülen und informellen Regeln gesehen, wie sie sich in bestimmten Institutionensystemen entfalten. Nur so - auf der Grundlage historisch gewachsener Strukturen des Staates und der Verbändesysteme - können die beträchtlichen internationalen Unterschiede der Interessenpolitik erfasst werden. Die Annahme, gesellschaftliche Betroffenheit einerseits und Legitimations-, Informations- und Steuerungspotentiale von Verbänden andererseits seien hier die prägenden Faktoren, bedeutete nämlich eine zunehmende Konvergenz von Interessenvermittlungssystemen in entwickelten Industriegesellschaften. Das *Gegenteil* ist richtig. Zwischen den neoliberalen Deregulierungspolitiken der USA mit ihrer Zurückdrängung von Verbändeeinfluß und korporatistischer Verbändeeinbindung in Schweden befindet sich eine Vielfalt unterschiedlicher Strategien und Strukturen der Interessenvermittlung. Es kommt für eine theoretische Auseinandersetzung darauf an, dieser Vielfalt gerecht zu werden.

## 2. Pluralismus und Etatismus

Gängige Staats- und Politiktheorien erklären Interessenpolitik meist aus der Virulenz gesellschaftlicher Konflikte. Für marxistische, von Klassenkonflikten und Bewegungsgesetzen des Kapitals ausgehende Analysen ist dies eine Ausgangsprämisse. Gleiches gilt für die Vorstellungen einer pluralistischen Kräftemechanik der amerikanischen "group school" und ihrer Nachfahren. Und selbst die ältere deutsche Staatsrechtslehre unterscheidet sich in diesem Punkt nicht grundlegend von ihren Gegenentwürfen. Sie begreift die gesellschaftliche Konfliktdynamik ganz ähnlich wie der klassische Pluralismusansatz als exogene Variable der Politikentwicklung; Gruppendruck ist eine Prämisse ihrer Überlegungen. Selbst der staatsautoritäre Entwurf eines Carl Schmitt steht und fällt mit der Annahme eines staatsäußerlichen Drucks gesellschaftlicher Gruppen. Die wesentlichen Unterschiede sind normativer Art: Worin die Staatsrechtslehre eine Bedrohung des im Staat aufgehobenen allgemeinen Willens fürchtet, begreift die Pluralismustheorie das "mutual adjustment" der mit gleichen Durchsetzungschancen ausgestatteten Gruppeninteressen gleichsam als Innovations-motor der Politik. Deshalb fällt es ihr leicht, anstelle der Souveränität die Instrumentalisierbarkeit des Staates zu behaupten. Beide Ansätze verhalten sich zueinander wie These und Gegenthese. Wie diese beziehen sie sich auf eine gemeinsame Grundlage, nämlich die Vorstellung, der Staat bilde entweder eine gegenüber der Gesellschaft geschlossene Einheit oder er sei von dieser instrumentalisierbar. Der deutsche Neo-Pluralismus Fraenk'els nimmt hier eine Zwischenposition ein, freilich ohne sich aus der binären Logik des Argumentes zu befreien: Der vorstaatliche Interessenausgleich und Einfluß unterschiedlich privilegierter gesellschaftlicher Gruppen existiert demnach neben einem Grundbestand "staatlichen Willens", den anzutasten den Sonderinteressen nicht zustehen sollte. Hier wird zuerst das Bemühen spürbar, die Ideale des bürgerlichen Rechtsstaates mit der angenommenen Wirklichkeit eines durch ungleiche Durchsetzungschancen verzerrten, pluralistischen Kräfteausgleichs in Einklang zu bringen. Gleichwohl bleibt der Gegensatz von Souveränität und Gruppeneinfluß Ausgangspunkt der Analyse und ganz ähnlich verhält es sich mit der amerikanischen Kritik des Pluralismuskonzeptes. Die sogenannten "capture-Theorien" behaupteten die Kolonisierung staatlicher Ressorts durch mächtige ökonomische Gruppen. Ihre Anhänger forderten demgegenüber von der Regierung die Durchsetzung des öffentlichen Interesses<sup>8</sup>. Die Vorstellung, das öffentliche Interesse gleichzeitig durch eine autonome Regierung *und* die Beteiligung privater Verbände zur Geltung zu bringen, ist den genannten Ansätzen fremd.

Vorstellungen, wonach Politik entweder direkt einer autonomen gesellschaftlichen Kräfdynamik aus Gruppeninteressen und ihnen vorgelagerter Bedürfnisse entspringt oder sich aus deren Negation entwickelt, gründen auf der Annahme gesellschaftlicher Vielfalt und staatlicher Instrumentalisierbarkeit bzw. Einheitlichkeit. Sie übersehen, daß mit dem Wachstum staatlicher Aufgaben und Eingriffe auch die staatliche Organisation gewachsen ist. Es ist dieses *Organisationswachstum*, das sowohl die Einheit des Staates auflöst als auch das System gesellschaftlicher Interessenvermittlung strukturiert. Der moderne Staat, durch dessen öffentliche Haushalte nahezu die Hälfte des Bruttosozialproduktes (OECD-Durchschnitt 1980: 47 Prozent) fließt, besteht aus einer Vielzahl voneinander unabhängiger, oft widerstreitender Bürokratien. Der Begriff der "Autonomie" kann in dieser Situation nicht mehr umstandlos auf den Staat als ganzes angewandt werden. Autonom ist staatliche Politik nur noch insofern, als es ihr gelingt, von Fall zu Fall funktional aufeinander bezogene Teilaktivitäten einzelner Ressorts und Behörden tatsächlich zu koordinieren. Ob und wie dies gelingt, hängt nun sehr weitgehend von jeweiligen Staat-Verbändebeziehungen ab.

### 3. Staatliche Autonomie und Interessenpolitik

Ausgedehnte Staatsintervention setzt Wachstum und Dezentralisierung des Staatsapparates voraus. Zentral geleitete Maßnahmeninterventionen hätten eine Überforderung staatlicher Kontrollkapazität und damit Wohlfahrtsverlust zur Folge. Sie drohten gleichzeitig die Konsensbasis der Politik zu untergraben. Tatsächlich finden sich mehrere Wege, das zu verhindern. Ein wesentliches Argument der neoliberalen Wohlfahrtsstaatskritik läuft darauf hinaus, diesen als "Unregierbarkeit" beklagten Zustand durch Entstaatlichung zu beenden<sup>9</sup>. Damit würde die "sektorale Instrumentalisierung" (Kielmansegg) des Staates durch Interessenverbände quasi von selbst zurückgedrängt. Seine Autonomie und auf Recht gestützte Integration wären gestärkt. Dies ist angesichts der Komplexität gegenwärtiger und künftiger Problemlagen - man denke nur an den Energie-Umweltkonflikt, die Produktivitätskrise der Industrieländer oder die Risiken internationaler Konkurrenzverschiebungen - die eher unwahrscheinliche Lösung. Auch die "konservative Revolution" in den USA oder neoliberale Politik in anderen Ländern basieren nicht auf diesem Mechanismus, wie steigende Staatsaufgaben und interventionistische Technologie- und Handelspolitiken zeigen. Die Staatsquotenentwicklung der USA, Großbritanniens oder der Bundesrepublik unterscheidet sich nicht signifikant von der anderer Länder. Wo liegt also der Unterschied, etwa zu den nordischen Wohlfahrtsstaaten?

Die wesentliche Differenz besteht in der *Strukturierung von Staat-Verbändebeziehungen*. Die konservative Strategie zielt auf eine Entflechtung, die sozialdemokratische auf eine weitere Verflechtung dieser Beziehungen. Zu den ersten Maßnahmen der neugewählten konservativen Regierung in Großbritannien gehörte 1979 die Auflösung zahlreicher parastaatlicher Komitees mit Interessengruppenbeteiligung<sup>10</sup>. Im Zentrum der Bemühungen stand die Zurückdrängung von Gewerkschaftseinfluß und die Autonomisierung staatlicher Politik gegenüber dem zentralen Industrieverband CBI. Nur so konnte in Großbritannien eine restriktive Wirtschaftspolitik mit ihren Folgen Deindustrialisierung und Massenarbeitslosigkeit durchgesetzt werden. Ähnlich verhielt es sich in den USA, wo einstmals starke Interessengruppen wie die "American Medical Association" oder die Gewerkschaftsorganisation AFL/CIO innerhalb kürzester Zeit vergleichsweise befestigte Einfluß- und Beteiligungspositionen räumen mußten. In der Perspektive von Interessenvermittlung ist dies eine Politik des starken Staates und selbst auf der Ebene materieller Politik entpuppt sich die Weniger-Staat-Rhetorik als Beschwörung einer neuen Form der Interessenberücksichtigung nach dem Grundsatz des "Survival of the Fittest". In den USA mit ihrem hohen Maß parlamentarischer Interessenverflechtung stößt indes die materielle Seite dieser Politik eher auf Widerstand als in Großbritannien, wo das Parlament nicht als bevorzugter Adressat von Interessenpolitik angesehen wird<sup>11</sup>. Man kann für die USA sogar davon ausgehen, daß der mit der Deregulierung von Wirtschaftssektoren wie Transport, Kommunikation, Stahl, Gesundheit einhergehende Entzug von Einflußpositionen den Interessendruck auf die Parlamente noch gesteigert hat.

Der alternative Ansatz, den Konflikt von zunehmender Staatsintervention und abnehmender Steuerungskapazität und Legitimation zu lösen, findet sich in den nordischen Wohlfahrtsstaaten. Auch hier sind die Beziehungen von Staat und Verbänden der wesentliche *Erklärungsfaktor*. Das vorfindbare Beziehungsmuster der "integrierten Organisationsbeteiligung an der Regierung" (J.P. Olsen)<sup>12</sup> läßt sich freilich mit dem Raster herkömmlicher Politiktheorien kaum erfassen. *Interessengruppenbeteiligung* wird hier nämlich nicht als *Hindernis*, sondern als *Katalysator* für die Koordination von Politiken betrachtet. Die Politik- und Verwaltungsorganisation der skandinavischen Länder unterscheidet sich von denen der übrigen Industriestaaten beträchtlich. Die Ministerien sind äußerst klein und umfassen meist weniger als 100 Beamte. Ein Großteil der Regierungsarbeit findet in vorgelagerten Kollegialbehörden oder im Fall der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik, der Schulpolitik, der Sozialpolitik und eines Teils der Energie- und Umweltpolitik in privaten Interessenregierungen statt. Dennoch gilt, daß wichtige Regierungsentscheidungen in den skandi-

navischen Ländern weit zentralisierter getroffen werden als in den meisten übrigen westlichen Industriestaaten<sup>13</sup>. Technisch geschieht dies über eng geknüpfte und stabile *Interorganisationsnetzwerke*, durch eine auf Verhandlungslösungen ausgerichtete Gesetzgebung und die zentrale Haushaltskontrolle von Parlament und Regierung. Beispielsweise ist die von Gewerkschaften und Kapitalverbänden dominierte Arbeitsmarktbehörde im Rahmen staatlicher Zielvorgaben und Mittelzuweisungen in Formulierung und Ausführung der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik gegenüber der Staatsregierung weitgehend autonom. Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit resultieren einerseits aus dem kollegialen Leitungsprinzip und der notwendigen *Politikabstimmung* mit anderen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren wie Kommunen, Firmen etc. Das skandinavische Politikmodell tief eindringender Staatsintervention und weitgehender gesellschaftlicher Partizipation beruht auf einer Reihe von Voraussetzungen<sup>14</sup>. Diese können im wesentlichen aus organisationstheoretischen Überlegungen und politischen Legitimationserfordernissen erschlossen werden. "Alle Formen der Koordination sind Mechanismen zur Legitimation von Teilnehmern, Verfahren und Politiken".<sup>15</sup> Diese Feststellung umschreibt die "trade-offs", Wechselwirkungen politischer Teilnahme, denen ein Interessenverband ausgesetzt ist. Dem Nutzen, als Teilnehmer anerkannt zu sein und demgemäß eigene Interessen in das Verfahren einbringen zu können, stehen die Kosten erhöhter Verantwortlichkeit für resultierende Politiken und deren Implementation gegenüber. Politische Verbändeinbindung verspricht mehr Interessenberücksichtigung und fordert mehr Eigenverantwortung als die bloße Interessenartikulation bei einer parlamentarischen oder ministeriellen Anhörung von Verbänden oder das pluralistische Kräfteressen konkurrierender Interessen. Für Interessenverbände besteht also durchaus ein Anreiz zu institutionalisierter politischer Einbindung.

#### 4. Zur politischen Ökonomie administrativer Interessenvermittlung

Nicht nur Interessenverbände, auch Politik und Verwaltung lassen sich offenbar von einem *Austauschkalkül* leiten. Staatlicher Politik ist an Verantwortlichkeit und Kalkulierbarkeit privater Interessenverbände gelegen. Andererseits kann sich staatliche Organisation nicht dauerhaft auf einen politischen Marktprozeß mit gesellschaftlichen Verbänden einlassen, um diese Verhaltenseigenschaften gegen privilegierte Interessenberücksichtigung einzutauschen. Eine ausschließlich voluntaristische Erklärung politischer Verbändeinbindung erscheint unrealistisch, weil staatliche gegenüber gesellschaftlicher Organisation über Ressourcen verfügt, die einen gleichen Tausch voraussetzungslos werden lassen. Um dies zu begründen,

muß noch nicht einmal die Sanktionsdrohung des staatlichen Gewaltmonopols bemüht werden. Bereits unterhalb direkten staatlichen Zwangs sind vor allem komplexe Organisationen daran interessiert, Beziehungen einzugehen, die langfristige *Entscheidungssicherheit* versprechen, selbst wenn damit unmittelbare materielle Nachteile verbunden wären. Die Basis politischer Verbändeinbindung reicht damit über den Austausch von Politiken weit hinaus. Sie ist, ähnlich wie Verträge und Gesetze, eine *Antwort auf Unsicherheit*

Wenn politische Einbindung quasi als Versicherung für Verbände und ihre Mitglieder aufzufassen ist, so kann dies einen Verlust an Flexibilität und Anpassungsvermögen bedeuten. Dieses Argument durchzieht die neoliberale Kritik am Verbändestaat, dem man damit Ineffektivität und Verkrustung nachsagt<sup>16</sup>. Tatsächlich läßt sich eine negative Wechselwirkung zwischen der Vermeidung von Unsicherheit und organisationaler Inflexibilität nicht leugnen. Dies ist die *Achillesferse politischer Verbändeinbindung*.

Verkrustung durch Politikeinbindung läßt sich freilich durch politische Strategien und institutionelle Vorkehrungen vermeiden, zu den Organisationsvoraussetzungen von Flexibilität gehören breite Interessenspektren einzelner gesellschaftlicher Organisationen und *kleine Verhandlungsgremien*. Breites Interessenspektrum bedeutet beispielsweise, daß sich Gewerkschaften nicht nur um die unmittelbaren sozialen Interessen ihrer Mitglieder kümmern, sondern darüber hinaus auch andere Gruppen, etwa Sozialhilfeempfänger, als ihren Organisationszielen nahestehend betrachten. Dadurch kommt es zu "trade-offs" innerhalb der Sozialpolitik, wie sie in segmentierten Systemen der arbeitsplatzzentrierten Gesundheits- und Alterssicherung sowie der isolierten Armenpflege" nicht entstehen können.

Die Organisation breiter Interessen anstelle von eng definierten Sonderinteressen erlaubt zahlenmäßig kleine Institutionen der Interessenvermittlung. Komitees und Kollegialverwaltungen in Skandinavien umfassen an der Spitze meist nur vier bis sechs, höchstens zehn Mitglieder<sup>17</sup>. Kleine Gremien und ein breites Engagement einzelner Verbände erfordern freilich auch ein *zentralisiertes System funktionaler Repräsentation*. Ökonomische Produzentengruppen, Kapitalverbände und Gewerkschaften, Landwirtschafts- und Berufsverbände dominieren so zwangsläufig das System der Interessenvermittlung. Aufgrund ihrer Größe können diese Verbände interne Konflikte nicht ohne weiteres externalisieren; sie müssen ein weit höheres internes Konfliktniveau verarbeiten als kleine Sonderrinteressengruppen, die ihre Zwecke spezifischer setzen können und außerdem keine "Trittbrettfahrerprobleme" haben, weil bei engem Verbandszweck und wenig Mitgliedern eine eindeutige Zurechnung von



Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft möglich wird<sup>18</sup>. Hier stellt sich die Frage, wie es angesichts dieser Nachteile überhaupt zur Ausbildung umfassender Interessenrepräsentation kommen kann.

Der internationale Vergleich zeigt, daß hohe Zentralisations- und Organisationsgrade von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften insbesondere in kleinen, weltmarktabhängigen Ländern anzutreffen sind. Offenbar wirkt deren gemeinsames Produktionsinteresse dort besonders integrationsfördernd, wo es von außen durch Veränderungen der internationalen Konkurrenz bedroht ist. Dann kommt es zur Ausbildung einer "Ast- und Angstgemeinschaft" (Katzenstein), wie sie für die konsensuelle Wirtschaftspolitik vieler kleiner Staaten kennzeichnend ist<sup>19</sup>. Dies verdeutlicht, daß die Logik kollektiven Handelns nicht ursächlich aus der Struktur von Interessenverbänden resultiert, sondern von einer Reihe weiterer *organisationsexterner* Variablen abhängt. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Kleinheit eines Landes, seiner außenwirtschaftlichen Abhängigkeit und der vorfindbaren Wirtschaftsstruktur. Kleine Länder haben, weil dort nur wenige Hersteller eines Produktes koexistieren können, eine weit höhere Branchenkonzentration und bei konfessioneller und ethnischer Homogenität meist auch stärker zentralisierte Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände als große Länder<sup>20</sup>. Sie sind damit für die Wirtschaftspolitik in mehrerer Hinsicht vergleichsweise interventionsfreundlich ausgestattet.

Interesseneinbindung unterliegt institutionellen und politikstrategischen Bedingungen auf Seiten von Regierung von Verwaltung. Insbesondere scheint die Stabilität von Staat-Verbändebeziehungen auf der zentralen Regierungsebene stark von einem analogen institutionellen Unterbau auf der Ebene der *Politikausführung* abzuhängen. Verbändeinbindung in die Politikformulierung ist umso wirksamer und dauerhafter, je stärker Verbände auch an der Ausführung der Politik beteiligt sind<sup>21</sup>. Der *öffentlichen Verwaltung* kommt damit eine Schlüsselrolle zu. Auf der Grundlage des Weberschen Bürokratietypus wäre der breit angelegte Austausch von Staat und Verbänden vermutlich zum Scheitern verurteilt. Die besondere Staatsunterworfenheit des neutralen Fachbeamten, die neben hierarchischer Weisungsstruktur weitgehende Regelgebundenheit der Amtsführung und strikte Ressorttrennung der Verwaltung sind mit Verbändebeteiligung nur schwer vereinbar. Die Abweichung vom Weberschen Idealtypus bürokratischer Herrschaft bedeutet jedoch nicht eine Abweichung vom Typus legaler Herrschaft, dem Weber ausdrücklich die Kollegialverwaltung und das Wahlbeamtentum unterordnete<sup>22</sup>. Satzungsgebundenheit gilt auch für sie. Was ihnen fehlt, ist die spezifische Schutzfunktion bürokratischer Organisation gegen Anforderungen der gesellschaftlichen Umwelt.

Damit wird ein wesentliches Argument zur Erklärung der relativen Flexibilität neokorporativer Staat-Verbändebeziehungen deutlich: Wenn politische und administrative Einbindung gesellschaftlichen Gruppen Sicherheit vermittelt und deren Anpassungsvermögen schmälert, so ist dies für die öffentliche Verwaltung von gegenteiligem Effekt. In dem Maße, wie administrativ eingebundene Verbände Sicherheit gewinnen und dafür Flexibilität aufgeben, verlieren Verwaltungen ihre bürokratische Starrheit. Sie können damit unter bestimmten Voraussetzungen ihre Innovationspotentiale und Handlungsspielräume erweitern.

### 5. Autonomie und Interdependenz

Zu den Voraussetzungen des Autonomiegewinnes staatlicher Verwaltung durch Interesseneinbindung zählen nun nicht nur bestimmte Organisationsmerkmale im Verbändesystem, wie insbesondere Mancur Olson im Anschluß an seine Stagnationshypothese behauptet. Nach seiner Theorie kann außer einem starken Staat, der die Sonderinteressen in ihren Schranken weist, nur die umfassende ("encompassing") Organisation gesellschaftlicher Interessen eine Vermachtung gesellschaftlicher Beziehungen verhindern<sup>23</sup>. Seine Begründung besagt, daß jene Organisationen sich gegenüber gesamtgesellschaftlichen Zielen verantwortlich zeigen würden, die aufgrund ihrer Größe ein rationales Nutzenkalkül damit verbinden. "Wenn eine Organisation sagen wir ein Drittel des Volkseinkommens repräsentiert, werden ihre Mitglieder im Durchschnitt ein Drittel des Nutzens jeder Maßnahme erhalten, die die Gesellschaft insgesamt produktiver macht. Die Organisation wird deshalb einen Anreiz haben, so lange Opfer für die Politik zu bringen, als diese sich für die Gesamtgesellschaft auszahlen".<sup>24</sup> Die Erfahrung in westlichen Industrieländern zeigt nun, daß *Merkmale des Regierungs- und Verwaltungssystems* hier eine entscheidende Rolle spielen. Die Segmentierung von Regierung und Verwaltung kann verhindern, daß umfassend organisierte Interessen sich im Olsonschen Sinne gesamtwirtschaftlich rational verhalten. Wenn beispielsweise ein Gewerkschaftsbund nur mit der Sozialverwaltung und ein Spitzenverband der Unternehmer nur mit der Wirtschaftsverwaltung verkehren, und diese Ressorts gegeneinander abgeschottet sind, wird eine gesamtwirtschaftliche Verhaltensabstimmung erschwert. Denn trotz umfassender Verbändeorganisation bleibt die Aussicht auf eine Belohnung verantwortlichen Verhaltens unsicher. Dies liegt einmal an der doppelten Kontingenz assoziativen Handelns - der Unfähigkeit, rationale Verhaltenskalküle unabhängig vom Wissen über das Verhalten anderer zu gewinnen - und an der jeweiligen Interventionskapazität des Staates, insbesondere der öffentlichen Verwaltung.

Auch eine umfassende Interessenorganisation kann nämlich die Folgen ihrer Politik nicht ohne eine Prognose des Verhaltens konkurrierender Verbände und des Staates einschätzen. Da eine Auflösung dieser auch als "prisoners dilemma" bezeichneten Situation nur über Kommunikation oder - langfristig stabil - über die *institutionelle Vernetzung* von Akteuren erfolgen kann, sind Institutionen der Interessenvermittlung für die Erklärung kollektiven Verhaltens ebenso wichtig wie die Organisationsmerkmale beteiligter Verbände.

Kalkül und Verhalten von Interessenverbänden hängen außerdem wesentlich von den Möglichkeiten eines politischen Austausches innerhalb gegebener *Strukturen* der Interessenvermittlung ab. Die politische Ausrichtung von Regierungen und spezifische Verwaltungsstrukturen spielen dabei insofern eine Rolle, als sie gewissermaßen als Garanten von Tauschpolitiken auftreten. Sie bestimmen über die "Vertragstreue" gesellschaftlicher Verbände. Dies wird an der Situation politisch eingebundener Gewerkschaften besonders deutlich. Sie können Vorleistungen, zum Beispiel in Form von Lohnzurückhaltung oder industriepolitischen Zugeständnissen, rational nur solange begründen, als eine Belohnung, etwa mehr Beschäftigung oder größere soziale Sicherheit, garantiert ist. Solche Tauschgeschäfte können aber auch in einem System umfassender Interessenorganisation nur mit Hilfe staatlicher Politik und Administration verwirklicht werden<sup>25</sup>.

Die Unmöglichkeit, rationales Verhalten autonom aus der eigenen Organisation zu begründen, wird auch am Strukturdilemma umfassend organisierter Gewerkschaften in der Industrie- und Arbeitsmarktpolitik erkennbar. Tragen sie zur schnellen Modernisierung der Wirtschaft bei, riskieren sie Entlassungen in Krisenbranchen und verletzen damit die unmittelbaren Interessen eines Teils ihrer Mitgliedschaft, tun sie es nicht, riskieren sie eine Verzögerung industrieller Anpassungsprozesse und verletzen damit die Langfristinteressen ihrer Mitglieder und der Gesamtgesellschaft an ökonomischem Wachstum und internationaler Konkurrenzfähigkeit. In dieser Situation gibt es systemimmanent nur einen Ausweg - das Dilemma wird mit Hilfe konkurrierender Verbände und des Staates gelöst. Beide können kompensatorisch durch Zugeständnisse und Maßnahmen auf den Feldern der Sozial-, Beschäftigungs-, Humanisierungs- und Mitbestimmungspolitik zu einer Entlastung von Gewerkschaften beitragen, indem sie ihnen die Möglichkeit geben, ihr Verhalten zu kalkulieren. Ebenso denkbar ist aber die Desorganisation von Gewerkschaften mittels gesetzlicher Einschränkung ihrer Aktionsspielräume oder durch selektive Politikeinbindung, wodurch bestehende Strategiedilemmata in die Organisation zurückverlagert werden. Regierungszusammensetzungen - konservativ oder sozialdemokratisch - entscheiden wesentlich

darüber, welcher Weg gewählt wird. Damit wird freilich Olsons Erklärungsmodell vollends *hinfällig*. Bloße Organisationsmerkmale, die relative Größe im Verhältnis zur Gesamtgesellschaft, Organisationsgrad und Verbändezentralisation beeinflussen zwar verbandliche Handlungskalküle, aber nicht unabhängig von Systemen der Interessenvermittlung, Verwaltungsstrukturen und Regierungszusammensetzungen. Das *Zusammenspiel* dieser Faktoren bestimmt maßgeblich, ob aus Interessenpolitik institutionelle Sklerose und gesellschaftliche Immobilität folgen, oder ob die Optionsvielfalt staatlicher Politik vergrößert wird.

Die Möglichkeit der Spielraumerweiterung hängt für Politik und Verwaltung insbesondere davon ab, ob umfassende und annähernd paritätische Interessenrepräsentation oder selektive Privilegierungsstrukturen vorliegen. Nur im zweiten Fall werden "Räuber-Koalitionen" gegen gesamtgesellschaftliche Ziele oder marginale Gruppen wahrscheinlich. Dabei sind "Verteilungskoalitionen" (Olson) zwischen gesellschaftlichen Gruppen ebenso denkbar wie protektionistische Bündnisse zwischen staatlichen Ressorts und von ihnen privilegierten Interessen. Das Beispiel der Weimarer Republik zeigt, daß einem drohenden Autonomieverlust des Staates nicht dadurch entgegengewirkt wird, daß sich die Sozialverwaltung teilweise mit den Gewerkschaften und die Wirtschaftsverwaltung ganz mit den Unternehmerinteressen verbündet. Diese Konstruktion sektoral begrenzter und einseitiger Interessenbeteiligung, wie sie sich im Agrar-, Verteidigungs- und Forschungsressort heute noch findet, schmälert die staatliche Autonomie insgesamt und provoziert, sofern dadurch zentrale gesellschaftliche Konflikte tangiert sind, die Wende zum autoritären Staat.

Es kommt darauf an, administrative Interessenvermittlung wie auch neokorporatistische Verbundpolitiken so zu strukturieren, daß die Externalisierung von Kosten minimiert wird. Dazu gehört auch die Existenz von Spielregeln, die, staatlich garantiert oder historisch gewachsen, eine Ausbeutung von unterrepräsentierten Minderheiten verhindern.

Dem neokorporatistischen ad hoc-Verhandlungskartell zur Sanierung der saarländischen Stahlkrise fehlten zum Beispiel die *Voraussetzungen etablierter Spielregeln umfassender Interesseneinbindung*. Deshalb kam es zu Vereinbarungen auf dem Rücken nicht repräsentierter Gruppen, die zuerst ihre Arbeitsplätze aufgeben mußten<sup>6</sup>. In Schweden sind die Gewerkschaften Träger der Arbeitslosenversicherung und der Organisationsgrad beträgt über achtzig Prozent. Zudem ist die Gleichstellung von Modernisierungs- und Beschäftigungszielen in der korporatistischen Arbeitsmarktbehörde institutionell verankert. Gewerkschaften und Unternehmer sind in den relevanten Gremien annähernd paritätisch vertreten. Eine Ungleichbehandlung und materielle Marginalisierung ist aus diesen

Gründen auch ohne unmittelbare Präsenz des Staates eher unwahrscheinlich.

## 6. Historisch-institutionelle Determinanten von Interessenpolitik

Der vorangegangene Abschnitt sollte zeigen, daß die Autonomie staatlicher Politik wesentlich von *intermediären* Strukturen der Interessenvermittlung abhängt. Diese wiederum lassen sich weder aus der Dynamik gesellschaftlicher Konflikte noch aus Normen und Praxis staatlicher Intervention allein rekonstruieren. Sie ursächlich zu erklären, erfordert die Analyse ihrer *institutionellen Grundlagen*. Dazu reicht eine Momentaufnahme aus der Gegenwart nicht aus. Die Bedeutung von Institutionen für die Konstituierung und Vermittlung ökonomischer Interessen ist zweifach begründet: 1. ursächlich aus historischen Beharrungstendenzen von Interessenorganisation und etablierten Mustern der Interessenvermittlung. 2. funktional aus den in ihnen wirksamen Selektions- und Austauschmechanismen. Beide sind aufeinander bezogen, aber es scheint, als orientierten sich die funktionalen Zusammenhänge weitgehend an historisch vorgegebenen Strukturen und den in ihnen enthaltenen Entwicklungsmöglichkeiten. Jenseits der Restriktionen eines kapitalistischen Wirtschaftssystems und gegebener gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse beeinflussen offenbar Institutionen der Interessenvermittlung und Politikausführung sowie in deren Rahmen politikstrategische Weichenstellungen den Gang einer kapitalistischen Ökonomie. Aus diesem Sachverhalt lassen sich aber - anders als in der Marxschen Konzeption von Basis-Überbau! - keine säkularen Trendhypothesen ableiten. Das Verhältnis von Institutionen der Interessenvermittlung zur ökonomischen Basis ist nicht durch "Ungleichzeitigkeit" bestimmt, in dem Sinne, daß die politischen Institutionen den Erfordernissen der Produktivkräfte "nachhinken". Wenn es so wäre, müßten die Institutionen der Interessenvermittlung in den westlichen Industrieländern zumindest langfristig konvergieren. Daß sie sich weiter *eigenständig* und *höchst unterschiedlich* entwickeln, deutet darauf hin, daß das Beharrungsvermögen etablierter Staat-Verbändebeziehungen offenbar stärker ist als funktionale Anpassungserfordernisse einer kapitalistischen Ökonomie. Die skandinavischen Staaten zeichnen sich seit Beginn der Industrialisierung durch hohe Staatsintervention, politische Verbände einbindung und starke Elemente der Kollegialverwaltung aus, während ebenso lang in den USA eine politisch-administrative Fragmentierung und pluralistische Interessenvermittlung vorherrscht.

Diese Unterschiede können weder mit Eigenheiten der Verbändesysteme noch mit staatlicher Organisation erklärt werden, sondern nur aus

institutionell verfestigten Vermittlungsformen von Politik und Ökonomie. *Idealtypisch* könnte man drei solcher Vermittlungsformen unterscheiden.

1. *Pluralismus* - das vorstaatliche Kräfteressen einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen mit fließenden Koalitionen und vorherrschender Einflußorientierung auf wechselnde Politikarenen, vornehmlich Parlamente (Lobbyismus) und Ministerialverwaltung.
2. *Sektoralismus* - die bereichsspezifisch isolierte, meist positionsorientierte Beteiligung von Interessengruppen, vornehmlich Fachverbänden, an der Politik staatlicher Ressorts oder an parastaatlichen mit Hoheitsaufgaben beliehenen Regulierungsbehörden und Selbstverwaltungskörperschaften.
3. *Korporatismus* - die sektorübergreifende, paritätische Einbindung hochzentralisierter, mit gesellschaftlichen Repräsentationsmonopolen ausgestatteter Verbände auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung. Gegenüber sektoralen Beteiligungsformen zeichnen sich korporatistische vor allem durch den hohen Grad horizontaler und vertikaler Integration aus.

Aus dieser Typologie lassen sich Mischformen, Kalküle und Verlaufsmuster von Interessenpolitik ableiten. Beispielsweise führt die Verbindung von administrativem Wettbewerb und pluralistischer Einflußpolitik in den USA zum Versuch der Verbände, Verwaltungen als Treis im Machtkampf der Interessen" (Fainsod)<sup>27</sup> zu erobern. Dies wiederum hat eine Frontstellung der Regierung gegen die auf diese Weise erstarkten Verbände zur Folge. Um sie zurückzudrängen, bedient sie sich der Gesetzgebung und vor allem der direkten Förderung gesellschaftlichen Gegendrucks. Auf diese Weise gelang es, selbst so starke Wirtschaftsinteressen wie die Kernkraftlobby, die ihre eigenen Regulierungs- und Kontrollbehörden weitgehend kolonisiert hatte, zu desorganisieren und so ein Moratorium in der Kernenergieförderung durchzusetzen<sup>28</sup>. Anders im schwedischen Fall. Auch hier stand die Regierung vor dem Problem, eine starke Verwaltung, die seit Jahrzehnten mit der Förderung der Kernkraft betraut war, an ein neues Ausstiegskonzept und damit an die politische Führung rückzubinden. Die Verbindung einer starken Parteienregierung - in der Frage des Kernenergieausstiegs hatten die schwedischen Sozialdemokraten selbst die Unterstützung eines Teils der Opposition - mit einem überschaubaren und intern bereits vielfach institutionell vernetzten Verbändesystem, ermöglichte die Reorganisation der Verwaltung zu einer den Energie-Umweltkonflikt übergreifenden korporatistischen Zentralinstanz ähnlich der Arbeitsmarktbehörde. Damit konnte erreicht werden, daß eine Institution, die fast dreißig Jahre lang die Nuklearindustrie gefördert hat, nun deren Abschaffung verwalten kann.

Die Bundesrepublik ist dagegen von sektoralen Staat-Verbändebeziehungen geprägt. Dieses Muster der Interessenpolitik läßt sich historisch weit zurückverfolgen. Bereits die Industrie- und Agrarpolitik im Deutschen Reich ist von solidarprotektionistischen Interessenbündnissen geprägt, die privilegierte Berücksichtigung fanden und ausdrücklich gegen bestimmte gesellschaftliche Gruppen, vor allem die organisierte Arbeiterklasse und die aufstrebende Fertigungsindustrie gerichtet waren<sup>29</sup>. In der Weimarer Republik bleiben solche Privilegierungsstrukturen weitgehend erhalten, nur daß sie jetzt nicht einer hegemonialen Sammlungsbewegung zugutekommen, sondern sich auf konfligierende Interessen und ihnen zugeordnete Politikbereiche verteilen. Versuche der übergreifenden Einbindung in einen Reichswirtschaftsrat müssen vor diesem Hintergrund zwangsläufig scheitern, weil sektorale Einflußpositionen an anderer Stelle für die Verbände mehr versprechen<sup>30</sup>. Die Autonomie staatlicher Politik nimmt so beständig ab bis eine zielorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgrund der interessenpolitischen Verselbständigung und gegenseitigen Isolierung parastaatlicher Verwaltungen (Sozialversicherung, Eisenwirtschaftsrat, Reichskohlerat etc.) und staatlicher Ressorts am Ende nicht mehr möglich ist.

Die bundesrepublikanische Situation unterscheidet sich davon insofern, als die Gewerkschaften eher als Vertreter nicht nur von Sozial-, sondern auch von Wirtschaftsinteressen anerkannt sind und Privilegierungsstrukturen überwiegend nur noch quantitativ an der Zahl der Repräsentanten, nicht aber qualitativ an der Existenz von Ausschlußregeln erkennbar sind. Dadurch werden Politik und Verwaltung offener und im Sinne erweiterter Handlungsspielräume auch autonomer. Trotzdem gibt es Ausnahmen. Das bereits mehrmals bemühte Beispiel der Kernkraftförderung zeigt eine deutliche interessenpolitische Privilegierungsstruktur. Bis in die Gegenwart sind Relikte aus der Zeit des 1956 errichteten Bundesministeriums für Atomfragen, dem man eine besonders enge Verbindung zur Nuklearwirtschaft nachsagte, erkennbar<sup>31</sup>. Daß in der Deutschen Atomkommission der sechziger Jahre neben 13 Vertretern des zu regulierenden Industriezweiges und 10 teilweise über Aufsichtsratsmandate diesem verbundene Experten nur je ein Delegierter der Landes- und Kommunalverwaltungen und zwei der Gewerkschaften vertreten waren, mag angesichts der damals ungeteilten Aussicht auf billige und saubere Energie<sup>31\*</sup> verständlich sein, Daß aber 20 Jahre später inmitten eines für die Politikentwicklung zentralen Energie-Umweltkonfliktes im deutschen Atomforum oder der Strahlenschutzkommission nicht ein Kernkraftkritiker vertreten ist, zeugt von einer im Vergleich zu den USA oder Schweden vergleichsweise geringen staatlichen Autonomie. Hier setzt sich eine Tradition sektoral isolierter und selektiver Interesseneinbindung fort, die durch den Ausschluß von

Gegeninteressen staatliche Handlungsspielräume, insbesondere im Sinne der Möglichkeit politikstrategischer Kurswechsel, systematisch beschneidet.

Wenn gesellschaftliche Verteilungskonflikte auf vielfältige Art institutionell bearbeitet werden können, stellt sich zwangsläufig auch die Frage nach der *ökonomischen Effizienz* unterschiedlicher politischer Institutionen. Ebenso zwangsläufig muß man allerdings erkennen, daß die Beantwortung dieser Frage ohne Rückbindung an gesellschaftliche Interessen kaum möglich ist. Zwar kann angegeben werden, wie gut Institutionen ihre Aufgaben formal erfüllen- wenig Streiks können beispielsweise eine gelungene Institutionalisierung des Klassenkonfliktes anzeigen; sektoralistische Verbändebeiträge ist offenbar weniger als korporatistische in der Lage, zu einer Autonomisierung staatlicher Politik beizutragen. Über den materiellen Gehalt der Konfliktlösung ist damit aber nichts ausgesagt. Hierzu bedarf es eines Werturteils, mindestens aber der näheren Kenntnis von Verteilungswirkungen einer bestimmten Politik, um zu einer *Evaluation institutioneller Arrangements* zu gelangen. Ob man für hohe Beschäftigung eine gewisse Verlangsamung des wirtschaftlichen Strukturwandels in Kauf nimmt oder Inflation oder Einkommenseinbußen für den Ausstieg aus der Kernenergie, ist eine Frage persönlicher Motive und gesellschaftlicher Interessen. Ob allerdings die politische Kontrolle solcher Wechselwirkungen überhaupt möglich ist, bleibt eine Frage von *politischen Institutionen der Interessen vermittlung*.

## Anmerkungen

- 1 § 73 GO des Bundestages, §§ 61, 62 GGO I (allg. Teil) , § 23 GGO II (Bes. Teil) der Bundesministerien, § 10 GO der Bundesregierung. Die Zuziehung ist formell ins Ermessen der Administration gestellt. Jedoch schreiben viele Einzelgesetze vor dem Erlaß von Verordnungen die Anhörung von Vertretern der Fachverbände und Sachverständigen vor (z.B. Lebensmittelgesetz). Einen Überblick geben J. Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977, zu den Beiräten und Ausschüssen der Bundesministerien B. Stülow, Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Zur institutionellen Verbandsbeteiligung in öffentlichen Gremien, Frankfurt/M. 1982; H.-J. Menzel, Legitimation staatlicher Herrschaft durch die Partizipation Privater?, Berlin 1980.
- 2 'Das Parlament' Nr. 20 v. 20.5.1978, S. 16.
- 3 Angaben zum Stellenwert wirtschaftlicher gegenüber anderen Interessen finden sich in Weber, Die Interessengruppen .... a.a.O., Menzel, Legitimation staatlicher Herrschaft..., a.a.O. und R. Heinze, Verbandepolitik und "Neokorporatismus", Opladen 1981.
- 4 W. Streeck, Ph. Schmitter, Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung, in: Journal für Sozialforschung 25/1985, S. 133-158.
- 5 Vgl. zu systemtheoretischen Überlegungen vor allem H. Willke, Die Entzauberung des Staates, Meisenheim/Glan 1983, und H. Weber, Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften, Frankfurt/M 1987, zur empirischen Verbändeforschung: B.



- Marin, Unternehmerorganisationen im Verbändestaat. Politik der Bauwirtschaft in Österreich, Bd. 1, Wien 1986; P. Farago, Verbände als Träger öffentlicher Politik. Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz, Grüsch 1987. Das Korporatismuskonzept in seinen vielfältigen Schattierungen ist dargestellt in: Ph. Schmitter, G. Lehmbruch (Hrsg.), Trends toward corporatist intermediation, London/Beverly Hills 1979, und: G. Lehmbruch, Ph. Schmitter (Hrsg.), Patterns of Corporatist Intermediation, London/Beverly Hills 1982.
- 6 Vgl. hierzu Heinze, Verbändepolitik..., a.a.O.
  - 7 Ansätze hierzu finden sich in: P. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford 1986, P. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Ithaca/London 1983; P. Zysman, *Governments, Markets and Growth*, Ithaca/London 1983; G. Lehmbruch, *Interest Groups, Government and the Politics of Protectionism*, in: *Aussenwirtschaft* 41/H. I/III 1986, S. 273-303; W. Streeck, Ph. Schmitter, *Gemeinschaft...*, a.a.O.
  - 8 Bekannt geworden sind insbesondere in den sechziger Jahren die Arbeiten von Grant McConnel, *Private Power and American Democracy*, New York 1966 und Theodore Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy. and the Crisis of Public Authority*, New York 1969.
  - 9 W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart 1977.
  - 10 Vgl. D.R. Steel, J.S. Stanyer, *Administrative Developments in 1979. A Survey*, in: *Public Administration* 58,1980, S. 387-420.
  - 11 Interessenpolitik im Gesetzgebungsverfahren ist in Großbritannien im wesentlichen auf Regierung und Ministerialverwaltung gerichtet. Eine neben der starken lokalen Verankerung im Wahlkreis außergewöhnliche Parteiendisziplin der Abgeordneten und die insgesamt abnehmende Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozeß haben hierzu beigetragen (D.N. Chester, *The British Parliament 1939-1966*, in: *Parliamentary Affairs* 19, London 1966, S. 417-445; .H.S. Crossman, *Introduction to Walter Bagehot, The English Constitution*, London 1971, S. 39-51). Die Verbindungen der Konservativen Partei zu der "National Union of Conservative and Unionist Associations" und der Labour Party zu den Gewerkschaften kann nicht im Sinne einer Instrumentalisierungsthese interpretiert werden. R.T. Mckenzie, *British Political Parties*, London 1964, betont die traditionell hohe Autorität der Parteiführer, die aus wahlpolitischen Gründen darauf bedacht sind, jeden Eindruck der Abhängigkeit von einem äußeren Interesse zu vermeiden.
  - 12 Vgl. den vorzüglichen Überblick von Johan P. Olsen, *Integrated organizational participation in government*, in: P.C. Nyström, W.H. Starbuck (Hrsg.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford, New York 1982, S. 492-516.
  - 13 Ebd., S. 508 ff
  - 14 Die empirischen Mechanismen und Voraussetzungen einer Autonomisierung von Politik durch Verbändeeinbindung werden deutlich in J. Moren, *Organisasjonene og Verwaltungen*, Bergen 1958, S. Rokkan, *Norway: Numerical Democracy and corporate Pluralism*. in: R. Dahl (Hrsg.), *Political Oppositions in Western Democracies*, H. Meijer, *Bureaucracy and policy formation in Sweden*, in: *Scandinavian Political Studies* 4, 1969, S. 103-116, G. Hernes, *Forhandlingsökonomi og Blandingsadministrasjon*, Oslo 1978.
  - 15 J. Olsen, *Integrated ...*, a.a.O., S. 498.
  - 16 Beispielhaft zeigt dies R. Soltwedel, *Mehr Markt am Arbeitsmarkt*, München 1984, in einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Effizienz Schwedens, der Bundesrepublik und Österreichs.
  - 17 Siehe die Arbeiten von Meijer, *Bureaucracy* a.a.O., Moren, *Organisasjonene* a.a.O., (Anm. 14).
  - 18 Vgl. zum Zusammenhang von Organisationseigenschaften und Handlungskalkülen: M. Olson, *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.
  - 19 Diesen Zusammenhang hat Peter Katzenstein, *Small states ...* a.a.O., für alle europäischen Kleinstaaten in historischer Detailanalyse nachgezeichnet.
  - 20 Diese Zusammenhänge können durch den quantitatativ-statistischen Ländervergleich untermauert werden. Vgl. R. Czada, *Zwischen Arbeitsplatzinteresse und Modernisie-*

- rungszwang. Bestandsbedingungen und Auswirkungen gewerkschaftlicher Politikeinbindung im internationalen Vergleich. Diss. Soz.wiss. Fak. Universität Konstanz 1986.
- Zur Branchenkonzentration: ders., Konzentrationspolitik, in: M.G. Schmidt, Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 2: Westliche Industriegesellschaften, München 1983, S. 203-208.
- 21 Dies zeigen anschaulich K. Hanf, O. Porter, Implementation of Manpower Training: Local Administrative Networks in the Federal Republic of Germany and Sweden, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin (IIM-dp77-112) 1977.
  - Arthur Wassenberg, Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game, in: Lehbruch, Schmitter, Patterns, a.a.O., S. 83-106, weist darauf hin, daß neokorporatistische Politiken wesentlich auf Problemverschiebungen zwischen Makro-, Meso- und Mikroebenen der Politik beruhen können. Vgl. zu den Mechanismen auf dem Feld der industriellen Beziehungen G. Lehbruch, Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: J.D. Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford 1984, S. 60-80.
  - 22 Max Weber, Die drei Typen der legitimen Herrschaft, in: Preußische Jahrbücher 187, S. 1-12, bemerkt hierzu: "Die Bürokratie ist nicht der einzige Typus legaler Herrschaft. Das Turnus-, Los- und Wahlbeamtentum, die Parlaments- und Komiteeverwaltung und alle Arten kollegialer Herrschafts- und Verwaltungskörper fallen darunter, falls ihre Kompetenz auf gesatzten Regeln beruht und die Ausübung des Herrschaftsrechtes dem Typus legalen Verwaltens entspricht (ebd., S. 3).
  - 23 M. Olson, The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982. Olson bleibt trotz seiner scharfen Kritik am amerikanischen Pluralismuskonzept ganz der gesellschaftszentrierten Tradition der "group school" verhaftet. Zur Auseinandersetzung von politikwissenschaftlicher Verbändetheorie und Olsons Stagnationshypothese vgl. R. Czada, The impact of interest politics on flexible adjustment policies, in: J.E. Keman, H. Palohimo, P. Whiteley (Hrsg.), Coping with the Economic Crisis, London-Beverly Hills 1987, S. 20-53.
  - 24 Olson, The Rise ..., a.a.O., S. 46.
  - 25 Beispiele, etwa zum neokorporatistischen Tausch von tarifpolitischer Forderungszurückhaltung von Gewerkschaften im Gegenzug für eine Erhöhung des staatlichen Kindergeldes, finden sich in: K. Armington, Neokorporatistische Einkommenspolitik, Frankfurt/M. 1983.
  - 26 J. Esser, W. Fach, W. Váth, Krisenregulierung, Frankfurt/M. 1983.
  - 27 M. Fainsod, Some Reflections On the Nature of the Regulatory Process, in: C.J. Friedrich, E.S. Mason (Hrsg.), Public Policy, Cambridge, Mass. 1940, S. 297-323.
  - 28 Vgl. J.E. Chubb, Interest Groups and the Bureaucracy, Stanford, Cal. 1983, J. Campbell, Crisis and the Transformation of Governance Mechanisms. Public versus Private Government in the Nuclear Energy Sector, Ms. Univ. of Wisconsin, Dep. of Soc. 1986.
  - 29 H.A. Winkler, Pluralismus oder Protektionismus, Berlin 1972; zum Kampf der Fertigungsindustrie um politische Anerkennung: S. Mielke, Der Hansa-Bund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909-1914, Göttingen.
  - 30 C. Bohret, Institutionalisierte Einflußwege der Verbände in der Weimarer Republik, in: H.J. Varain (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973, S. 216-227.
  - 31 Vgl. J. Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt/M. 1973.
  - 32 Elektrizitätsunternehmen in den USA prognostizierten damals die Abschaffung der Stromzähler für die achtziger Jahre, weil sie sich wegen des billigen Atomstromes nicht mehr lohnen würden.