

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 488

Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik

**Politologische und volkswirtschaftliche
Theorien sowie Analyseansätze**

Von

Sylke Behrends



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-49290-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-10-30 07:06:42
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

SYLKE BEHREND

**Erklärung von Gruppenphänomenen
in der Wirtschaftspolitik**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 488

Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik

Politologische und volkswirtschaftliche
Theorien sowie Analyseansätze

Von

Sylke Behrends



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Behrends, Sylke:

Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik :
politologische und volkswirtschaftliche Theorien sowie
Analyseansätze / von Sylke Behrends. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1999

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 488)

Zugl: Oldenburg, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09290-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-09290-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

*Für Johannes und Anne
in großer Dankbarkeit*

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Juli 1997 vom Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg unter dem Titel „Politologische und volkswirtschaftliche Theorien sowie Analyseansätze zur Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik“ als Dissertation angenommen. Die Dissertation entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Volkswirtschaftslehre/Wirtschaftspolitik bei Herrn Professor Dr. Hans-Rudolf Peters, Institut für Volkswirtschaftslehre I, Universität Oldenburg.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Hans-Rudolf Peters, der den Anstoß zu dieser Untersuchung gab und die Arbeit durch seine gute Betreuung förderte. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Wolfgang Rudzio, der freundlicherweise die Zweitkorrektur übernommen hat.

Außerordentlicher Dank gebührt meinen Eltern, die durch ihre vielfältige Unterstützung unter großem persönlichen Verzicht meine wissenschaftliche Arbeit stets entscheidend gefördert haben.

Oldenburg, im Mai 1998

Sylke Behrends

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung	15
------------------------------	-----------

Teil 1

Wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene

A. Zum Begriff der Gruppe und ihrer Erscheinungen	19
I. Terminus Gruppe und seine Charakteristika	19
II. Gruppenarten	20
III. Wirtschaftspolitische Gruppen	24
1. Wirtschaftspolitischer Gruppenbegriff	24
2. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger	25
3. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte	26
B. Verhaltensannahmen	32
I. Methodologischer Individualismus	32
II. Methodologischer Kollektivismus	33

Teil 2

Gruppentheorien in der Politikwissenschaft

A. Pluralismustheorien	35
I. Amerikanische Pluralismustheorien	35
1. Politik als interessengeleitetes Handeln von Gruppen	35
2. Politik als (Interessen-)Gruppenprozeß	37
3. Gruppen als Basis der Politik	39

II.	Europäische (Neo-)Pluralismustheorien	41
1.	Wesen der menschlichen Verbände	41
2.	Theorie der Verbandspersonalität	42
3.	Staat als Vereinigung von Gruppen	44
4.	Pluralität der Souveränitäten	45
5.	Neopluralismus	47
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	48
B.	Systemtheorien	54
I.	Kybernetische und funktional-kybernetische Systemtheorie	54
1.	Politische Kybernetik	54
2.	Theorie gesamtgesellschaftlicher Steuerung	59
II.	Strukturell-funktionale Systemtheorie	64
1.	Strukturmodell des politischen Systems	64
2.	Rollen- und strukturanalytisches Politiksystem	68
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	74
C.	Konflikttheorien	79
I.	Pluralismuskritik	80
1.	Linksorientierte Pluralismuskritik	80
a)	Elitenherrschaft	80
b)	Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen	81
c)	Gesellschaftliche Interessenkonfliktfelder	83
2.	Rechtsorientierte Pluralismuskritik	85
a)	Dualismus von Staat und Gesellschaft	85
b)	Herrschaft der Verbände?	88
c)	Konzept der Formierten Gesellschaft	88
d)	Gewerkschaftsstaat	91
e)	Neue Soziale Frage	91
II.	Korporatismustheorien	92
1.	Neokorporatismus	93
a)	Korporatismus als Interessenvermittlungssystem	94
b)	Liberaler Korporatismus	96
2.	Mesokorporatismus	99
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	104
D.	Politische Organisationssoziologie	108
I.	Regierung	108
II.	Ministerialbürokratie	110
III.	Parlament	113
1.	Fraktionen	113
2.	Bundestagsausschüsse	114

3. Bundesratsausschüsse	116
4. Vermittlungsausschuß	116
IV. Politische Parteien	117
1. Gesetz der Oligarchie	117
2. Faktionalismusforschung	120
V. Interessenverbände	126
1. Innerverbandliche Struktur und Willensbildung	126
2. Wirtschaftspolitische Einflußnahme	130
a) Einflußfaktoren und Einflußpotential	130
b) Bundesregierung	133
c) Ministerialbürokratie	134
d) Parlament	137
e) Politische Parteien	139
VI. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	141

Teil 3

Gruppentheorien in der traditionellen Volkswirtschaftslehre

A. Mikroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre	143
I. Analytischer Ansatz der Mikroökonomie	143
II. Klassischer Liberalismus	143
III. Theorie des kollektiven Marktverhaltens: Kollektivmonopoltheorie	146
IV. Neoliberale Ordnungstheorie und -politik: Freiburger Schule und Ordoliberalismus	149
V. Theorie der countervailing power	153
VI. Allgemeine wirtschaftspolitische Theorie der Interessenverbände	155
1. Funktionen der Interessenverbände und ihre wirtschaftspolitische Einflußnahme	156
2. Position des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik)	158
3. Bestimmungsgründe für das Handeln der Interessenverbände	159
4. Gruppenverhandlungen als drittes Koordinationssystem zwischen Marktwirtschaft und zentralgeleiteter Wirtschaft	161
5. Gestaltungsmöglichkeiten zur Begrenzung des interventionistisch-wirtschaftspolitischen Einflusses der Interessenverbände	162
VII. Spieltheorie	165
VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	168

B. Makroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre	171
I. Analytischer Ansatz der Makroökonomie	171
II. Physiokratisches Klassen- bzw. Sektorenschema	173
III. Input-Output-Analyse	174
IV. Stabilisierungs- bzw. Stabilitätspolitik	174
V. Arbeitsmarkt und Lohnpolitik	175
VI. Wachstumstheorie	176
VII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	177

Teil 4

Gruppentheorien in der Neuen Politischen Ökonomie

A. Mikroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie	179
I. Methodik der Neuen Politischen Ökonomie	179
II. Ökonomische Theorie der Demokratie	180
III. Theorie des kollektiven Handelns	186
IV. Theorie des politischen Unternehmers	192
V. Theorie der politischen Organisation	195
1. Innere Struktur von Organisationen	196
2. Leistungsbewertung in Organisationen	200
VI. Ökonomische Theorie der Regulierung	202
1. Staatliche Regulierung	202
2. Verhaltensweisen der Regulatoren	205
VII. Theorie des rent-seeking	208
VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	209
B. Makroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie	215
I. Analytischer Ansatz	215
II. Theorien politischer Konjunkturzyklen	215
1. Modell des political business cycle	216
2. Theorie des parteipolitischen Konjunkturzyklus: Partisantheorie	217
3. Rationale Partisantheorie	219
III. Konzertierte Aktion	221
1. Konzertierte Aktion als spezifisch einkommenspolitisches Instrumentarium der Globalsteuerung	221
2. Konzertierte Aktion als allgemein wirtschaftspolitisches Instrumentarium	227
IV. Theorie des Aufstiegs und Niedergangs von Nationen	231
V. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	234

Teil 5

**Mesoökonomie als
originärer gruppenspezifischer Ansatz innerhalb
der Neuen Politischen Ökonomie**

A. Gründe für die Bildung der neuen Disziplin Mesoökonomie	238
I. Klassifikatorisches Defizit innerhalb der Volkswirtschaftslehre	238
II. Gruppenstrukturelle Theoriedefizite innerhalb der Volkswirtschaftslehre	239
III. Notwendigkeit eines spezifischen Instrumentariums zur Erforschung struktureller Gruppenphänomene	243
B. Mesoökonomische Elemente	245
I. Der interdisziplinäre Ansatz	245
II. Soziologische und sozialpsychologische Determinanten	246
III. Organisationssoziologische und -psychologische Determinanten	248
IV. Neue Politische Ökonomie	249
V. Ausbau zu einer Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirt- schaftspolitik	253
C. Mesoökonomisches Grundmodell: Markt für Strukturhilfen	255
I. Das Marktgut Strukturhilfe	255
II. Marktstruktur von Angebot und Nachfrage	258
III. Verhaltensweisen der Anbieter	259
1. Ministerialbürokratie	260
2. Regierung	268
3. Politische Parteien	271
4. Parlament	272
IV. Verhaltensweisen der Nachfrager	273
V. Marktmechanismus: Interdependenzmodell	274
D. Lösungsansätze und -konzeptionen zur Reduktion ordnungsinkonformer Gruppenpolitik	280
I. Lösungsvorschläge der Konflikttheoretiker	280
II. Lösungsvorschläge mikroökonomisch determinierter Volkswirtschafts- lehre	281
III. Transparenz wirtschaftspolitischen Verbandshandelns	282
IV. Bildung eines Wirtschafts- und Sozialrates	284
V. Verbändegesetz	285
VI. Verhaltensbeeinflussung und -änderung wirtschaftspolitischer Entschei- dungsträger	287

VII.	Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität	288
1.	Der Grundgedanke	288
2.	Transparenz strukturpolitischer Maßnahmen und Verhaltensweisen	289
3.	Rahmengesetz zur Strukturpolitik	290
4.	Bildung eines Strukturfonds	291
5.	Errichtung eines Wissenschaftlichen Strukturrates	292
6.	Änderung der Organisationsstruktur wirtschaftspolitischer Ministerien	294
VIII.	Harmonisierung auf supranationaler Ebene	294
IX.	Steuerbemessungsgrundlage, Budgetausgleichsvorschrift sowie Verfall- datum für staatliche Programme und Gesetze	295
X.	Referendum	297
XI.	Erfolgchancen und Ausblick	297
Zusammenfassung		302
Anhang		306
1.	A dynamic response model of a political system	306
2.	A crude model: A functional diagram of information flow in foreign policy de- cisions	307
3.	Systematik der Volkswirtschaftslehre	308
4.	Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland	309
5.	Kompetenzinteressen in einer Ministerialorganisation	310
6.	Politisch-mesoökonomisches Interdependenz- und Verteilungsmodell	311
7.	Aktionsphasen wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Handelns	312
8.	Interaktionsschema	313
Literaturverzeichnis		317
Sachregister		340

*In der Arbeit am Objekt,
an den Problemen der wirklichen Wirtschaft selbst
fragt man die Denker der Vergangenheit,
und in der gemeinsamen Anstrengung um die
Lösung der Sachprobleme
kommt man ihnen wirklich nahe.*

*Walter Eucken, Grundlagen der Nationalökonomie,
Vorwort, 1942*

Problemstellung

Die heutige Gesellschaft hat sich in parlamentarischen Demokratien mit marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen überwiegend zu einer Gesellschaft organisierter Gruppen entwickelt. Diese soziale Erscheinung zeigt sich auch innerhalb der Wirtschaftspolitik, in der gesellschaftlichen Gruppen als wirtschaftspolitische Gruppenphänomene eine große Bedeutung zukommt. Nicht den Marktkräften wird der Vorrang gegeben, sondern eine korporatistische Wirtschaftspolitik praktiziert. So ist insbesondere die Neigung gesellschaftlicher Gruppen, zu ihren Gunsten Einfluß auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu nehmen und die Bereitschaft wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger, bestimmten Gruppenforderungen nachzugeben, ein in der Realität ständig beobachtbares Phänomen. Bei dieser Strukturerhaltungs- und Industriepolitik haben sich wirtschaftspolitische Entscheidungsträger und organisierte Interessenverbände zu einem politisch-ökonomischen Verbund zusammengefunden, um sich den Anforderungen des Marktes durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik zu entziehen. Statt sich dem nationalen und internationalen Wettbewerb zu stellen, ihre Strukturen anzupassen, den Strukturwandel zu forcieren und dem Marktmechanismus zu vertrauen, versuchen die wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen gemeinsam mit der Regierung durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik die Marktkräfte zu umgehen und die gegebenen Strukturen zu konservieren sowie Strukturwandlungen zu unterbinden. Ein feinmaschiges Netz gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen konflikt- und organisationsfähigen Interessengruppen sowie strukturalpolitischen Entscheidungsträgern hat dazu geführt, daß Wirtschaftszweige erhalten worden sind, die unter Marktbedingungen keine Chance gehabt hätten. Als Ergebnis dieses praktizierten Verhaltens von strukturalpolitischen Instanzen

und Interessengruppen ergibt sich eine massive Begünstigungspolitik in Form von Strukturhilfen für bestimmte Wirtschaftszweige, Berufsgruppen und Regionen, wie es sich anhand der Bereiche Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau, Schiffbau, Verkehrs-, Elektrizitäts-, Versicherungswirtschaft und Wohnungsbau empirisch belegen läßt.

Da diese praktizierte Wirtschaftspolitik folglich nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen begünstigt und sich im allgemeinen zu Lasten des Allgemeinwohls¹ auswirkt, ist es Aufgabe der Volkswirtschaftslehre und insbesondere der theoretischen Wirtschaftspolitik, die Bestimmungsfaktoren in Form der Zielpreferenzen und daraus resultierenden Verhaltensweisen der an der Gruppenbegünstigungspolitik beteiligten Akteure offenzulegen und zu analysieren. Dabei ist zu beachten, daß die gesellschaftlichen Interessengruppen bei dem Prozeß der wirtschaftspolitischen Einflußnahme nicht nur auf einzelne wirtschaftspolitische Entscheidungsträger treffen. Auch die wirtschaftspolitische Entscheidungsebene kann sich aus Gruppen, die unterschiedliche Strukturen aufweisen, zusammensetzen. Z. B. fassen Organisationspläne in Ministerien, Ämtern und politischen Parteien bestimmte Positionen aus zweckrationalen Gründen zu Einheiten zusammen, was dazu führen kann, daß die einzelnen Stelleninhaber sich zu formalen oder auch informellen Gruppen zusammenschließen. Nur wenn es gelingt, die tatsächlichen Verhaltensweisen aller wirtschaftspolitisch relevanten Phänomene der heutigen Gruppengesellschaft innerhalb der Wirtschaftspolitik theoretisch zu erklären, ist es auch möglich, Mechanismen und Instrumentarien zur Eindämmung allgemeinwohlgefährdender praktizierter Gruppenbegünstigungspolitik aufzuzeigen.

Die zentrale Aufgabe dieser Arbeit besteht in der Untersuchung, ob und in welchem Ausmaß dem Tatbestand der Gruppengesellschaft und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern innerhalb der politik- und volkswirtschaftlichen Gruppentheorien Rechnung getragen wird. Dieser weitgesteckte Untersuchungsrahmen ist notwendig, weil die Wirtschaftspolitik nicht nur ein Teilgebiet der ökonomischen Theorie, sondern auch der Politologie bildet. Wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene² sind demzufolge sowohl Erkenntnisobjekte der volkswirtschaftlichen als auch der politologischen Disziplin. Eine effiziente Untersuchung und Beurteilung wirtschaftspolitischer Gruppen ist ohne detaillierte Kenntnisnahme ihrer Stellung, Funktionsweise und inneren Struktur in den verschiedenen Theorien nicht möglich. Zur

¹ Zur Problematik des Allgemeinwohlbegriffs s. z. B. Peters, 1995, S. 81 ff.

² Obwohl die Gruppe und ihre Erscheinungen allgemein primäres Erkenntnisobjekt der Soziologie und Sozialpsychologie sind, stehen deren Erkenntnisse nicht im Vordergrund dieser Arbeit. Sie werden als Erfahrungsobjekte dieser Wissenschaften nur dort berücksichtigt, wo sie für das weitere Verständnis der Arbeit erforderlich sind.

Analyse der Fragestellung, inwieweit die einzelnen Disziplinen wirtschaftspolitische Gruppenphänomene berücksichtigen, wird die Arbeit in *fünf Teile* und insgesamt *vierzehn Kapitel* gegliedert.

Für das grundlegende Verständnis ist es im *ersten Teil* in *Kapitel A* zunächst erforderlich, *wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene* als Erkenntnisobjekte der vorliegenden Untersuchung aufzuzeigen und in *Kapitel B* die beiden *Ansätze zur Erklärung der Verhaltensweisen von Gruppen*, den methodologischen Individualismus und den methodologischen Kollektivismus, darzulegen.

Entsprechend der Zielsetzung der Untersuchung enthalten die folgenden vier Teile und die dazugehörigen Kapitel eine Darstellung der *politologischen* und *ökonomischen Gruppentheorien* sowie deren jeweiligen Aussagewert zur Erklärung wirtschaftspolitischer Gruppen und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern. Dabei werden die einzelnen Theorien nicht einfach aneinandergereiht, sondern sie werden - je nach gruppenspezifischer Einteilungskriterien - systematisiert und ihre Entwicklungslinien kritisch analysiert. Da die volkswirtschaftlichen Gruppentheorien größtenteils auf den politologischen Lehren aufbauen, werden zuerst in *Teil zwei* die *Gruppentheorien innerhalb der Politikwissenschaften* skizziert und kritisch bewertet. Als Einteilungskriterium gilt die entwicklungsgeschichtliche Beurteilung (organisierten) Gruppenhandelns überwiegend innerhalb von Demokratien. Demzufolge beinhaltet *Kapitel A* die verschiedenen *Pluralismustheorien*, *Kapitel B* die *Systemtheorien* und *Kapitel C* die *Konflikttheorien*. Da jedoch mittels dieser drei politologischen Gruppentheorien nicht alle gruppenstrukturellen politologischen Sachverhalte hinreichend erklärt worden sind, folgt zusätzlich in *Kapitel D* im Rahmen der *politischen Organisationssoziologie* eine detaillierte Darstellung intra- und teilweise auch intergruppenstruktureller Verhaltensweisen sowohl von Interessengruppen als auch von staatlichen Entscheidungsträgern.

Gruppenstrukturelle Phänomene innerhalb der Volkswirtschaftslehre finden sowohl in den Bereichen der traditionellen Volkswirtschaftslehre als auch der Neuen Politischen Ökonomie Berücksichtigung. Deshalb konzentriert sich *Teil drei* auf die *Gruppentheorien in der traditionellen Volkswirtschaftslehre*, während in *Teil vier* die *Gruppentheorien in der Neuen Politischen Ökonomie* dargestellt werden. In beiden Teilen erweist es sich aus verhaltenswissenschaftlichen Gründen als sinnvoll, jeweils zwischen einem mikroökonomischen und einem makroökonomischen Analyseansatz zu differenzieren. Demzufolge beinhaltet in *Teil drei Kapitel A* die *mikroökonomisch fundierten Gruppentheorien* und *Kapitel B* die *makroökonomisch determinierten gruppenspezifischen Theorien innerhalb der traditionellen Volkswirtschaftslehre*. Analog beschäftigt sich in *Teil vier Kapitel A* mit den *gruppenspezifischen Theorien in der mikroökonomisch orientierten Neuen Politischen Ökonomie*, während sich *Kapitel B* mit

den *Gruppenansätzen der makroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie* auseinandersetzt.

Als Zwischenergebnis zeigen sich die Unzulänglichkeiten der dargestellten politischen und ökonomischen Theorien, besonders jedoch der traditionellen Volkswirtschaftslehre und der mikro- und makroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie, zur Erklärung spezifischer Verhaltensweisen von Gruppen, Branchen und Regionen sowie ihren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern.

In *Teil fünf* erfolgt eine eingehende Analyse der *Mesoökonomie als ein originärer gruppenspezifischer Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie*. Zuerst wird in *Kapitel A* erklärt, aus welchen speziellen Gründen es sich als notwendig erweist, die konventionelle mikro- und makroökonomisch fundierte Volkswirtschaftslehre um eine dritte Disziplin, die *Mesoökonomie*, zu ergänzen. Anschließend werden in *Kapitel B* die verschiedenen *mesoökonomischen Elemente* dargelegt. *Kapitel C* beschreibt überwiegend unter Zugrundelegung des volkswirtschaftlichen Instrumentariums das *Mesoökonomische Grundmodell - das Marktmodell für Strukturhilfen* - als einen verhaltenswissenschaftlichen Ansatz, der geeignet ist, die tatsächlichen Verhaltensweisen der Gruppen, Branchen und Regionen innerhalb der Wirtschaftspolitik und die Beziehungen zwischen den Interessengruppen und den wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Entscheidungsträgern zu analysieren. Dabei wird dem Phänomen Rechnung getragen, daß nicht nur die Interessengruppen als wirtschaftspolitische Beeinflussungskräfte zu den wirtschaftspolitischen Gruppen zählen, sondern auch die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in unterschiedliche administrative Gruppen eingebunden sein sowie spezifische Gruppenstrukturen aufweisen können, die den wirtschafts- und strukturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß maßgeblich mitbestimmen.

Die Analyse von Gruppen in der Wirtschaftspolitik wäre ohne eine Darstellung von Vorschlägen, die zur Reduzierung der überwiegend zu einer wachstumshemmenden Strukturwandelverzögerungs- und neomerkantilistischen Branchenschutzpolitik entarteten praktizierten Strukturpolitik unterbreitet worden sind, nicht erschöpfend. Deshalb wird abschließend in *Kapitel D* aufgezeigt, welche *Lösungsmöglichkeiten es zur Eindämmung der ordnungsinkonformen Gruppenbegünstigungspolitik* gibt. Vorgestellt werden verschiedene Lösungsansätze, die von der Forderung der Transparenz wirtschafts- und gruppenpolitischen Handelns über einzelne institutionelle Einrichtungen bis zur umfassenden Ordostrukturpolitischen Konzeption optimaler Strukturflexibilität reichen.

Teil 1

Wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene

A. Zum Begriff der Gruppe und ihrer Erscheinungen

I. Terminus Gruppe und seine Charakteristika

Der Begriff Gruppe¹ als soziale Erscheinung ist wissenschaftlich nicht eindeutig determiniert. Es werden je nach Untersuchungszweck unterschiedliche inhaltliche Anforderungen an den Gruppenbegriff gestellt.

In der allgemeinen und weitesten Form stellt bereits eine Mehrzahl von Individuen oder Aggregate, die durch gemeinsame Merkmale gekennzeichnet sind, eine soziale Gruppe dar. Diese Minimaldefinition wird meist zur Kennzeichnung von demographischen Gruppen nach dem Kriterium der Sozialkategorie (z. B. Status und Funktion), von räumlich begrenzten Gruppen (z. B. regional und sektoral) oder von gesellschaftlichen Interessengruppen nach dem Merkmal der gemeinsamen sozialen Interessen bestimmter Gesellschaftsmitglieder verwendet.

Engere Gruppenbegriffe gehen von einer stärkeren inneren Gruppenstruktur mit verschiedenen Strukturvariablen aus. Diese Begriffe beinhalten zusätzliche Gruppenmerkmale, bei deren Existenz sich meist erst der spezifische Gruppencharakter zeigt. Als Bestimmungskriterien, die eine Mehrzahl von Individuen oder Aggregate als Gruppe ausweist, gelten häufig eines oder mehrere der folgenden Merkmale:²

- *Interaktion*: Es besteht eine regelmäßige (Wechsel-)Beziehung - zumeist in Form von direkten Kontakten - zwischen den einzelnen Gruppenmitgliedern.
- *Gemeinsame Ziele und Motive*: Alle Gruppenmitglieder haben die gleichen Motive und verfolgen ein oder mehrere gemeinsame Gruppenziele.

¹ Zum Begriff der Gruppe s. z. B. Proesler; Beer, 1955 und die darin enthaltene Literatur. Neuere Gruppene Definitionen bauen auf den Erkenntnissen früherer soziologischer Gruppentheoretiker auf.

² Vgl. z. B. Schneider, 1985, S. 18 ff.; Schäfers, 1980, S. 20 f. S. auch die Synopse verschiedener Kriterienkataloge zur Bestimmung von Gruppen in Schneider, 1985, S. 26.

- *Soziale Strukturierung*: Aufgabenteilung der einzelnen Gruppenmitglieder durch Zuordnung spezifischer Rollen und Statusdifferenzierung, oftmals mit hierarchischer Gliederung.
- *Gemeinsame Normen und Werte*: Für die einzelnen Gruppenmitglieder bilden sich gemeinsame Gruppenverhaltensrichtlinien bzw. Normen und Werte - u. a. in Form von Regeln, Satzungen und Gesetzen - heraus.
- *Gruppenbewußtsein*: Die einzelnen Gruppenmitglieder entwickeln ein sogenanntes Wirgefühl bzw. ein Wirbewußtsein als ein Solidaritäts- und Zusammengehörigkeitsgefühl.

Je mehr Definitionselemente für eine Gruppencharakterisierung zugrunde gelegt werden, desto stärker zeigt sich der Gruppencharakter. Gleichzeitig beschränkt sich damit der Gruppenbegriff auf solche Gruppenphänomene, die relativ überschaubar sind.

II. Gruppenarten

Je nach Zugrundelegung eines oder mehrerer Definitionselemente der Gruppe lassen sich verschiedene Gruppenarten unterscheiden. Von der Vielzahl möglicher Gruppenausprägungen können für die vorliegende Untersuchung folgende, zumeist antithetisch formulierte Gruppen(kategorien) von Bedeutung sein:

Groß- und Kleingruppen

Nach der Mitgliederzahl als Differenzierungskriterium lassen sich Groß- und Kleingruppen³ unterscheiden. Als quantitative Untergrenze für eine Kleingruppe gelten im allgemeinen drei Mitglieder, weil die Gruppe auch bei der Ablösung eines einzelnen Mitgliedes bestehen bleibt, während sich die Dyade durch das Ausscheiden eines Partners auflöst. Im Gegensatz zu der Untergrenze ist die Obergrenze einer Kleingruppe nicht eindeutig bestimmt. Sie wird von den einzelnen Gruppentheoretikern unterschiedlich festgelegt. Als meist verwendetes Kriterium gilt die Überschaubarkeit des Gruppenprozesses. Daraus ergibt sich als quantitative Obergrenze - je nach Kontext - eine Zahl zwischen ca. acht und fünfzig Mitglieder. In diesen Kleingruppen zeigt sich im allgemeinen eine starke Gruppenkohäsion.

³ Der Begriff Kleingruppe geht auf Bales, 1946 zurück, vgl. Bales, 1950.

Beginnt die Gesamtgruppe für das einzelne Mitglied unüberschaubar zu werden, entsteht eine Großgruppe. Auch bei der Großgruppe ist keine absolute obere Grenze definierbar; sie kann im Extremfall die gesamte Gesellschaft umfassen. Mit wachsendem Gruppenumfang vermindert sich die persönliche Bindung zwischen den einzelnen Gruppenmitgliedern immer mehr und der Formalismus des Gruppenprozesses erhöht sich. Aufgrund des zu beobachtbaren schwächeren Gruppencharakters bei zunehmender Gruppengröße bzw. in Großgruppen zeigt sich eine Tendenz zur Bildung von Untergruppen, die dann wieder die Eigenschaften von Kleingruppen annehmen können.

Primär- und Sekundärgruppen

Da die Abgrenzung zwischen der Klein- und Großgruppe vage ist, wird für eine weitere Differenzierung die Qualität der Interaktion zugrunde gelegt. Je nachdem, wie intensiv die einzelnen Mitglieder miteinander in Beziehung treten, zeigt sich eine Primär- oder Sekundärgruppe⁴.

Nach Cooley weist sich eine Primärgruppe durch folgende Eigenschaften aus:⁵ die Gruppenmitglieder stehen in intensiven dauerhaften und direkten persönlichen Beziehungen zueinander, beeinflussen sich gegenseitig stark, entwickeln ähnliche Einstellungen, Wertvorstellungen und Normen sowie ein Wirgefüh, wodurch sie ein Gefühl sozialer Ganzheit erfahren.

Alle übrigen Gruppen, die nur ein schwaches Wirgefüh entwickeln und wo der direkte Kontakt und die Bedeutung der Gruppe für die Mitglieder gering ist, weisen Sekundärcharakter auf. Sekundärgruppen sind meist durch bewußte Ziel- und Zweckorientierung des Zusammenschlusses und oftmals rationale Organisation gekennzeichnet. Auch innerhalb von Sekundärgruppen können sich Primärgruppen bilden, wenn mehrere Mitglieder direkte, persönliche und dauerhafte Beziehungen aufweisen.

Positive und negative Bezugsgruppen

Nach dem Grad der Identifikation eines Individuums mit einer bestimmten Gruppe ergeben sich positive und negative Bezugsgruppen⁶. Ein Individuum identifiziert sich positiv mit einer Bezugsgruppe, wenn es sein eigenes Verhalten nach den Gruppennormen und -wertvorstellungen ausrichtet und die Gruppenziele, -meinungen, -vorurteile etc. zu seinen eigenen macht. Die Identifika-

⁴ Vgl. Cooley, 1909.

⁵ Vgl. derselbe, 1972, S. 23.

⁶ Vgl. Heyman, 1942.

tion einer Person mit einer Gruppe ist nicht an eine Gruppenmitgliedschaft gebunden, da die einzelnen Personen sich lediglich zur Orientierung des eigenen Status mit den verschiedenen Gruppen vergleichen. Deshalb können die betreffenden Personen einer Bezugsgruppe bereits angehören oder aber eine Mitgliedschaft erst beantragen, wenn sie in eine bestimmte Gruppe aufgenommen werden möchten.

Eine Person orientiert sich negativ an einer Bezugsgruppe, wenn deren Normen, Wertvorstellungen etc. derart von ihr zum Maßstab des eigenen Verhaltens gemacht werden, daß sie diese Normen und Erwartungen bewußt ablehnt und zum Anlaß für die Bildung von Gegennormen, -erwartungen etc. nimmt. Oftmals werden bestimmte Gruppenziele und -verhaltensweisen von Individuen deshalb nicht anerkannt, weil sie von „ihrer“ negativen Bezugsgruppen kommen.

Organisierte und nichtorganisierte Gruppen

Unter Zugrundelegung des Grades der Organisationsstruktur lassen sich organisierte und nichtorganisierte Gruppen unterscheiden. Organisierte Gruppen zeichnen sich durch eine formale Struktur aus. Als förmliche Organisationsstrukturen weisen sie einen eindeutig abgegrenzten Mitgliederbestand, eine bewußte Planung des zielgerichteten - zumeist zweckrationalen - Handelns der einzelnen Gruppenmitglieder, -ebenen und -hierarchien sowie eine Formalisierung der Organisationstätigkeit durch Regeln und eine langfristige Dauer auf.

Im Gegensatz dazu verfügen unorganisierte Gruppen über keine sichtbaren festen Organisationsstrukturen. Unorganisierte Gruppen werden meist ungeplant geleitet. Sie schließen sich nur spontan zur Erreichung eines bestimmten Zieles zusammen und lösen sich nach der Zielerreichung wieder auf.⁷

Interessengruppen bzw. Quasigruppen

Als ein weiteres Klassifikationsmerkmal gilt die Art des gemeinsamen Interesses der Gruppenmitglieder, wodurch sich verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen ergeben. Gesellschaftliche Interessengruppen versuchen, die jeweiligen materiellen und/oder ideellen Bedürfnisse, Antriebe, Absichten und Ziele, deren Befriedigung oder Realisierung für ein Individuum oder eine gesellschaftliche Teilgruppe nützlich oder vorteilhaft ist, innerhalb der verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsfelder durchzusetzen.

⁷ Vgl. Weber, 1989, S. 593 f.

Interessen einzelner oder von Gruppen zeigen sich in unterschiedlicher Intensität.⁸

- *Potentielles Interesse*: das Interesse ist dem einzelnen oder der Gruppe weder bekannt noch bewußt, es besteht jedoch die Möglichkeit für eine spätere Aktivierung.
- *Latentes Interesse*: das Interesse einzelner oder von Gruppen wird von einem Beobachter erkannt, ist dem jeweiligen Träger bzw. Trägergruppe nicht bewußt und gegenwärtig nicht zur Aktivierung geeignet.
- *Manifestes Interesse*: das Interesse wird von dem einzelnen bzw. einer Gruppe erkannt und ist ihnen auch bewußt, wird augenblicklich jedoch nicht aktiviert.
- *Aktiviertes Interesse*: das Interesse wird von dem einzelnen oder einer Gruppe erkannt, ist ihnen bewußt und wird unmittelbar oder mittelbar aktiviert.

Interessen einzelner oder von Gruppen können also vorhanden sein, ohne daß sie diesen bewußt sind. Unter bestimmten Konstellationen besteht jedoch die Möglichkeit, daß sie entweder von den Betroffenen oder von Außenstehenden, wie beispielsweise dem politischen Unternehmer oder bestimmten wirtschaftspolitischen Instanzen sowie politischen Parteien, erkannt und aktiviert werden.

Interessengruppen sind in vielen Gruppenarten und -formen existent. Sie umfassen sowohl Groß- und Kleingruppen und zeigen sich aufgrund der unterschiedlichen Gruppenkohäsion als Primär- oder Sekundärgruppen. Wenn sich ein Gesellschaftsmitglied oder eine gesellschaftliche Gruppe positiv respektive negativ mit den Interessen einer bestimmten Gruppe identifiziert, kann diese Interessengruppe auch als Bezugsgruppe fungieren. Beispielsweise besteht eine positive Identifikation, wenn eine bisher wirtschaftspolitisch unberücksichtigte Interessengruppe indirekt durch wirtschaftspolitisch erfolgreiche Interessengruppen animiert wird, ebenfalls zu ihrer Gunsten auf den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß einzuwirken.

Oftmals werden Interessengruppen in die Kategorie der Quasigruppen⁹ eingeordnet. Quasigruppen weisen keine offensichtlichen Gruppenstrukturen auf. Ihre Mitglieder zeigen jedoch gewisse gemeinsame latente, potentielle, manifeste oder aktivierte Interessen. Unter bestimmten Voraussetzungen können diese Interessen bei den Gruppenmitgliedern die Entwicklung eines eigenen Gruppen-

⁸ Vgl. Buchholz, 1964, S. 73 ff., S. 91 ff. sowie die dort angegebene Literatur und exemplarische Verdeutlichung.

⁹ Vgl. Ginsberg, 1953.

bewußtseins und die Bildung einer organisierten Gruppe zwecks Durchsetzung und Artikulation der gemeinsamen Interessen bewirken.

Formale und informelle Gruppen

Nach dem Kriterium bewußt geplant oder ungeplant und spontan entstanden lassen sich formale und informelle Gruppen¹⁰ unterscheiden. Formale Gruppen bilden sich oder werden aus zweckrationalen Gründen zur Erfüllung bestimmter Ziele und Aufgaben gebildet. Ihre Normen und Rollen sind explizit festgelegt. Häufig zeigen sich formale Gruppen innerhalb von Organisationen. In Organisationen ergeben sich formale Gruppen durch bewußte organisatorische Planung und Strukturierung in Form von im Organisationsplan festgelegte Organisationseinheiten, wie z. B. Arbeitsgruppen, -kreise, -gemeinschaften, Abteilungen, Ausschüsse und Werkstätten.

Informelle Gruppen bilden sich durch spontane Verbindung einzelner Personen. Ihre Ziele, Normen, Rollen usw. sind im Gegensatz zu den formalen Gruppen nur implizit festgelegt. Sie unterliegen keinen organisatorischen Regeln, Satzungen oder Gesetzen. Innerhalb von Organisationen entstehen informelle Gruppen z. B. durch ständige Interaktionen, gemeinsame Einstellungen oder Interessen der Organisationsmitglieder sowie als Reaktion auf Schwächen formaler Organisationseinheiten und Schwachstellen im Organisationsplan bzw. -ablauf. Informelle Gruppen können sich sowohl innerhalb von formalen Gruppen zeigen als auch über sie hinausgehen. Sie wirken meist dem offiziellen Organisationszweck und -ziel entgegen.

III. Wirtschaftspolitische Gruppen

1. Wirtschaftspolitischer Gruppenbegriff

Wirtschaftspolitische Gruppen zeigen sich in vielen Arten, Formen und Ausprägungen. In der Wirtschaftspolitik ist es üblich geworden, den Begriff Gruppe mit den Interessengruppen oder Interessenverbänden, insbesondere in ihrer Rolle als Beeinflussungskräfte der Wirtschaftspolitik, zu assoziieren. Obwohl diesen Gruppen innerhalb der Wirtschaftspolitik eine dominierende Bedeutung zukommt, stellen sie jedoch nicht die einzigen gruppenstrukturellen Phänomene dar.

¹⁰ Vgl. Mayo, 1933; Roethlisberger; Dickson, 1939, insbesondere Kap. XXIII und Kap. XXIV.

Gemäß der weiten Gruppendifinition können bereits mehr als zwei Individuen oder ein Aggregat eine soziale Gruppe bilden. Demzufolge kann es über die Interessengruppen und -verbände hinaus eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Gruppen geben, die schwächeren oder stärkeren Gruppencharakter aufweisen können. Der Terminus wirtschaftspolitische Gruppe gilt als allgemeiner Oberbegriff für alle Gruppen, die eine wirtschaftspolitische Relevanz besitzen.

Wirtschaftspolitisch kommt einer Gruppe Bedeutung zu, wenn sie

- entweder hoheitlich in den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eingebunden ist
- oder versucht, den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß extern zu beeinflussen
- oder in einer anderen Art und Weise an dem wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß partizipiert respektive von diesem Prozeß positiv oder negativ beeinträchtigt wird.

Wirtschaftspolitische Gruppenphänomene zeigen sich demzufolge sowohl in Form einer Einflußnahme bzw. eines Beeinflussungsversuches von (organisierten Interessen-)Gruppen auf die Entscheidungen wirtschaftspolitischer Instanzen als auch bei der Entscheidungsfindung zwischen den Gruppen innerhalb des wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Aus den sich daraus in der Regel ergebenden interdependenten Beziehungen beider Akteursgruppen können weitere wirtschaftspolitische Gruppenphänomene resultieren, indem die negativen externen Effekte des interagierenden Verhaltens im allgemeinen bestimmten gesellschaftlichen Gruppen (insbesondere den Konsumenten und Steuerzahlern) aufgebürdet werden.

Um die Vielzahl wirtschaftspolitischer Gruppen zu systematisieren, werden die wirtschaftspolitischen Akteure grobstrukturiert in zwei Klassifikationen unterteilt: wirtschaftspolitische Entscheidungsträger und wirtschaftspolitische Beeinflussungskräfte.

2. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger

Zu den hauptsächlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern zählen Regierung, Parlament und öffentliche Verwaltung auf den verschiedenen nationalen Trägerebenen, die Deutsche Bundesbank bzw. die Zentralbank und internationale sowie supranationale Institutionen¹¹. Aufgrund ihrer formalen Ent-

¹¹ Letztere unter der Voraussetzung einer wirtschaftspolitischen Trägerfunktion.

scheidungsbefugnis, der faktischen Entscheidungsgewalt und Durchsetzungsmacht sowie der dauernden Einwirkungsmöglichkeit bzgl. wirtschaftspolitischer Maßnahmen kommt diesen Instanzen eine wirtschaftspolitische Trägereigenschaft¹² zu.

Auf den verschiedenen Ebenen sind die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in umfassende Organisationen eingebunden. Innerhalb dieser Organisationen können sich vielfältige Gruppenarten zeigen. Von besonderer Bedeutung ist die formale und informelle Gruppenbildung. Formale Gruppen, wie z. B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Projektgruppen, Ausschüsse, Koalitionen, Plenarversammlungen, Gremien, interfraktionelle Gruppierungen und Planungsgruppen, sind im Organisationsplan als offizielle Gruppen ausgewiesen. Meist weist ihre innere Arbeitsorganisation einen starken Gruppencharakter auf. Andere organisatorische Einheiten, wie z. B. Abteilungen, Referate, Stäbe, können unter bestimmten Voraussetzungen formalen Gruppencharakter annehmen. Wie die organisationspsychologischen Untersuchungen¹³ zeigen, besteht die verstärkte Möglichkeit zur Gruppenbildung in Organisationen generell dort, wo der Organisationsplan an einer Stelle mehrere Organisationsmitglieder zur Aufgabenerfüllung einsetzt. Informelle Gruppierungen sind im Gegensatz zu den formalen ex ante nicht bestimmbar, sondern nur mit Hilfe einer empirischen Analyse zu erkennen.

3. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte

Wirtschaftspolitische Akteure, die durch eine gezielte Einflußnahme am wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß partizipieren, jedoch nicht die an eine wirtschaftspolitische Trägereigenschaft gestellten Anforderungen erfüllen, sind in die Kategorie der wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte einzuordnen. Unter Institutionen mit Einwirkungsmöglichkeiten auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß lassen sich politische Parteien, Massenmedien, Wirtschafts- und Fachwissenschaftler sowie insbesondere Interessengruppen und -verbände subsumieren.

Als einzige dieser wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte können die politischen Parteien bzw. die Parteimitglieder in ihrer Rolle als Abgeordnete bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Funktion auch wirtschaftspolitische Trägereigenschaften erfüllen. Insgesamt jedoch sind die politischen Parteien auf-

¹² Zur Abgrenzung wirtschaftspolitischer Träger und Kriterien der Trägereigenschaft vgl. Peters, 1995, S. 67 ff.

¹³ Vgl. z. B. Schein, 1965, S. 67 ff.; Vroom, 1964, S. 223 ff.

grund ihrer Aggregations- und Artikulationsfunktion gesellschaftlicher Interessen im (wirtschafts)politischen System den Beeinflussungskräften zuzuordnen.

Wie in allen Organisationen bilden sich auch innerhalb von politischen Parteien formale und informelle Gruppen. Satzungen und Organisationsstatute sehen verschiedene formale parteiliche Gruppierungen vor. Als parteiintern organisierte Gruppen existieren Neben- und Sonderorganisationen sowie beratende Expertengremien in Form von Arbeitskreisen, Arbeitsgemeinschaften, Vereinigungen, Ausschüssen und als Union. Aufgabe der Neben- und Sonderorganisationen ist es, bestimmte parteipolitische Mitgliedergruppen sowie -kategorien (z. B. Berufsgruppen und -felder) anzusprechen und deren Interessen innerhalb der Partei zu vertreten. Beratende Expertengremien werden nach Bedarf gebildet und unterstützen sachkundig die Arbeit des Vorstandes und der Bundestagsfraktion auf einem bestimmten Gebiet, wie z. B. Agrarpolitik, Kultur und Sport.

Innerhalb des Parlaments zeigen sich formal organisierte parteipolitische Gruppierungen, wenn sich die Abgeordneten einer Partei - in seltenen Fällen auch aus verschiedenen Parteien - zu einer Fraktion zusammenschließen, oder wenn sich koalitionswillige Abgeordnete mangels Erreichens der Mitgliedermindeststärke für Fraktionen zu Parlamentarischen Gruppen¹⁴ zusammenfinden.

Neben diesen formalen parteipolitischen Gruppierungen bilden sich auch verschiedene informelle. Parteiinterne informelle Gruppierungen treten z. B. als spezifische Richtungsgruppen, innerparteiliche Opposition und Führungscliquen¹⁵ in Erscheinung. Diese informellen innerparteilichen Gruppierungen, die meist nur über einen begrenzten Zeitraum bestehen, zeichnen sich durch ein starkes Gruppenbewußtsein und ein Minimum an Organisation aus. Ziel dieser Gruppen ist es, die eigenen Interessen abweichend von denen der formalen Parteigremien durchzusetzen und den innerparteilichen Machtkampf und die Mehrheitsbildung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Insgesamt kommt den parteipolitischen Gruppierungen im Entscheidungsprozeß beachtliche Bedeutung zu. Wie Einzelfallstudien¹⁶ zeigen, werden die Vorbereitungen für innerparteiliche Entscheidungsprozesse überwiegend in kleineren formalen und informellen Gruppengremien sowie Führungsgruppen getroffen und - wenn konkurrierende vorberatende und -bereitende Zirkel fehlen - auch auf der gesamten Ebene durchgesetzt.

Bei der Erforschung wirtschaftspolitischer Gruppen nehmen die Interessengruppen und -verbände innerhalb der einschlägigen Literatur eine dominierende

¹⁴ Vgl. § 10 Abs. 4 Geschäftsordnung des Bundestages.

¹⁵ Vgl. z. B. Raschke, 1974; Preuß, 1981; Müller-Rommel, 1982; Heß, 1984.

¹⁶ Vgl. Rudzio, 1996, S. 166 ff. und die dort angegebene Literatur.

Stellung ein. Sie gelten genuin als wirtschaftspolitische Gruppen. In der Fachliteratur werden die Begriffe Interessengruppe und Interessenverband - teilweise auch in Verbindung mit den Termini lobby und pressure group¹⁷ - oftmals synonym verwendet. Da jedoch den einzelnen Begriffen unterschiedliche analytische Bedeutung zukommt, erweist es sich als unerlässlich, zwischen diesen Termini zu differenzieren.

Wirtschaftspolitische Interessengruppen

Wirtschaftspolitische Interessengruppen konstituieren sich aus einem oder mehrerer gleichgerichteter latent oder manifest vorhandener ökonomischer respektive wirtschaftspolitischer Interessen einzelner Gesellschaftsmitglieder, Unternehmen oder Institutionen. Von wirtschaftspolitischer Relevanz sind diejenigen Interessengruppen, die entweder durch ihre gezielte Einflußnahme im Prozeß der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Entscheidung Beachtung finden oder deren ökonomischen bzw. wirtschaftspolitischen Interessen auch ohne ihre aktive Beteiligung von den staatlichen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden.

Prinzipiell bedarf es keiner förmlichen Organisation einer Gruppe, sondern lediglich einer gemeinsamen Willensbildung, damit eine Interessengruppe eventuell wirtschaftspolitisch berücksichtigt wird. Wie die Erfahrungen jedoch zeigen, finden organisierte Gruppeninteressen innerhalb des wirtschaftspolitischen Prozesses im allgemeinen größere Beachtung als unorganisierte.

Wirtschaftspolitische Interessenverbände bzw. organisierte Interessengruppen¹⁸

Formiert sich eine wirtschaftspolitische Interessengruppe zu einer dauerhaften Gruppierung mit einer festen, formalen Organisationsstruktur, so entsteht ein Interessenverband. Wirtschaftspolitische Interessenverbände sind freiwillige oder kraft gesetzlichen Zwanges erfolgte, auf Dauer angelegte Vereinigungen von natürlichen und/oder juristischen Wirtschaftssubjekten und Wirtschaftseinheiten, deren Aufgabe in der Förderung der ökonomischen respektive wirtschaftspolitischen Interessen ihrer Mitglieder in organisierter Form gegenüber den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsträgern besteht.

¹⁷ Bei dieser Aufzählung handelt es sich um die vier häufigsten Begriffsverwendungen, die sich als Oberbegriffe für alle Formen wirtschaftspolitischer Verbände herauskristallisiert haben. Zu den verschiedenen Begriffen der Verbandsforschung vgl. Breitling, 1960, S. 47 ff.

¹⁸ Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die beiden Begriffe synonym verwendet.

Organisierte wirtschaftspolitische Interessengruppen können das gesamte Spektrum gesellschaftlicher Interessenverbände umfassen. Es erstreckt sich vom eingetragenen Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft bis zur öffentlich-rechtlichen Kammer- und Innungsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft. Die Vielzahl der gesellschaftlichen Interessenverbände¹⁹ läßt sich nach verschiedenen Kriterien differenzieren. Je nachdem, welche Kriterien zur Unterscheidung herangezogen werden, wie z. B. die Rechtsform, die Art der Organisation, das gesellschaftliche Handlungsfeld, das Verbandsziel oder der politische Einfluß, sind verschiedene Typologien²⁰ möglich. Nach dem in der Literatur gebräuchlichsten Einteilungskriterium, die Orientierung organisierter Interessen von Gruppen an den Handlungs- und Politikfeldern, lassen sich im Anschluß an Ellwein, v. Alemann, Tuchtfeldt und Rudzio²¹ folgende Interessenverbände unterscheiden:

1. Organisierte Interessengruppen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich:

- Unternehmens- und Selbständigenverbände
 - Branchenverbände
 - Kammern
 - Arbeitgeberverbände
- Gewerkschaften
- Verbraucherverbände
- Berufsverbände
- sonstige Marktverbände
 - Genossenschaften
 - Unternehmenszusammenschlüsse, z. B. Kartelle, Konzerne, Trusts, Holdings

¹⁹ Die genaue Zahl der Interessenverbände in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht bekannt. Je nach zugrundegelegten Abgrenzungskriterien - Spitzen-, Dachverbände oder kleinere Vereinigungen - differiert die Zahl zwischen ca. 6000 und ca. 300000. Für einen aktuellen Überblick vgl. z. B. die Übersicht über Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1996, S. 718 ff. Des weiteren enthalten beispielsweise auch das Staatshandbuch ein Verzeichnis mit Aufgaben und Adressen von Verbänden, Vereinigungen und Einrichtungen des öffentlichen Rechts (vgl. Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch - Verbände, 1996) sowie das jährlich veröffentlichte Taschenbuch des Öffentlichen Lebens eine Auflistung der verschiedenen Verbände (vgl. Oeckl, 1995/96). Außerdem erfolgt eine jährliche Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern, zuletzt vom 31. März 1996, im Bundesanzeiger.

²⁰ Das schwierige Unterfangen, aus einer Vielzahl von Interessenverbänden eine Typologie aufzustellen, die alle Verbände abbildet, hat im deutschsprachigen Raum erstmals Breitling 1955 versucht. Im Anschluß daran entwickelten sich unter Zugrundelegung verschiedener Kriterien unterschiedliche Klassifizierungssysteme. Vgl. Breitling, 1955, S. 60 ff.; Buchholz, 1964, S. 233 ff.; 1969, S. 38 ff.; Ellwein, 1973, S. 23 ff.; 1977, S. 134 f.; v. Alemann, 1985, S. 6 ff.; 1987, S. 68 ff.; Ellwein, Hesse, 1987, S. 162 ff.; Sahner, 1988, S. 3 ff.

²¹ Vgl. Ellwein, 1973, S. 22 ff., v. Alemann, 1987, S. 69 ff.; 1985, S. 6 ff.; Tuchtfeldt, 1962a, S. 7; 1962b, S. 79; Rudzio, 1977, S. 17 ff.; 1996, S. 67 ff.

2. *Organisierte Interessengruppen im sozialen Bereich:*

- Verbände, die gemeinsam soziale Interessen wahrnehmen, wie z. B. die Vertriebenenverbände
- Verbände, die bestimmten oder unbestimmten Personengruppen helfen, wie z. B. die Wohlfahrtsverbände
- Verbände, die eine Selbsthilfe organisieren

3. *Organisierte Interessengruppen im Freizeitbereich:* wie beispielsweise

- Sportvereine und -verbände
- Geselligkeits- und Kommunikationsvereine bzw. -verbände

4. *Organisierte Interessengruppen im gesellschaftspolitischen Bereich:* wie beispielsweise

- politische Vereine und Verbände, z. B. Umweltschutz- und Friedensorganisationen
- religiöse Vereine und Verbände
- wissenschaftliche Vereine und Verbände
- Bildungswerke und Kunstvereine bzw. -verbände

Obwohl viele der gesellschaftlichen Interessenverbände primär keine ökonomischen bzw. wirtschaftspolitischen Interessen vertreten, werden sie gleichwohl zu wirtschaftspolitischen Interessengruppen sobald sie versuchen, auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu ihren Gunsten einzuwirken oder ihre sekundären ökonomischen respektive wirtschaftspolitischen Interessen innerhalb dieses Prozesses auch ohne ihre Eigeninitiative berücksichtigt werden. Die größte wirtschaftspolitische Relevanz kommt jedoch den organisierten Interessengruppen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich zu. Im Gegensatz zu den übrigen gesellschaftlichen Interessenverbänden ist ihre Tätigkeit - neben anderen wirtschaftspolitischen Funktionen²² - auf eine dauerhafte wirtschaftspolitische Beeinflussung ausgerichtet.

Lobby und Pressure Group

Während die beiden Begriffe wirtschaftspolitische Interessengruppe und -verband das gesamte Wesen organisierter und unorganisierter Interessengruppen umfassen, beziehen sich die beiden Termini Lobby und Pressure Group nur jeweils auf bestimmte Tätigkeitsfelder von Interessengruppen.

Lobby bzw. Lobbying ist eine aus der amerikanischen Verbändeforschung entstandene Bezeichnung, der die Vorstellung des sich in den Parlamentswandlungen aufhaltenden Interessenvertreters zugrunde liegt. Deshalb bezog sich

²² Vgl. Tuchtfeldt, 1962a, S. 11; Kleps, 1988, S. 182 ff.

ursprünglich der Begriff Lobby auf die (wirtschafts-)politische Einflußnahme der Interessenvertreter als Lobbyisten auf die Abgeordneten und das Parlament. Im jetzigen Sprachgebrauch wird die Bezeichnung sowohl für die Einflußnahme auf alle (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger als auch auf politische Parteien sowie die Massenmedien und öffentliche Meinung angewendet.

Ebenfalls funktionell bestimmt ist der Ausdruck Pressure Group²³. Pressure Group im Sinne von „Druckgruppe“ ergänzt den Begriff Lobby, indem der Lobbyist mit Hilfe bestimmter Druckmittel versucht, seine Einflußnahme auf die (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger, politische Parteien und die Öffentlichkeit zu intensivieren.

²³ Zuerst von Odegard, 1928, verwendet.

B. Verhaltensannahmen

Bei der Analyse der Verhaltens- und Handlungsweisen sozialer Gruppen werden innerhalb der Sozialwissenschaften zwei methodologische Grundrichtungen unterschieden: der methodologische Individualismus und der methodologische Kollektivismus²⁴.

I. Methodologischer Individualismus

Der methodologische Individualismus ist eine sozialwissenschaftliche Forschungsrichtung, die von der Perspektive des einzelnen Individuums als kleinste und einzige Analyseeinheit ausgeht. Gemäß dem österreichischen Sozialphilosophen Karl R. Popper ist der methodologische Individualismus eine Lehre, der zufolge „alle sozialen Phänomene, insbesondere das Funktionieren der sozialen Institutionen, immer als das Resultat der Entscheidungen, Handlungen und Einstellungen menschlicher Individuen verstanden werden sollte und daß wir nie mit einer Erklärung aufgrund sogenannter 'Kollektive' (Staaten, Nationen, Rassen usw.) zufrieden sein dürfen“²⁵. Nach dieser Auffassung lassen sich alle sozialen Beziehungen, Strukturen und Prozesse durch die Entscheidungen, Handlungen und das Verhalten menschlicher Individuen erklären. Entsprechend dieser individualistischen Methode sind auch Gruppenphänomene und das Verhalten von Gruppen vollständig aus den Einstellungen und Verhaltensweisen der einzelnen Gruppenmitglieder zu bestimmen und auf sie zurückzuführen. Die Gruppe wird demnach nicht als eigenständig handelnde Einheit betrachtet, sondern es wird untersucht, wie sich das Verhalten der Individuen innerhalb der Gruppe ändert, wenn die gegebenen Bedingungen variieren. Unter Zugrundelegung dieser individualistischen Perspektive sind Gruppenverhaltensweisen das Resultat individueller Handlungen und Entscheidungskalküle. Durch diesen Reduktionismus werden jegliche emergenten Eigenschaften negiert.

²⁴ Zur Einführung in die Arbeitsweise und die Problematik individualistischer und kollektivistischer Sozialwissenschaften s. z. B. Opp, 1979, und die dort angegebene Literatur sowie Bohnen, 1975; Vanberg, 1975 und den Reader von O'Neill, 1973.

²⁵ Popper, 1992b, S. 116.

II. Methodologischer Kollektivismus

Im Gegensatz zum methodologischen Individualismus setzt die kollektivistische Methode nicht bei den Basisphänomenen der (handelnden) Individuen bzw. ihrem Verhalten an, sondern die methodologische Grundposition des kollektivistischen Ansatzes besteht in der Untersuchung der Struktur und dem Verhalten von Ganzheitskategorien. Nach Durkheim²⁶, der den kollektivistischen Ansatz als Pendant zur vorherrschenden individualistischen Methode innerhalb der Soziologie verbreitet hat, wird das menschliche Verhalten von einer Vielzahl vorgegebener Verhaltensregeln, wie Gesetze, gesellschaftliche Normen, Sitten, Traditionen und Gebräuche sowie verwandtschaftliche Beziehungen geprägt, die dem einzelnen aufgezwungen oder auferlegt werden. Diese sozialen Tatbestände sind „von sehr speziellem Charakter ...: sie bestehen in besonderen Arten des Handelns, Denkens und Fühlens, die außerhalb der Einzelnen stehen und mit zwingender Gewalt ausgestattet sind, kraft deren sie sich ihnen aufdrängen.“²⁷ Dieser äußere Druck, den das Individuum erleidet, stammt nicht von ihm selbst, ist also nicht aus seinen angeborenen individuellen Neigungen ableitbar. Demzufolge können die Verhaltensregeln auch nicht durch individuelle Dispositionen erklärt werden. Da jedoch das Verhalten der Gesellschaftsmitglieder durch diese sozialen Tatbestände, die nicht durch die individuellen Verhaltensfaktoren rekuriert werden können, geprägt wird, „ist die Gesellschaft nicht bloß eine Summe von Individuen, sondern das durch deren Verbindung gebildete System stellt eine spezifische Realität dar, die einen eigenen Charakter hat.“²⁸ „Ein Ganzes ist eben nicht mit der Summe seiner Teile identisch; es ist ein Ding anderer Art, dessen Eigenschaften von denen der Teile, aus denen es zusammengesetzt ist, verschieden sind.“²⁹ Diese ganzheitliche Betrachtungsweise versucht folglich, die spezifische Eigenart und die Eigengesetzlichkeit des Ganzen bzw. einer - spezifisch definierten - Gesamtheit in seinem unversehrten Zusammenhang herauszustellen. In diesem Zusammenhang ist das Einzelne (der Teil) nur aus dem Ganzen heraus zu verstehen, so daß eine Aufspaltung der Eigenschaften in die Einzelteile niemals die Gesamterscheinung bzw. die Gesamtwirkung einer sozialen Erscheinung oder von Strukturen erklären kann. Aus dieser holistischen Perspektive ist auch das Verhalten gesellschaftlicher Gruppen nicht durch das Verhalten von Individuen bzw. der einzelnen Gruppenmitglieder erklärbar. „Die Gruppe denkt, fühlt und handelt ganz anders, als es ihre Glieder tun würden, wären sie isoliert.“³⁰ Unter Zugrundelegung der individua-

²⁶ Vgl. Durkheim, 1970.

²⁷ Ebendort, S. 107.

²⁸ Ebendort, S. 187.

²⁹ Ebendort, S. 187.

³⁰ Ebendort, S. 188.

listischen Methode würden nach Durkheim die Abläufe innerhalb der Gruppe niemals zu analysieren sein, wie er exemplarisch verdeutlicht: „Ein Kollektivaffect, der in einer Versammlung ausbricht, drückt nicht einfach das den Gefühlen der Einzelnen Gemeinsame aus. Er ist ... ein Ding von ganz anderem Charakter. Er ist eine Resultante des Gemeinschaftslebens, ein Erzeugnis von Wirkungen und Gegenwirkungen, die sich zwischen den individuellen Psychen abspielen, und wenn er in jedem Bewußtsein einen Widerhall findet, geschieht dies vermöge einer besonderen Energie, die er gerade seinem kollektiven Ursprung verdankt. ... Der Einzelne wird von der Gesamtheit hingerissen.“³¹ Der Druck und die Gruppendynamik als soziologische Tatbestände können so stark sein, daß der einzelne erst zu einem späteren Zeitpunkt merkt, wie er sich selber und sein Verhalten durch die kollektiven Zustände geändert hat. „Sobald sich die Versammlung aufgelöst hat, die Einflüsse der Masse nicht mehr auf uns wirken und wir uns allein mit uns selbst finden, erscheinen uns die Gefühlszustände, die wir durchgemacht haben, als etwas Fremdes, worin wir uns selbst nicht mehr erkennen. Wir erfahren, daß wir sie mehr erlitten als sie selbst gemacht haben. ... So können sich selbst harmlose Menschen, wenn sie zu einer Masse vereint sind, zu Grausamkeiten hinreißen lassen.“³²

³¹ Ebendort, S. 111.

³² Ebendort, S. 108.

Teil 2

Gruppentheorien in der Politikwissenschaft

A. Pluralismustheorien

I. Amerikanische Pluralismustheorien

Mit der Herausbildung der Politikwissenschaft als eigenständige sozialwissenschaftliche Disziplin zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Amerika entwickelte sich zugleich eine Gruppenforschung. Den Erkenntnisgegenstand bildete nicht mehr der Staat mit seinem übertriebenen Souveränitätsanspruch, sondern die Gliederung der Gesellschaft in Gruppen und die Gestaltung durch Gruppenaktivitäten. Analog dieser Auffassung wird auch der politische Prozeß ganz oder teilweise aus den sozialen Aktivitäten von Gruppen und deren Interaktionen zu erklären versucht.

1. Politik als interessengeleitetes Handeln von Gruppen

Als bedeutendster pluralistischer Gruppentheoretiker gilt der amerikanische Politikwissenschaftler Arthur F. Bentley. Er vertritt die Auffassung „the great task in the study of any form of social life is the analysis of these groups.“¹ Aus der Kritik an der idealistisch-demokratischen sowie institutionellen Betrachtungsweise der Politologie in den USA und die Verbindung pluralistischer Denktradition mit der gruppensoziologischen Auffassung von Gustav Ratzenhofer, Ludwig Gumplowicz, Émile Durkheim und Georg Simmel² skizzierte Bentley in seinem 1908 erschienenen „The Process of Government“ eine politische Gruppentheorie, der zufolge der politische Prozeß bzw. die Politik als überwiegend interessengeleitetes Handeln von Gruppen beschrieben werden kann.

Der Terminus Gruppe in der Theorie von Bentley bedeutet „a certain portion of the men of a society, taken, however, not as a physical mass cut off from

¹ Bentley, 1967, S. 208 f.

² Vgl. derselbe, 1926, S. 250 ff.; 1967, S. 100, S. 116, S. 119 ff., S. 257, S. 311, S. 468, S. 472, S. 476.

other masses of men, but as a mass activity, which does not preclude the men who participate in it from participating likewise in many other group activities. ... It is always so many men, acting, or tending toward action - that is, in various stages of action“.³ Handeln und Gruppe sind eins; „the group is activity“⁴. Keine Gruppe ist nach Bentley ohne ihr Interesse existent. „There is no group without its interest. An interest ... is the equivalent of a group.“⁵ Jeder Mensch handelt gemäß verschiedener Interessen und gehört demzufolge mehreren Gruppen an. Die Nation setzt sich aus unterschiedlichen Gruppen zusammen, wobei „each group (is) cutting across many others (and) each individual man (is) a component part of very many groups.“⁶

Der Gruppenbegriff ist bei Bentley weit gefaßt. Er subsumiert darunter nicht nur organisierte Interessengruppen, sondern z. B. auch politische Parteien, gesellschaftliche Schichten und Rassen, die er drei Kategorien von Gruppen zuordnet: discussion groups, lower lying groups, organization groups⁷. Discussion groups - dazu zählen z. B. die trust busters, die Sozialisten, die Konservativen - haben die Aufgabe, Ideen zu artikulieren und lower lying groups zu repräsentieren. Lower lying groups vertreten Bevölkerungsgruppen aller möglichen Art, wie Konsumenten, das Proletariat, Trusts, Landwirte, Fischer, Bergbauarbeiter. Auch die politischen Instanzen wie Regierung, Parlament und Bürokratie sind Gruppen unter Gruppen, die entweder als Werkzeuge von anderen Gruppen benutzt werden oder ihre eigenen Interessen verfolgen.⁸ In Bentleys Gruppentheorie gehören sie zu den organization groups, bewegen sich an der Oberfläche der Gesellschaft und repräsentieren fundamentale Gruppen. Aus den Interaktionen dieser gesellschaftlichen Gruppen versucht Bentley, den politischen Prozeß zu erklären: „All phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another, and pushing out new groups and group representatives (the organs or agencies of government) to mediate the adjustments.“⁹ Nach Meinung Bentleys sind demnach alle Entscheidungen der politischen Instanzen bzw. der Regierung „the adjustment or balance of interests“¹⁰ Ergebnisse sozialen Gruppendrucks. „Law is activity, just as government is. It is a group process, just as government is. It is a forming, a systematization, a struggle, an adaption, of group interests, just as government is. ... It involves, or rather it is

³ Derselbe, 1967, S. 211.

⁴ Ebendort, S. 213.

⁵ Ebendort, S. 211.

⁶ Ebendort, S. 204.

⁷ Vgl. ebendort, S. 182, S. 200 ff., S. 224, S. 242, S. 434, (passim).

⁸ Vgl. ebendort, S. 264, S. 442, S. 444.

⁹ Ebendort, S. 269.

¹⁰ Ebendort, S. 264.

one form of statement of, the equilibration of interests, the balancing of groups.“¹¹ Da die politischen Entscheidungsträger lediglich ausführen, was aus den Gruppenkämpfen hervorgegangen ist, kommt ihnen im politischen Prozeß eine überwiegend instrumentelle Funktion zu. Weil jedes gesellschaftliche Interesse zu einer Gruppenbildung führt, ist es nicht möglich, daß sich Interessen relativ kleiner Gruppen zu Lasten großer Gruppen durchsetzen. „The greater portion of the detail of governmental work ... is composed of habitual reactions which are adjustments forced by large, united weak interests upon less numerous, but relatively to the number of adherents, more intensive interests. If there is anything that could probably be meant by the phrase ‘control by the people’ just as it stands, it is this.“¹²

2. Politik als (Interessen-)Gruppenprozeß

Mit seinem Werk „The Governmental Process“ versuchte David B. Truman 1951 das Konzept seines Lehrers Bentley näher zu erläutern, indem er unter Beibehaltung der Grundgedanken Bentleys - die Grundeinheiten jeder Gesellschaft sind Gruppen¹³ und durch den Gruppendruck entsteht ein Gleichgewichtszustand im gesellschaftlich-politischen System - dessen politische Theorie präzisierte und dadurch Erklärungsansätze dazu liefert, warum sich Gruppen organisieren und warum sich die Bedürfnisse der verschiedenen Gesellschaftsgruppen in politisch oder wirtschaftlich relevantem Druck äußern.

Nach Truman wirken von der Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen lediglich die politischen Interessengruppen auf den politischen Entscheidungsprozeß ein. Truman unterscheidet in seiner Gruppentheorie zwischen den einfachen und den politischen Interessengruppen. „An interest group is a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society.“¹⁴ Als Beispiele führt Truman das Verhältnis von Arbeitern zu Arbeitgebern, Patienten zu Ärzten und Eltern zu Lehrern an. Stellt eine einfache Interessengruppe Ansprüche an die (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger, so wandelt sie sich zu einer politischen Interessengruppe. „If and when it makes its claims through or upon any of the institutions of government, it becomes a political interest group.“¹⁵

Interessengruppen entstehen, um die Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen. Nach Truman besteht eine positive Korrelation zwischen der Bildung

¹¹ Ebendort, S. 272, S. 273 f.

¹² Ebendort, S. 454.

¹³ Vgl. Truman, 1967, S. 16.

¹⁴ Ebendort, S. 37.

¹⁵ Ebendort, S. 37.

von Interessengruppen und der Gesellschaftsentwicklung bzw. des technischen Fortschritts. „With an increase in specialization and with the continual frustration of established expectations consequent upon rapid changes in the related techniques, the proliferation of associations is inescapable. ... Simply societies have no associations ...; as they grow more complex, i. e., as highly differentiated institutionalized groups increase in number, societies evolve greater numbers of associations.“¹⁶ Für die Wirtschaft bedeutet das, daß Störungen im Wirtschaftsprozeß, wie Arbeitslosigkeit, große Preisschwankungen, Wertminderungen „inevitably produced associations - of owners, of workers, of farmers - operating upon government to mitigate and control the ravages of the system (the market mechanism; S. B.) through tariffs, subsidies, wage guarantees, social insurance, and the like.“¹⁷

Analog Bentley können Partikularinteressen, von kurzfristigen Ausnahmen abgesehen, langfristig nicht realisiert werden. Politische Interessengruppen werden durch overlapping memberships¹⁸ und die tatsächliche Organisation von potential interest groups¹⁹ daran gehindert, Sonderinteressen zu Lasten der Allgemeinheit durchzusetzen. Überschneidende Mitgliedschaften ergeben sich daraus, daß die meisten Mitglieder von Interessengruppen auch weiteren Verbänden mit anderen Interessen angehören. Dadurch können übertriebene Forderungen einzelner politischer Interessengruppen nicht zum Nachteil anderer Gruppen erfüllt werden. Potential interest groups bzw. latente Gruppen werden im Gegensatz zu den existing groups bzw. wirklichen politischen Interessengruppen erst durch besondere Ereignisse zu interagierendem Handeln fähig. „Events may easily produce an increased rate of interaction among the affected individuals to the point where formal organization or a significant interest group will emerge and greater influence will ensue.“²⁰ Z. B. schließen sich nach Truman die Verbraucher vermutlich zu einer Lobby zusammen, wenn für eine Warenart ein übermäßig hoher Zoll eingeführt werden würde.²¹

Im Gegensatz zu Bentleys Gruppentheorie, in der die staatlichen Instanzen ebenfalls als gesellschaftliche Gruppen galten, befinden sie sich bei Truman nicht mehr ausschließlich auf derselben Ebene wie die Interessengruppen, sondern nehmen teilweise eine übergeordnete Stellung ein. Sie sind die points of access für politische Interessengruppen und haben einen Ausgleich aller Interessen herbeizuführen, insbesondere durch die Aktivierung der potential interest

¹⁶ Ebendort, S. 57.

¹⁷ Ebendort, S. 61.

¹⁸ Vgl. derselbe, 1951, S. 138 f., S. 157 ff., S. 510 ff.

¹⁹ Vgl. ebendort, S. 35 ff., S. 51 ff., S. 441 ff., S. 510 ff.

²⁰ Ebendort, S. 36.

²¹ Vgl. ebendort, S. 36 ff.

groups. Dadurch werden „legislative, executive and judicial ... the leaders of these unorganized groups“.²² Politik versteht sich nach Truman als das Ergebnis eines Ausgleichs von rivalisierenden Gruppenforderungen. „Thus it is only as the effects of overlapping memberships and the functions of unorganized interests and potential groups are included in the equation that it is accurate to speak of governmental activity as the product or resultant of interest groups activity.“²³

3. Gruppen als Basis der Politik

Auch bei dem Versuch, ihr Gruppenkonzept empirisch zu überprüfen, erkannten die pluralistischen Gruppentheoretiker nicht die Instabilität des politischen Systems als Ergebnis interessengeleiteten Handelns von Gruppen, wie z. B. Earl Latham. Latham nimmt in seiner Monographie „The Group Basis of Politics“ 1952 den Vorschlag Bentleys²⁴ auf, dessen Gruppentheorie mittels empirischer Einzelstudien zu dokumentieren. Dazu überträgt er die gruppenanalytischen Erkenntnisse Bentleys auf den Wirtschaftsprozeß. „The structure of society is associational. Groups are basic. ... What is true of society is true of the communities of which the society is composed: the religious community, the political community (the state), and the economic community.“²⁵ Eine modifizierte Sichtweise zeigt sich jedoch bei den staatlichen Entscheidungsträgern. Sie stellen zwar auch Gruppen in der Gruppengesellschaft dar, unterscheiden sich aber von diesen durch ihre Amtlichkeit. „The designation ‘official’ is the sign manifest that the bearer is authorized by social understanding to exercise against all groups and individuals certain powers which they may not exercise against him.“²⁶ Um im Kampf der Gruppen für ein Gleichgewicht aller gesellschaftlichen Interessen zu sorgen, erlassen die staatlichen Instanzen Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und ähnliche Regelungen. Zur Durchsetzung ihrer Interessen werden die Gruppen versuchen, den staatlichen Erlaß der für sie betreffenden Regelungen jeweils zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Organisierte Gruppen zeichnen sich also durch eine Machtstruktur aus, „because they concentrate human wit, energy, and muscle for the achievement of given purposes“.²⁷ Diese Machtstrukturen zur Interessendurchsetzung stellt Latham exemplarisch dar.

²² Ebendort, S. 449.

²³ Ebendort, S. 515 f.

²⁴ Vgl. Bentley, 1967, S. 484.

²⁵ Latham, 1965, S. 17.

²⁶ Ebendort, S. 35.

²⁷ Ebendort, S. 12.

Als Studie dienen ihm die Auseinandersetzungen im amerikanischen Kongreß über eine Gesetzgebung zu Frachtbasen-Kartellen in der Industrie. Produzenten verschiedener Industriezweige, wie die Zement- und die Stahlindustrie, hatten sich jeweils zu Kartellen zusammengeschlossen, um die Frachtbasen der wettbewerblichen Preisbildung zu entziehen. Das Supreme Court verbot 1948 die vom Zementkartell abgesprochenen und festgelegten Frachtbasen als gesetzwidrige Preisabsprache. Auch die Stahlindustrie befürchtete, daß ihr kartelliertes Frachtbasensystem verboten werden sollte. Deshalb beschlossen viele Stahlproduzenten, sich sofort an den Kongreß zu wenden, damit das kartellierte Preissystem legalisiert werde. Die darauf folgenden Auseinandersetzungen zwischen den Abgeordneten und Senatoren des Kongresses und Senats sowie deren Repräsentation verschiedener Interessengruppen dienen Latham als Untersuchungsobjekte für seine Gruppentheorie. Dabei analysiert er weder die direkten Interdependenzen zwischen den einzelnen staatlichen Entscheidungsträgern und den Interessengruppen noch das Verhalten der Interessenten, sondern das Handeln der sogenannten amtlichen Gruppen, wie die Unterausschüsse, Hearings und Beiräte. Beispielsweise soll es Aufgabe des Senatsausschusses sein, die Konsequenzen der Regelungen für die Konsumenten sowie Unternehmungen anderer Branchen aufzuzeigen und Nachteile für diese Gruppen auszuschließen. Als Ergebnis ergibt sich nach Latham die empirische Bestätigung der Thesen Bentleys. „The principal function of official groups is to provide various levels of compromise in the writing of the rules, within the body of agreed principles that forms the consensus upon which the political community rest.“²⁸ „What may be called public policy is the equilibrium reached in this struggle (of the groups; S. B.) at any given moment, and it represents a balance constantly strive to weight in this favor.“²⁹ In dem letzten Halbsatz kommt jedoch bereits die Tendenz zu einem latenten Ungleichgewicht zum Ausdruck. Nach Latham sind z. B. die Gewerkschaften und die Kapitalgesellschaften die bedeutendsten Gruppen, die als Machtstrukturen auf den Wirtschaftsprozeß einwirken.³⁰ Damit sich diese Machtstruktur aber nicht zu Lasten der Allgemeinheit, wie z. B. durch Kartellbildungen zur Beschränkung des Wettbewerbs, auswirkt, muß sie „exist in small portions possessed by the many, and not concentrated in the hands of the few“.³¹

²⁸ Ebendort, S. 35.

²⁹ Ebendort, S. 36.

³⁰ Vgl. ebendort, S. 17 ff.

³¹ Ebendort, S. 24.

II. Europäische (Neo-)Pluralismustheorien

In Europa entwickelte sich die Gruppentheorie zu einer überwiegenden Verbandstheorie. Die europäischen Pluralisten legten das Schwergewicht ihrer Analyse insbesondere auf die Kritik an der Staatssouveränität und die Stellung der Verbände innerhalb dieser Staats- und Gesellschaftslehren.

1. Wesen der menschlichen Verbände

Als einer der ersten Pluralismustheoretiker in Europa beschäftigte sich der deutsche Rechtshistoriker Otto von Gierke in seiner Genossenschaftslehre 1868 mit einer Gruppen- und Verbändetheorie. Den Ausgangspunkt seiner Untersuchungen bildet die Existenz und zunehmende Anzahl sowie Bedeutung sozialer Verbände in der Gesellschaft. Staat und Verbände sind aus einem „System sich mannigfach überkreuzender Verbände“³² gebildet. In dieser gruppendeterminierten Gesellschaft stellt sich v. Gierke die Aufgabe, „Das Wesen der menschlichen Verbände“ zu erforschen. In seiner gleichnamigen Berliner Rektoratsrede 1902 faßt er die Hauptthesen zusammen. V. Gierke kritisiert die seinerzeit geltende Auffassung des positiven Rechts mit seiner individualistischen Gesellschaftsauffassung, demzufolge die Verbände als organisierte Gemeinschaften nur die Summe einzelner Menschen sind, die in besonderen Verhältnissen zueinander stehen. Diese Gemeinschaften „werden als ‘juristische Personen’ bezeichnet“³³. Aber nach v. Gierke „(ist) die juristische Person eine fingierte Person ... ein neue(s) Rechtssubjekt für ein künstliches Individuum, das ... neben die verbundenen natürlichen Individuen tritt ... und nur durch die von natürlichen Personen besorgte ... Vertretung eine erborgte Aktionsfähigkeit gewinnt“³⁴. Folglich kann „die Persönlichkeit der Verbände nur durch ein juristisches Kunststück zu Stande kommen, kraft dessen sie für das Recht als etwas gelten, was sie in Wirklichkeit nicht sind“³⁵. V. Gierkes reale Verbandspersonen dagegen weisen jedoch eine selbständige Persönlichkeit auf, auf die die einzelnen Verbandsmitglieder zwar einwirken, ihre Eigenart sich aber nicht „aus bloßer Summierung individueller Kräfte erklären“³⁶ läßt. „Somit kann auch die wirkende Gemeinschaft nicht mit der Summe der sie bildenden Individuen zusammenfallen, muß vielmehr ein Ganzes mit überindividueller Lebenseinheit

³² V. Gierke, 1868, S. 832.

³³ Derselbe, 1954, S. 7.

³⁴ Ebendort, S. 8 f.

³⁵ Ebendort, S. 9.

³⁶ Ebendort, S. 24.

sein.“³⁷ Aus seiner Annahme der „wissenschaftliche(n) Berechtigung ... einer realen leiblich-geistigen Einheit der menschlichen Verbände“³⁸ folgert v. Gierke, daß der Staat die Verbände, deren Einheit in einer rechtlichen Organisation ausgeprägt ist, als eigenständige Rechtssubjekte bzw. als rechtsrelevante Personen anerkennen muß. Darüber hinaus weist v. Gierke dem Staat die Aufgaben zu, ein Verbandsrecht zu formulieren, durch das die innere Struktur der Verbandsperson geregelt wird, wie die Rechte, Stellung und Anordnung der Mitglieder sowie Gremien, Revision etc. In seiner Terminologie der organischen Theorie stellt v. Gierke die rechtliche Regelung folgendermaßen dar: „Durch Rechtssätze wird ... die Gliederung (des gesellschaftlichen; S. B.) Körpers geordnet, indem jeder Gliedperson ihre Stelle im Ganzen angewiesen, Überordnung und Unterordnung eingeführt, Einordnung in zusammenhängende Gliedkomplexe verfügt, einem einzelnen Gliede vielleicht die Rechtsstellung des Hauptes zuerkannt wird“³⁹.

Auch in der Lehre von der realen Verbandspersönlichkeit ist es nicht möglich, daß sich Interessen bestimmter Verbände zum Nachteil der Gesellschaft durchsetzen. „Was es an Rechtssätzen gibt über Beratung, Abstimmung und Beschlußfassung, über die Einigung gemeinschaftlich berufenen Organe, über Kundmachung und Ausführung von Beschlüssen, ... ist hier nur Bildung eines einheitlichen Gemeinwesens aus den dazu berufenen Teilwillen, alle Entscheidung von Meinungskämpfen nur Durchsetzung der Willenseinheit des Ganzen.“⁴⁰ In der organischen Staatstheorie billigt v. Gierke dem Staat - zu jener Zeit die wilhelminische Monarchie - eine übergeordnete Stellung zu. „Unendlich mannigfach sind die Arten der rechtlich geordneten Organismen Es versteht sich von selbst, daß für sie nicht grundsätzlich gleiches, sondern grundsätzlich ungleiches Recht gilt. Der durch seine souveräne Machtvollkommenheit über alles erhöhte Staat nimmt für sich selbst ein Recht höheren Ranges in Anspruch und läßt nur solche Gemeinschaften, die er als öffentliche Einrichtungen wertet, in gewissem Umfange an den Vorzügen des öffentlichen Rechtes teilnehmen.“⁴¹

2. Theorie der Verbandspersönlichkeit

V. Gierkes Rechtstheorie der realen Verbandspersönlichkeit wurde durch den englischen Rechtshistoriker Frederic Maitland 1898 in die englische Juris-

³⁷ Ebendort, S. 24.

³⁸ Ebendort, S. 26.

³⁹ Ebendort, S. 29.

⁴⁰ Ebendort, S. 31.

⁴¹ Ebendort, S. 33.

prudenz übertragen. Während seiner Professur of the Laws of England beschäftigte er sich mit der Corporatismustheorie. Analog des deutschen Rechts betrachtet auch die Corporatismustheorie des Common Law die Verbände als künstliche juristische Personen. Nach Maitland wurde diese Auslegung der Rechtspersönlichkeit von Verbänden der Realität nicht gerecht. „Were we to digress to modern times, we might be able to show that the theory which speaks of the corporation’s personality as fictitious, a theory which English lawyers borrowed from medieval canonists, has never suited our English law very well.“⁴² Da die englische Jurisprudenz keine wissenschaftlichen Ansätze zur Erklärung der Realität liefern konnte, wandte sich Maitland der deutschen Rechtswissenschaft zu, in der v. Gierke die Fiktionstheorie widerlegt und die Verbände als reale Persönlichkeiten anerkannt hatte. „It should at all events be known that on the continent of Europe this doctrine (of fiction; S. B.) no longer enjoys an undisputed orthodoxy either among the students of the Roman universitas or among the students of medieval and modern corporations.“⁴³ Maitland definiert seinen Realismus der Verbände folgendermaßen: „By realism I mean a creed, first preaches from the Germanic pulpit, which teaches that the subject of rights and duties which is indicated when we speak of a corporation is no fiction but an organic group of men the unity of which is a real in no sense whatever a fictitious unity.“⁴⁴

Ebenso wie v. Gierke leitet Maitland aus der Erscheinungsform realer Verbände ihre eigenständige Existenzberechtigung ab und fordert den Staat auf, diese rechtliche anzuerkennen. „If the law allows men to form permanently organized groups, those groups will be for common opinion right-and-duty-bearing units; and if the law-giver will not openly treat them as such, he will misrepresent ... the facts: in other words, he will make a mess and call it law.“⁴⁵ Im Gegensatz zu v. Gierke verwendet Maitland jedoch nicht die holistische Denkweise zur Erklärung des Wesens der menschlichen Verbände, sondern er begnügt sich damit, ihre soziale Realität, die von dem römisch-kanonischen Recht negiert worden ist, sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart nachzuweisen. „Just because our own legal history has been continuous, just because there has been no violent breach between ‘folk-law and jurist-law’, (that opened the controversy about the nature of the German Genossenschaft, S. B.) we have never been driven very far into what many of us would contemptuously call legal metaphysics, and I am not going to make the plunge.“⁴⁶

⁴² Pollock, Maitland, 1968, S. 489.

⁴³ Ebendort, S. 489.

⁴⁴ Maitland, 1899, S. 69 f.

⁴⁵ Derselbe, 1936, S. 232.

⁴⁶ Derselbe, 1964, S. 14.

3. Staat als Vereinigung von Gruppen

Kritisch aufbauend auf den von Maitland modifizierten Gedankengängen v. Gierkes, denen zufolge Rechtspersönlichkeit von Verbänden nicht staatlich gesetzt werde, sondern sich entwickelt und wächst, gelangt der englische Politologe Ernest Barker 1914 zu einem gewandelten Staatsverständnis. Barkers Kritik bezieht sich insbesondere auf den von v. Gierke holistisch geprägten Terminus der realen Verbandspersönlichkeit. „To talk of the real personality of anything, other than the individual human being, is to indulge in dubious and perhaps nebulous speech.“⁴⁷ Barker beschreibt dauerhafte Gruppen „as schemes in which real and individual persons and wills are related to one another by means of a common and organizing idea.“⁴⁸ Demzufolge gibt es zwischen einem Verband als juristischer Person und einer natürlichen menschlichen Person als Rechtsperson keinen logischen Unterschied, wie v. Gierke ihn vertrat. „Permanent groups ... have become group-persons on themselves, without any ‘creative’ act of the State. In a word, group persons are real persons; and just because they are so, and possess such attributes of persons as will and character, they cannot have been made by the State.“⁴⁹

Aus dieser Sichtweise in Verbindung mit der modifizierten Theorie der Rechtspersönlichkeit von v. Gierke gelangt Barker zu einem gewandelten Staatsbild mit einer pluralistischen Struktur. „We see the State less as an association of individuals in a common life: we see it more as an association of individuals, already united in various groups each with its common life, in a further and higher group for a further and more embracing common purpose.“⁵⁰ Aus diesem gewandelten Staatsverständnis ergeben sich Konsequenzen in der Beziehung zwischen dem Staat und den organisierten Gruppen sowie zwischen den einzelnen Gruppen und der Gruppe und ihren Mitgliedern. Einerseits resultieren daraus für die organisierten Gruppen größere Freiheiten, da sie als Rechtspersönlichkeiten innerhalb der Gesellschaft anerkannt werden, andererseits sind sie für ihre Handlungen haftbar. Konflikte innerhalb der organisierten Gruppen zeigen sich, wenn deren Verhalten - im Gegensatz zur organischen Auffassung - ausschließlich aus den Gruppenmitgliedern erklärbar ist. Zentrale Aufgabe des Staates ist es, sowohl die interne als auch externe Stellung organisierter Gruppen zu kontrollieren und zu regeln. „The State, as a general and embracing scheme of life, must necessarily adjust the relations of associations to itself, to other associations, and to their own members - to itself, in order to maintain the

⁴⁷ Barker, 1963, S. 153.

⁴⁸ Derselbe, 1915a, S. 113.

⁴⁹ Derselbe, 1963, S. 153.

⁵⁰ Ebendort, S. 155.

integrity of its own scheme; to other associations, in order to preserve the equality of associations before the law; and to their own members, in order to preserve the individual from the possible tyranny of the group.“⁵¹

4. Pluralität der Souveränitäten

Den Wandel von einem gemäßigten zu einem negativen Souveränitätsverständnis des Staates vollzog der englische Politologe Harald Laski 1915. In einer Rezension zu Barkers „Political Thought“ sowie in mehreren Zeitschriftenartikeln setzte sich Laski kritisch mit „The Sovereignty of the State“ und „The Personality of the State“ auseinander. Nach Laski existiert ein mystischer Monismus, demzufolge alle Individuen ihre Gruppeninteressen der Staatspersönlichkeit unterzuordnen haben. „We represent a State as a vast series of concentric circles, each one enveloping the other, as we move from individual to family, from family to village, from village to city, to county, thence to the all-embracing State.“⁵² Diese Auffassung impliziert eine Analogie zwischen dem Staat und dem Absoluten, „the State itself, the society of which they form part, is mysteriously One above them. ... ‘All Manyness has its origin in Oneness and to Oneness it returns. Therefore all order consists in the subordination of Plurality to Unity’.“⁵³ Deshalb müssen z. B. Gruppenmitglieder, wie Gewerkschafter und Kapitalisten, „surrender the interests of their smaller and antithetic group-persons to the larger demands of that all-embracing One, the State. Of that One it is first that you are part; only in secondary fashion do you belong to church or class or race.“⁵⁴

Aber in der Realität werden Gruppen innerhalb des Staates nach ihrem (eigen-)interessengeleiteten Handeln beurteilt und ordnen sich in ihren Verhaltensweisen nicht zwangsläufig dem Staat unter, so daß sie nicht zu einer Einheit werden. Laski folgert daraus, „that we do not proceed from the State to the parts of the State on the ground that the State is more fundamentally unified than its parts, but we, on the contrary, admit that the parts are as real and as selfsufficient as the whole.“⁵⁵ Es gibt keine erzwungene Beziehung zwischen dem Staat und den organisierten Gruppen; der Staat ist nur eine Gruppe unter den Gruppen, denen der einzelne angehört, „an association like others: churches, trade

⁵¹ Ebendort, S. 156.

⁵² Laski, 1937, S. 3.

⁵³ Ebendort, S. 5.

⁵⁴ Ebendort, S. 5.

⁵⁵ Ebendort, S. 9.

unions, and the rest“.⁵⁶ Ist der Staat aber nur eine Gruppe unter Gruppen, kann sich für den einzelnen ein Loyalitätskonflikt ergeben, wenn von den verschiedenen Gruppen - inklusive des Staates - unterschiedliche Forderungen an ihn gestellt werden. Laski stellt immer wieder fest, „that my alligiance is divided between the different groups to which I belong. It is the nature of the particular difficulty which dicides my action.“⁵⁷ Es obliegt dem einzelnen zu entscheiden, für wen er seine Loyalität präferiert. „The will of the State obtains pre-eminence over the wills of other groups exactly to the point ... to obtain general acceptance, and no further. It is a will to some extent competing with other wills, and ... surviving only by its ability to cope with its environment.“⁵⁸ Demzufolge sieht Laski das Wesen der pluralistischen Staatstheorie darin, „that the State, like every others association, shall prove itself by what it achieves. It sets group competing against group in a ceaseless striving of progressive expansion. What it is and what it becomes it then is and becomes by virtue only of its moral programme. It denies that the pursuit of evil can be made good by the character of the performer.“⁵⁹

Aus diesem Voluntarismus auf einen Anarchismus zu schließen hieße, Laskis pluralistische Staatstheorie - vorerst - falsch zu interpretieren. Obwohl Staat und Verbände gleiche interne Wesensmerkmale aufweisen, unterscheiden sie sich äußerlich doch voneinander. „It (the state, S. B.) differs from them (these other associations, S. B.) in that membership is compulsory upon all that live within its territorial ambit, and that it can, in the last resort, enforce its obligations upon its subjects. But its moral character is no different from that of any other association.“⁶⁰

Zu Beginn der 30er Jahre wandelte sich Laskis Konzept einer Pluralität der Souveränitäten ins Extreme - zu einer sozialistischen Pluralismuskonzeption. Inspiriert durch die faschistischen Regime in verschiedenen Ländern revidierte er in der 4. Auflage seiner „Grammar of Politics“ 1938 die Auffassung vom Wesen des Staates. Laski unterstellte in seiner ursprünglichen Souveränitätskonzeption, daß der Wille sowohl eines jeden Individuums als auch von Gruppen in der Gesellschaft tatsächlich berücksichtigt werde und ein Ausgleich sich ergebender Dissense das Charakteristikum einer fortschrittsfähigen Gemeinschaft bildet. Im Verlauf der Entwicklung erkannte Laski jedoch, daß bestehende gesellschaftliche Klassenbeziehungen zu einer Bevorzugung des Staates von bestimmten Gruppen führt. Während der Kapitalist seine Interessen durch den

⁵⁶ Derselbe, 1970, S. 37.

⁵⁷ Derselbe, 1937, S. 15.

⁵⁸ Ebendort, S. 14.

⁵⁹ Ebendort, S. 23.

⁶⁰ Derselbe, 1970, S. 37.

Staat als Verband mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung berücksichtigt weiß, findet der Proletarier seine Interessenvertretung in den Gewerkschaften. Es stellt sich die Frage, ob der Proletarier dem Staat gegenüber die gleiche Treuepflicht besitzt wie der Kapitalist, obwohl seine Interessen kaum gewahrt werden? Die pluralistische Antwort lautet nein. „If it be the fact, ... that the state is inevitably the instrument of that class which owns the instruments of production, the objective of the pluralist must be the classless society.“⁶¹ Laskis Analogie zur sozialistischen These vom Staatssterben ist unverkennbar. „When a class-society in this sense is destroyed, the need for the state, as a sovereign instrument of coercion, disappears; in Marx's phrase, it 'withers away.' As that is achieved, both the nature of authority and the law it ordains undergo a fundamental transformation.“⁶²

5. Neopluralismus

In der totalitären Staatsauffassung des Dritten Reiches erreichte der Pluralismus seine absolute Negation. Aus den u. a. mit dem nationalsozialistischen Totalitarismus gemachten persönlichen Erfahrungen versuchte der deutsche Politologe Ernst Fraenkel von 1932-1964 ein pluralistisches Konzept zu entwickeln, das sich wieder demokratisch nennen kann, einen „Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich rechtsstaatlichen Demokratie“. In kritischer Auseinandersetzung mit Laskis Theorie des Pluralismus der Souveränitäten stellt Fraenkel die Frage: „Ist es angesichts der Tatsache, daß die Hinwendung zum totalen Staat aus der Negation des Pluralismus gerechtfertigt worden ist, nicht geboten, durch eine Negation der Negation zu versuchen, den Totalitarismus durch einen Neo-Pluralismus zu überwinden?“⁶³ Für Fraenkel ist diese Frage mit einem entschiedenen ja zu beantworten. „Der Pluralismus ist die Staatstheorie des Reformismus.“⁶⁴ Der bestehende Antagonismus zwischen Kapital und Arbeit läßt sich nicht durch die pluralistische Lösung einer klassenlosen Gesellschaft beseitigen, wie Laski es propagiert hat. Im Gegenteil: „Der Pluralismus erblickt in diesem Antagonismus vielmehr eine besonders markante und politisch überragend bedeutsame Erscheinungsform einer die gesamte industrielle Massengesellschaft durchziehende Kette von Interessengegensätzen, die nur dann nicht zur Desintegration von Staat und Gesellschaft zu führen geeignet sind, wenn den Verbänden nicht verwehrt ist, sie offen auszutragen.“⁶⁵ Die autonome und

⁶¹ Ebendort, S. Xii.

⁶² Ebendort, S. Xiii.

⁶³ Fraenkel, 1974a, S. 205.

⁶⁴ Derselbe, 1969, S. 23.

⁶⁵ Ebendort, S. 23.

freie Betätigung der Interessengruppen in einer pluralistischen Demokratie bedeutet für Fraenkel, daß die Interessen jedes Gesellschaftsmitgliedes anerkannt und die Interessengruppen in die politische Willensbildung miteinbezogen werden.

Aus der Erfahrung, daß jedoch nicht jeder Gruppenwille politisch aktionsfähig⁶⁶ ist und darüber hinaus Interessengruppen über extrem unterschiedliche Machtpositionen und Einflußmöglichkeiten verfügen und dadurch zu Trägern oligopolistischer bzw. monopolistischer Macht⁶⁷ werden können, hat Fraenkel den politischen Parteien und dem Staat eine regulierende Funktion zugeschrieben. Notwendig sind politische Parteien, um „den unerläßlichen Transformationsprozeß vorzunehmen, der die wegen ihrer Zersplitterung politisch aktionsunfähigen Gruppenwillen in politisch aktionsfähige Organisationswillen umzuwandeln hat. Indem die Parteien sich bemühen, die widerstreitenden Interessen der Gruppen auszugleichen und zwischen ihnen einen Kompromiß zustande zu bringen, betätigen sie sich als soziale und politische Katalysatoren.“⁶⁸ Die sich anschließende Aufgabe des Staates besteht in der Errichtung eines Rechtsrahmens, innerhalb dessen den Interessengruppen sowie politischen Parteien ein autonomes Handeln gewährleistet wird. „Die Anerkennung eines allgemein gültigen Wertkodex ist unerläßlich, um dem demokratischen Staat die ihm obliegende Funktion zu ermöglichen, stets dann regulierend einzugreifen, wenn keine Gewähr dafür besteht, daß aus dem Parallelprogramm der ökonomischen, sozialen und politischen Kräfte eine Resultante hervorgeht, die den Minimalerfordernissen einer wirtschaftlich tragbaren und sozial erträglichen Lösung der anfallenden Probleme entspricht. Nur wenn der Staat sich dieser Aufgabe nicht entzieht, besteht eine Chance, daß in einer differenzierten Gesellschaft ein a-posteriori-Gemeinwohl verwirklicht werden kann.“⁶⁹

Der Gruppencharakter des Staates bleibt auch in Fraenkels Neopluralismustheorie enthalten. Doch durch den gemäßigten Souveränitätsanspruch des Staates wird dieser mit den organisierten Gruppen nicht auf eine Stufe gestellt, sondern bildet „vielmehr eine Gruppe sui generis Ist doch eine pluralistische Demokratie nur lebensfähig, wenn über ihrem in den Partikulargruppen in Erscheinung tretenden pluralistischen Charakter nicht übersehen wird, daß sie eine Organisation des Gesamtvolkes, das heißt aber eine Demokratie darstellt.“⁷⁰

⁶⁶ Vgl. derselbe, 1974b, S. 42, S. 47.

⁶⁷ Vgl. derselbe, 1969, S. 26.

⁶⁸ Derselbe, 1974b, S. 47.

⁶⁹ Derselbe, 1969, S. 25.

⁷⁰ Ebendort, S. 24.

III. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

Im Mittelpunkt der Lehren der amerikanischen Pluralismustheoretiker steht eine gruppenstrukturierte Gesellschaftsauffassung, der zufolge sich die Gesellschaft aus einer Vielzahl von interagierenden Gruppen rekrutiert. Danach sind die Grundeinheiten jeder Gesellschaft Gruppen, die sich in organisierte (Interessen-)Gruppen und potentielle Gruppen aufspalten. So ist auch Bentleys Gesellschaftsauffassung ausschließlich gruppenstrukturiert. Politik zeigt sich als Ergebnis des interessengeleiteten Handelns der Gruppen, bei dem sich im Kampf dieser Gruppen ein allgemeines Interessengleichgewicht herausbildet. In dieser dezidierten Sichtweise nehmen auch die staatlichen Instanzen und politischen Parteien Gruppencharakter an, denen Bentley sogar ein Eigeninteresse zuschreibt. Allerdings verläßt er dann diesen analytischen Weg, wodurch den politischen Entscheidungsträgern und politischen Parteien nur noch instrumenteller Charakter zukommt.

Welchen Stellenwert die Gruppen innerhalb der Wirtschaftspolitik einnehmen, ist bereits Bentley bewußt gewesen. So schreibt er, „my interest in politics is not primary, but derived from my interest in the economic life; ... I hope from this point of approach ultimately to gain a better understanding of the economic life than I have succeeded in gaining hitherto“.⁷¹

Während in der Gruppentheorie Bentleys alle gesellschaftlichen Gruppen über politische Relevanz verfügen, sind in der Darstellung Trumans lediglich die politischen Interessengruppen von Bedeutung für die Politik. Im Gegensatz zu Bentley ist Truman auch in der Lage, die Gründe für die Bildung von Interessengruppen aufzuzeigen. Organisierte Interessengruppen bilden sich überwiegend als Reaktion auf wirtschaftliche Krisen. Unter Zugrundelegung von Beispielen aus der Wirtschaft illustriert Truman das Verhalten der Gruppen und ihrer Mitglieder. Dadurch liefert er erste, wenn auch nur vage Erklärungsansätze, warum Interessengruppen Strukturhilfen in Form von Zöllen und Subventionen nachfragen.

Subsumierte Bentley unter dem gesellschaftlichen Gruppenbegriff alle möglichen Gruppenphänomene, von den latenten über die organisierten Gruppeninteressen bis zu den staatlichen Entscheidungsträgern, so nimmt Truman eine differenzierte Sichtweise ein. Die staatlichen Entscheidungsträger fungieren nicht mehr als eine Gruppe unter den Gruppen, sondern als sogenannte Anlaufstellen für die Gruppeninteressen und sind darüber hinaus als Führer bzw. Anwälte für die Interessen der unorganisierten Gruppen tätig. Damit deutet Truman bereits das spätere Konzept des politischen Unternehmers an. Die politischen Instanzen

⁷¹ Bentley, 1967, S. 210.

werden jedoch - nach Auffassung von Truman - nicht aus Eigeninteresse aktiv, sondern ihre Aufgabe besteht in diesem Zusammenhang darin, für einen Ausgleich aller Gruppeninteressen zu sorgen. Dadurch bleibt Trumans gruppentheoretischer Ansatz ebenfalls der Harmonielehre verbunden, die im Ergebnis einen Ausgleich von Einzel- und Gesamtinteresse prononciert.

Latham stellt sich die Aufgabe der empirischen Überprüfung politischen Handelns als ein Ausgleich von Gruppeninteressen. Dazu untersucht er lediglich das Verhalten der amtlichen Gruppen bzw. Entscheidungsträger. Obwohl er erkennt, daß z. B. die Bildung von sektoralen Machtstrukturen in der Wirtschaft, wie in Form von Wettbewerbsbeschränkungen und Kartellbildungen, von einzelnen amtlichen Gruppen begünstigt wird, bezieht er diese Verhaltensweisen nicht in die weitere Analyse mit ein. Latham relativiert diese Erscheinungen, indem er nachzuweisen versucht, daß alle möglichen Gruppeninteressen von den (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträgern repräsentiert werden und keine Benachteiligung erfahren. Aber das Verbot der gesetzwidrigen Preisabsprache ist nicht das Ergebnis des Interessenausgleichs aller gesellschaftlichen Gruppen, sondern basiert auf vielfältigen anderen Faktoren. In concreto wirken sowohl regionale Interessen und der Druck von Interessengruppen und einzelnen Unternehmen als auch gesellschaftliche und politische Erfordernisse sowie die Parteizugehörigkeit auf das Verhalten der Abgeordneten und Senatoren ein. Eine Analyse der Interdependenzen zwischen wirtschaftspolitischen Instanzen und Interessengruppen hätte zur Verdeutlichung beigetragen. Andererseits - wie Hirsch-Weber zu Recht vermutet - „dürfte sein theoretisches Schema dann nicht mehr ausreichen, und er würde auch das des ‘Process of Government’ verlassen“⁷², dessen empirische Überprüfung er sich zur Aufgabe gesetzt hat.

Im Gegensatz zu den amerikanischen Pluralismustheoretikern stehen in der Lehre der europäischen (Neo-)Pluralisten nicht die gesellschaftlichen Gruppen allgemein, sondern lediglich die organisierten Gruppen, zumeist in Form von (Interessen-)Verbänden, im Mittelpunkt ihrer Analyse. Verbände sind nach Auffassung von v. Gierke keine juristischen Personen, deren Existenzberechtigung erst durch den Staat gesetzt wird, sondern sie besitzen als natürliche Personen eine eigene selbständige Persönlichkeit, die nicht mit Hilfe des methodologischen Individualismus erklärbar ist. V. Gierke ist der erste Pluralismustheoretiker, der neben der individualistischen Sichtweise holistische Erscheinungen in seine Gruppenanalyse miteinbezieht und die rechtliche Stellung der organisierten Verbände mit Hilfe der organischen Staatstheorie zu erklären versucht. Seine wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesem Gebiet reichen jedoch nicht aus, um die emergenten Eigenschaften organisierter Verbände als Ganzheiten herauszuarbeiten; sie bleiben nebulös. „So scheint mir die wissenschaftliche Be-

⁷² Hirsch-Weber, 1969, S. 266.

rechtiung der Annahme einer realen leiblich-geistigen Einheit der menschlichen Verbände festzustehen. Darüber hinaus trägt wissenschaftliche Erkenntnis nicht. Das Geheimnis des eigentlichen Wesens dieser Lebenseinheit bleibt unentschleiert. Hier mag die Phantasie schalten oder der Glaube einsetzen.“⁷³

Ausgehend von den Auseinandersetzungen um den Rechtsstatus von Verbänden gelangt Maitland auch zu einem neuen Verständnis von dem Charakter und der Rolle der Verbände innerhalb der Gesellschaft. Verbände sind sowohl handlungsfähig wie rechtsfähig. Durch die Anerkennung der realen Verbandspersönlichkeit von Verbänden als eine organisierte Gruppe von Menschen ist der Staat verpflichtet, ihre Rechte zu gewährleisten. Diese Forderung wird von Maitland gestellt. Verbände sind demnach nicht nur Pflichten, sondern auch Rechte tragende Einheiten.

Barkers Staatsauffassung zeigt sich als ein aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzter Staat. Sein Gruppenverständnis kulminiert darin, daß dauerhafte Gruppen nicht erst durch Rechtsetzung aktiviert werden, sondern daß ihre Mitglieder einen eigenen Gruppenwillen besitzen, durch den sie entstehen. Deutlich erkennt Barker die Tendenz einzelner Gruppenmitglieder, ihre Aktivitäten zu Lasten anderer gesellschaftlicher Gruppen auszuweiten. Deshalb mündet dieses neue Staatsverständnis von Barker mit einer pluralistischen Willensbildung darin, daß staatliches Handeln zur Regulierung und dadurch Wahrung der Gruppenrechte beizutragen und auf dem Kompromißwege für einen Ausgleich konfligierender Gruppeninteressen zu sorgen hat. „Again, and above all, a system of government by discussion demands a quality of mind which we may call by the name of agreement to differ. In other words, it demands agreement on the general lines of the national constitution and the general trend of national development, coupled with genuine difference on particular policies and programmes.“⁷⁴

Aus der Kritik an der Staatssouveränität erwächst zunächst Laskis pluralistische Auffassung, daß der Staat nur eine unter den gesellschaftlichen Gruppen ist und alle Gruppen miteinander in einem Gruppenwettbewerb stehen. Dadurch ist es nicht möglich, daß sich eine dieser Gruppen zu Lasten der anderen durchsetzt. Indem Laski jedoch bemerkt, daß der Staat - seiner Auffassung nach - bestimmte klassengesellschaftliche Gruppen bevorzugt, revidiert er seine These vom Gruppenwettbewerb. Wenn auch einseitig auf Klasseninteressen bezogen, erkennt Laski jedoch, daß innerhalb des politischen Prozesses bestimmte Gruppeninteressen zu Lasten der Interessen anderer Gruppen bevorzugt berücksichtigt werden. Damit negiert er als erster Pluralismustheoretiker die Harmonieauf-

⁷³ V. Gierke, 1954, S. 26.

⁷⁴ Barker, 1938, S. 37.

fassung, wodurch sich seine ursprüngliche pluralistische Staatsauffassung zu einer sozialistischen Pluralismuskonzeption wandelt, in der die pluralistische Lösung der Klassenkonflikte die klassenlose Gesellschaft ist.

Nach Auffassung von Fraenkel sorgen die organisierten Gesellschaftsgruppen für einen Interessenausgleich aller Gesellschaftsmitglieder. Für ihn ist die Existenz funktionsfähiger organisierter Gruppen innerhalb einer staatlichen Gemeinschaft das wesentliche Kennzeichen einer pluralistischen Demokratie. Obwohl Fraenkel erkennt, daß nicht jedes Interesse per se politisch aktionsfähig ist, partizipieren trotzdem alle organisierten Gruppen am Gemeinwohl. Indem die politischen Parteien versuchen, politisch aktionsunfähige Gruppenwillen in den politischen Prozeß zu integrieren, werden sie zu weiteren „pouvoirs intermédiaires“⁷⁵ neben den organisierten Gruppen. Demzufolge steht auch Fraenkel in der Harmonietradition der Pluralismustheoretiker, die von der realitätsfernen Organisierbarkeit aller latenten Gruppeninteressen ausgehen.

Basierend auf der Erkenntnis, daß der Staat einer Vielzahl unterschiedlich organisierter Gruppen gegenüberstehe, bilden die jeweilige Stellung der Gruppen zueinander und innerhalb der Gesellschaft das dominierende Untersuchungsobjekt in den Lehren der europäischen (Neo-)Pluralisten. Dabei werden differenzierte Sichtweisen zugrunde gelegt. Während sich die Kritik von v. Gierke, Maitland und Barker auf die geltende Rechtsauffassung, der zufolge Verbände juristische Personen ohne reale Verbandspersönlichkeit sind, bezieht, moniert Laski die einseitige Bevorzugung bestimmter Klasseninteressen. Fraenkel versucht mit seinem Neopluralismus die pluralistische Demokratie zu rehabilitieren. Die Beziehung zwischen dem Staat und den Verbänden wird als ein gemäßigtes Souveränitätsverständnis bezeichnet. Als eine den Verbänden übergeordnete Institution kommen dem Staat die Aufgaben zu, die Verbände rechtlich anzuerkennen, ihre innere Stellung zu regeln und für einen Ausgleich konfligierender Gruppeninteressen zu sorgen. Lediglich Laski vertritt in seiner späteren Lehre die Auffassung eines negativen Souveränitätsverständnis des Staates und postuliert demzufolge die klassenlose Gesellschaft ohne Staat.

Auch bei den europäischen (Neo-)Pluralisten schleicht sich immer wieder die These vom Ausgleich aller gesellschaftlichen Gruppeninteressen innerhalb des politischen Prozesses ein. Nur Laski, geprägt durch seine spätere sozialistische Auffassung, erkennt offensichtlich die Bevorzugung von Partikularinteressen bestimmter Gruppen.

Von allen Pluralismustheoretikern ist v. Gierke der einzige, der abweichend vom methodologischen Individualismus holistische Verhaltensweisen - wenn auch nur sporadisch - in seine Gruppenanalyse miteinbezieht. Alle anderen

⁷⁵ Fraenkel, 1969, S. 24.

Theoretiker unterstellen individualistisch determinierte Verhaltensweisen von Gruppen.

Es ist offensichtlich, daß die Lehren der Pluralismustheoretiker, die Politik als überwiegend interessengeleitetes Handeln von Gruppen zu erklären, viele Schwachstellen aufweisen: von der ausschließlich gruppendeterminierten Gesellschaftsauffassung, in der individuellem Handeln keinerlei Bedeutung zukommt, über den meist allgemeingehaltenen (Interessen-)Gruppenbegriff, demzufolge jedes Handeln als *pressure group* bezeichnet werden kann, bis zu der empirisch (entgegen der Erkenntnis Trumans) nicht haltbaren These, daß sich im Kampf der Gruppen ein Gleichgewicht herausbilde - *the concept of the equilibration or balance of pressure groups*. Trotzdem besitzen auch die Pluralismustheorien einen Erkenntniswert für die Wirtschaftspolitik. Er liegt in der Betonung von Gruppen im wirtschaftspolitischen Prozeß. Darüber hinaus differenziert z. B. bereits Truman zwischen verschiedenen politisch relevanten Interessengruppen und erkennt, daß nicht alle Gruppeninteressen politisch wirksam sind. Dabei liefert er auch erste Erklärungsansätze, warum sich Gruppen organisieren. Die europäischen (Neo-)Pluralisten haben dazu beigetragen, daß die organisierten Gruppen in Form von Verbänden als reale Verbandspersönlichkeiten akzeptiert werden und sie dadurch nicht nur Pflichten haben, sondern auch Rechte erhalten.

B. Systemtheorien

Die Kritik - insgesamt beurteilt - an der pluralistischen Gruppentheorie, die (Interessen-)Gruppen der Gesellschaft in den Mittelpunkt ihrer Analyse zu stellen und somit als dominierenden Faktor im politischen Entscheidungsprozeß zu betrachten, führte zu einer revidierten Form, die sich unter dem Oberbegriff Systemtheorie innerhalb der Politologie etabliert hat. Unter Zugrundelegung der kybernetischen Analysemethoden haben sich verschiedene Theorien entwickelt. Bei der modellmäßigen Darstellung der Interdependenzen zwischen dem politischen System und seiner Umwelt bzw. anderen gesellschaftlichen Systemen werden unterschiedliche Akzente gesetzt. Je nachdem, ob relativ einfache Funktionen des politischen Systems oder die Funktion von Strukturbildungen als Untersuchungsobjekte dominieren, können neben der einführenden kybernetischen und funktional-kybernetischen Systemtheorie auch strukturell-funktionale Theorien unterschieden werden.

I. Kybernetische und funktional-kybernetische Systemtheorie

1. Politische Kybernetik

Auf der Suche nach analytischen Begriffen und grundlegenden Modellen, mit denen das Denken über Politik rationeller und wirkungsvoller als in der Vergangenheit durch Modelle des Mechanismus, Organismus und des historischen Prozesses gestaltet werden kann⁷⁶, findet der Sozialwissenschaftler Karl W. Deutsch 1963 in der kybernetischen Betrachtungsweise Norbert Wieners „new models in communication and control“⁷⁷, die geeignet erscheinen, diese Anforderungen zu erfüllen. Nach Wiener erstreckt sich die Anwendung der Kybernetik als „entire field of control and communication theory“⁷⁸ nicht nur auf die Mathematik bzw. den umfassenderen Bereich der Naturwissenschaften, sondern sie stellt einen interdisziplinären Ansatz für das Verhalten aller (sozialen) Systeme dar.⁷⁹ Die sozialwissenschaftliche Bedeutung der Kybernetik erklärt Wiener folgendermaßen: „The existence of Social Science is based on the ability to

⁷⁶ Vgl. Deutsch, 1966, S. XXV, S. 22 ff.

⁷⁷ Ebendort, S. 73, vgl. S. 74 ff.

⁷⁸ Wiener, 1982, S. 11.

⁷⁹ Vgl. ebendort, S. 11 ff., S. 18 ff.; derselbe, 1969, S. 621.

treat a social group as an organization and not as an agglomeration. Communication is the cement that makes organizations. Communication alone enables a group to think together, to see together, and to act together. ... What is true for the unity of a group of people, is equally true for the individual integrity of each person. The various elements which make up each personality are in continual communication with each other and effect each other through control mechanisms which themselves have the nature of communication.“⁸⁰ Da die soziale Kommunikation in ihrer vereinfachten Grundstruktur analog der maschinellen Kommunikation verläuft, kann mit Hilfe der Kybernetik das Verhalten aller sozialen Systeme analysiert werden.

In seinem politischen Hauptwerk „The Nerves of Government“ und in späteren empirischen Werken der vergleichenden Regierungslehre überträgt Deutsch die Theorie der Kommunikation und Steuerung Wieners auf das politische System. Nach seiner Auffassung ist „government ... as a problem of steering“⁸¹ zu betrachten, wobei „steering is decisively a matter of communication“⁸². Diese grundlegende Erkenntnis kommt auch in dem Titel seines politischen Hauptwerkes zum Ausdruck: Deutschs Analyse beschäftigt sich mit dem „Nervensystem“ des politischen Gemeinwesens, d. h. mit seinen Steuerungs- bzw. Kommunikations- und Entscheidungskanälen. Als wesentliche Determinanten aus der allgemeinen Kybernetik zur Charakterisierung des politischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesses verwendet Deutsch die Begriffe Information, Rückkopplung, Lernprozeß und Lernfähigkeit. Soziale Kommunikation ist die Übermittlung oder der Austausch von Informationen. „Information consists of a transmitted pattern that is received and evaluated against the background of a statistical ensemble of related pattern.“⁸³ Wenn auf die Informationseingabe mit einer bestimmten Folgewirkung reagiert wird, entsteht eine Rückkopplung bzw. ein Regelkreis. Rückkopplung ist „a communications network that produces action in response to an input of information, and includes the results of its own action in the new information by which it modifies its subsequent behavior“⁸⁴. Reaktionen auf Rückkopplung als Annahme und Verarbeitung von Informationen führt zu verschiedenen Formen des Lernens. „Simple learning is goal-seeking feedback A more complex type of learning is the self-modifying or goal-changing feedback.“⁸⁵ Durch die Rückkopplung können sich die internen Strukturelemente und demzufolge auch das vorgeschriebene Ziel ändern. Lern-

⁸⁰ Derselbe, 1955 zit. nach Deutsch, 1966, S. 77.

⁸¹ Deutsch, 1966, S. XXVii.

⁸² Ebendort, S. XXVii.

⁸³ Ebendort, S. 84.

⁸⁴ Ebendort, S. 88.

⁸⁵ Ebendort, S. 92.

fähigkeit eines Systems bedeutet, selbständig adäquat auf Funktionsstörungen - im allgemeinen durch veränderte Umweltbedingungen entstanden - im Sinne von strukturellen Änderungen durch innere Umstrukturierung oder Neuorganisation des Systems zu reagieren.

In seiner Anwendung auf das politische System stellt sich das kybernetische Modell folgendermaßen dar: Bedingt dadurch, „that government and parties - that is, political systems or networks of decision and control - are dependent on processes of communication ... is the dependence of all governments, as of all communication systems, upon the processing of information“⁸⁶. Um ständig adäquat auf die Forderungen der Gesellschaftsmitglieder und eventuell der Mitglieder des eigenen Systems reagieren zu können, müssen sich die politischen Entscheidungsträger und Parteien fortlaufend über deren Wünsche und Verhaltensweisen informieren und auch die Reaktionen der einzelnen Systemmitglieder auf die staatlichen Entscheidungen richtig einschätzen können. Wie gelangen die zur Verarbeitung notwendigen Informationen in das politische System? Generell gibt es zwei Möglichkeiten des Informationsflusses von der Außenwelt an das politische System. „In the simple case, the information comes directly; more often there are special subsystems called receptors.“⁸⁷ Zu den Rezeptoren zählt Deutsch bestimmte Organisationen, wie Interessengruppen, Meinungsforscher, Massenmedien oder öffentliche Hearings. Deutsch siedelt diese zahlenmäßig determinierten Organisationen, Personen oder Einheiten auf der mittleren Ebene des Kommunikations- und Entscheidungsnetzwerkes an. „It is that level of communication and command that is ‘vertically’ close enough to the large mass of consumers (or) citizens ... to forestall any continuing and effective direct communication between them and the ‘highest echelons’; and it must be far enough above the level of the large numbers of the rank and file to permit effective ‘horizontal’ communication and organization among a sufficiently large portion of the men or units on its own level“.⁸⁸ Diese mittlere Ebene nimmt eine strategisch wichtige Position in politischen - wie auch in allen anderen - Entscheidungssystemen ein. Primäre Aufgabe der mittleren Akteure ist die Informationsaufnahme und -bündelung von der unteren Gesellschaftsebene und die Weiterleitung dieser Informationen an die obere Regierungsebene oder politischen Parteien, mit deren Hilfe diese sich einen Informationsüberblick über die Wünsche und Forderungen ihrer Wählerschaft und ihrer eigenen Mitarbeiter verschaffen. „In all ... systems we might look for the crucial middle-level group ... of between fifty and five hundred persons without whose cooperation or con-

⁸⁶ Ebendort, S. 145.

⁸⁷ Derselbe, 1970, S. 145.

⁸⁸ Derselbe, 1966, S. 154.

sent ... very little can be done in the decision system.“⁸⁹ Innerhalb des politischen Systems ist es Aufgabe der sogenannten Effektoren - darunter subsumiert Deutsch im wesentlichen die entscheidungsvorbereitende Bürokratie, aber auch die Armee oder Marine -, die in das politische System geflossenen Informationen für die Regierung zu bearbeiten. Die von außen an das System herangetragenen Informationen werden mit den bereits aus der Vergangenheit gespeicherten sowie den systeminternen eigenen Informationen von den Effektoren verglichen. Das Entscheidungsergebnis (Output) der Effektoren aus diesem dreifachen Informationsfluß zeigt sich als neue Information. „This new information is added to the information already in the system, and it is used to correct the output in the next cycle. Results from this corrected output are again fed back, cycle after cycle. Each such cycle of output is called a feedback cycle.“⁹⁰ Die aus den Informationsströmen hervorgegangenen Mitteilungen werden mit Hilfe der Regelkreise solange modifiziert, bis das politische System sein sich selbst gesetztes Ziel erreicht hat. Ziel des sich selbststeuernden politischen Systems ist die Erhaltung seiner Autonomie, die mit Hilfe von funktionsfähigen Regelkreisen bewahrt werden kann. „If these (the feedback cycle or feedback controls, S. B.) are destroyed or impaired, steering ceases and is replaced by drifting with external influences, or by coasting on momentum, or by some combination of these two.“⁹¹ Politische Systeme können sich ihre Autonomie bewahren, wenn langfristig alle drei Arten von Informationen bzw. Informationsströmen - kurzfristig auch eventuell nur eine Informationsart - zur Verfügung stehen und sie eine bestimmte Lernfähigkeit besitzen. Deutsch versteht unter der Lernfähigkeit bzw. dem Lernen eines Systems „any structural change ..., which causes it to give a different - and thus possibly more effective - response to a repeated external stimulus“⁹². Nur schöpferisches Lernen als kreatives Lernen in einem Lernprozeß trägt dazu bei, daß Systeme fähig sind, ihre Überlebenschancen zu verbessern und sich zu sich selbst entwickelnden und erweiternden Systemen herauszubilden. Schöpferisches Lernen oder „creativity as the outcome of a sequence of steps of information processing ... can be described ... with some precision. The main steps in this sequence are selection, abstraction, storage, disassociation, recombination, selective critical recognition, and new application of information patterns.“⁹³

Bildlich verdeutlicht Deutsch die Informationsströme und Steuerungsfunktionen des politischen Systems mit Hilfe eines Diagrammes als „a crude model: a

⁸⁹ Ebendort, S. 155.

⁹⁰ Derselbe, 1970, S. 145.

⁹¹ Derselbe, 1966, S. 128.

⁹² Ebendort, S. 164.

⁹³ Ebendort, S. 175.

functional diagram of information flow in foreign policy decisions“⁹⁴. Wie aus der Beschreibung des Modellansatzes von Deutsch ersichtlich, übernehmen die Interessengruppen bzw. -verbände eine wesentliche Aufgabe in der informationsübertragenden Kommunikationskette. Können sich innerhalb dieser politischen Steuerungs- und Entscheidungsprozesse bestimmte Interessen durchsetzen? Aufgrund ihrer vermittelnden Funktion zwischen den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern und der oberen Regierungsebene ist es den Interessengruppen möglich, beträchtlichen Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß auszuüben. Interessengruppen bzw. deren Repräsentanten „fill positions so strategically located in the decision making system of a country that ... they almost cannot avoid having considerable influence.“⁹⁵ Zur Aufrechterhaltung des bestehenden politischen Systems ist es deshalb notwendig, auf Interessentenforderungen in entsprechender Weise zu reagieren, so daß das Ziel, langfristig seine Funktionsfähigkeit zu erhalten und dadurch zu überleben, erreicht wird. „In most countries it is fairly difficult to carry through a policy against the desires of the mid-elite. ... it may be important to know what the mid-elite in a country or city will accept, because such knowledge may tell us what the top elite (develops leaders of interest groups, S. B.) can afford to do today, and the voters may approve tomorrow.“⁹⁶ Intakte Regelkreise mit dem Sollwert Überleben sorgen dafür, daß die Interessengruppenforderungen angemessen einbezogen werden.

Führt die Berücksichtigung von Gruppeninteressen dazu, daß sich diese zu Lasten bestimmter Gruppen oder einzelner Gesellschaftsmitglieder im politischen System durchsetzen können? Als Kennzeichen des normalen politischen Prozesses zeigt sich nach Deutsch ein Pluralismus der Interessengruppen. Dieses bedeutet, daß sich für fast alle (Sonder-)Interessen organisierte Interessengruppen bilden. Gemäß Deutsch gibt es zwei Möglichkeiten, wie sich diese organisierten Interessengruppen innerhalb des politischen Systems verhalten. „If many different groups move into politics, they may use their new activities to paralyze and checkmate one another so that the outcome does not significantly change, or else they may succeed in coordinating their activities so that what one group does reinforces the activities of another group. Coordinated activities can transform, sometimes very radically, the outcome of the operations of a political system.“⁹⁷ In Anlehnung an Dahls Theorie der pluralistischen Demokratie⁹⁸ unterstellt Deutsch im allgemeinen die zweite Verhaltensalternative - eine Politik des Verhandelns der einzelnen Gruppen untereinander. „The political

⁹⁴ Vgl. Anhang 2.

⁹⁵ Deutsch, 1970, S. 40.

⁹⁶ Ebendort, S. 44 f.

⁹⁷ Ebendort, S. 52.

⁹⁸ Vgl. Dahl, 1970; siehe auch 1961, 1967.

process ... is the result of the bargaining among different groups.“⁹⁹ Dadurch können die Interessengruppen zu einflußreichen etablierten Führungsgruppen innerhalb des politischen Systems werden. „If interest elites become used to working with each other, to knowing each other, to exchanging views and small courtesies among each other, they may coalesce into an establishment.“¹⁰⁰ Dabei besteht die Gefahr, daß sich die jeweiligen Führungsschichten bzw. Gruppenführer verselbständigen, sich immer weniger mit den Interessen der von ihnen vertretenen Gruppen identifizieren und demzufolge eher ihr eigenes als das Wohl ihrer Gruppe berücksichtigen. Lediglich für einige wenige Randgruppen, wie die Slumbewohner, Arme und einzelne ethnische Minderheiten, gibt es keine Möglichkeit, sich zu Interessengruppen zusammenzuschließen. Deshalb werden sie erfahrungsgemäß in der Politik des Verhandelns benachteiligt. „Lacking organization, they got the worst in most of the political bargaining, and many of the older interest groups were quite content to keep it that way.“¹⁰¹

Interessengruppenführer verhandeln nicht nur miteinander, sondern sie bilden auch mit den politischen Parteien Interessenkoalitionen, die sich aus einer gewissen Art der Arbeitsteilung ergeben. Während die Interessengruppen die Wünsche ihrer Mitglieder in Form von Forderungen für den politischen Entscheidungsprozeß zu artikulieren versuchen, ist es Aufgabe der Parteien, diese Forderungen durch Implementation im politischen Entscheidungsprozeß zu realisieren. „Every major political party represents a combination of ... interest groups.“¹⁰²

2. Theorie gesamtgesellschaftlicher Steuerung

Im Gegensatz zu Deutsch legt der amerikanische Sozialwissenschaftler Amitai Etzioni die kybernetische Untersuchungsmethode nicht nur für die Analyse der Prozesse, Strukturen und Funktionen des politischen Systems zugrunde, sondern er erweitert das Untersuchungsfeld auf die Gesamtgesellschaft. Im Mittelpunkt seiner Studie „The Active Society: A Theory of Societal and Political Process“ von 1958-1968 steht die Untersuchung von politischen und gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprozessen, in denen soziale Einheiten gemeinsam handeln und sich eventuell transformieren.¹⁰³ Als analytisches Instrumentarium zur Erklärung politischer und gesamtgesellschaftlicher Handlungs- und Wand-

⁹⁹ Deutsch, 1970, S. 53.

¹⁰⁰ Ebendort, S. 55.

¹⁰¹ Ebendort, S. 53.

¹⁰² Ebendort, S. 56.

¹⁰³ Vgl. Etzioni, 1968, S. iX.

lungsprozesse verwendet Etzioni die politische Kybernetik von Deutsch in Verbindung mit eigenen organisationssoziologischen Erkenntnissen gesellschaftlicher Handlungseinheiten. Auf Etzionis Fragestellung, wie sich gesamtgesellschaftliche Akteure bzw. Einheiten verhalten und sich die Gesamtgesellschaft wandelt, geben - seiner Meinung nach - weder die mikrosoziologischen noch die vorherrschenden makrosoziologischen Handlungstheorien eine hinreichende Antwort. „The atomistic view stresses attributes of units and inter-unit relations to the neglect of supra-unit properties. The voluntaristic orientation focuses on a supra-unit and tends to neglect unit properties and inter-unit relations. The collectivistic approach studies both units and supra-units. Thus, the first approach tends to be highly fragmental; the second monolithic; and the third, concerned with the relations of the parts to a whole ... may be characterized as quasi-organic.“¹⁰⁴ Voluntaristische Ansätze, die innerhalb der Politikwissenschaften verwendet werden und der kybernetischen Betrachtungsweise zugrunde liegen, unterstellen einen gesteuerten Wandel, weil in jedem System eine zentrale Instanz existiert, die die anderen Systemeinheiten steuern kann. Dadurch ergibt sich eine hyperaktive Gesellschaft.¹⁰⁵ Im Gegensatz dazu gehen kollektivistische Theorien, die in der Soziologie dominieren, von der Annahme aus, daß autonome Prozesse innerhalb von Systemen zu ungeplantem Wandel führen. Es zeigt sich eine passive Gesellschaft.¹⁰⁶ Da in der heutigen Gesellschaft beide Wandlungsprozesse bestehen, aber weder der makrovoluntaristische noch der makrokollektivistische Ansatz geeignet sind, das Verhalten der gesamtgesellschaftlichen Handlungseinheiten und den Wandel der Gesamtgesellschaft sowie ihrer Subeinheiten vollständig zu erklären, entwickelt Etzioni aus der Synthese beider Ansätze in Verbindung mit einer Machttheorie eine spezielle, nichtreduktionistische Makrosoziologie zur Erklärung des gesamtgesellschaftlich relevanten Handelns.

In seiner Makrosoziologie geht Etzioni davon aus, daß gesamtgesellschaftliche Handlungseinheiten bestimmte Aggregateigenschaften aufweisen. „An underlying proposition ... is that it is productive for socio-political analysis to treat data about societies, their components, and their combinations as distinct phenomena whose variance cannot be explained satisfactorily on the basis of the properties and relations of lower level units such as small groups and individual roles.“¹⁰⁷ Aggregateigenschaften bezeichnen demnach Wesensmerkmale, die nur auf einer bestimmten Analyseebene existieren und nicht durch Reduktionismus erklärt werden können. „Thus a family's or a nation's attitudes are not the

¹⁰⁴ Ebendort, S. 61.

¹⁰⁵ Vgl. derselbe, 1979, S. 149 f.

¹⁰⁶ Vgl. ebendort, S. 149 f.

¹⁰⁷ Derselbe, 1968, S. 47.

arithmetical sum of those of the members, but are in part the result of processes the social unit brings to bear on its members.“¹⁰⁸ Welche Handlungseinheiten weisen makroskopische Eigenschaften auf? Nach Etzioni unterscheiden sie sich von Mikro- und nichtreduktionistischen Makroeinheiten durch ihre Wirkung im politischen bzw. gesellschaftlichen Prozeß. „Macro-units ... are defined as all those units the majority of whose consequences affect one or more societies, their combinations, or their sub-units.“¹⁰⁹ Gesellschaftliche Handlungseinheiten werden also nicht qua Größe, sondern durch ihr gesellschaftspolitisches Einflußpotential zu makroskopischen gesamtgesellschaftlichen Einheiten. Da normalerweise der Staat, die meisten politischen Parteien, verschiedene gesellschaftliche Klassen und bestimmte Organisationen, wie Gewerkschaften und Interessengruppen in ihrer Eigenschaft als Großgruppen, ein hohes Einflußpotential aufweisen, zählen sie zu den makroskopischen bzw. gesamtgesellschaftlichen Handlungseinheiten. „Communities and complex organizations are macroscopic to the degree they significantly influence societies, their components, and their combinations - and not if they have no such influence.“¹¹⁰ Folglich werden nicht alle gesellschaftlichen Gruppen per se zu makroskopischen Handlungseinheiten. Lediglich gesellschaftspolitisch relevante Großgruppen werden von Etzioni als makroskopische Akteure beschrieben. Eine derartige Großgruppe ist „a macroscopic unit that has a potential capacity to act in unison by drawing on a set of normative bonds which tie together the members of a stratification category.“¹¹¹ Großgruppen fungieren als Organisationsnetzwerke für die Vielzahl von ethnischen, religiösen, lokalen und ökonomisch orientierten Subgruppen. Multisektorale Subgruppen selbst können sowohl mikrokohäsiven als auch makrokohäsiven Gruppencharakter aufweisen.

Unter Verwendung der kybernetischen Analyse­methode zeigt Etzioni auf, wodurch sich gesamtgesellschaftliche Einheiten voneinander unterscheiden und welche Konsequenzen dieses für das jeweilige System hat. Gesamtgesellschaftliche Einheiten lassen sich nach ihrer Fähigkeit, Informationen zu sammeln, zu verarbeiten und anzuwenden differenzieren. Je nachdem, wieviele Informationen gesammelt und wie die Informationen verarbeitet werden, ergibt sich der Grad gesellschaftlicher Steuerung.¹¹² Zu viele Informationen führen zu einer unzureichenden Verarbeitung und einer hyperaktiven Gesellschaft. Zu wenige Informationen haben ebenfalls eine unzureichende Verarbeitung zur Folge. Sie sind das Kennzeichen einer passiven Gesellschaft. Quantitativ und qualitativ

¹⁰⁸ Ebendort, S. 52.

¹⁰⁹ Ebendort, S. 49.

¹¹⁰ Ebendort, S. 49.

¹¹¹ Ebendort, S. 667.

¹¹² Vgl. derselbe, 1979, S. 157 ff.

ausgeglichene Informationen dagegen bewirken auch eine zureichende Verarbeitung und sind das Charakteristikum einer aktiven Gesellschaft. Diese Informationssammlung, -verarbeitung und -verwendung steht im Mittelpunkt der makrosoziologischen Analyse Etzionis. „Die makrosoziologische Organisationsanalyse der Informationsproduktion und des Informationsverbrauchs wird unabdingbar ein Teil der Untersuchung des gesamtgesellschaftlichen Wandels, denn der Informationseinsatz gehört zu den wichtigsten gesteuerten Aktivitäten.“¹¹³ Analog der kybernetischen Betrachtungsweise werden die an die gesellschaftlichen Entscheidungszentren herangetragenen Informationen innerhalb von Kommunikationsnetzwerken mit Hilfe der Rückkopplungssignale so lange bearbeitet, bis sich eine bestimmte Entscheidung herauskristallisiert, die entweder zu einer Beschleunigung oder einer Verlangsamung des gesamtgesellschaftlichen Wandlungsprozesses führt. „Hier zeigt sich nachdrücklich, wie wichtig es für die Theoriebildung ist, die Analyse der gesamtgesellschaftlichen Entscheidungsbildung mit der Analyse des Informationseinsatzes, also zwei zentrale kybernetische Faktoren, zu verknüpfen.“¹¹⁴

Aber nicht nur die Kontrollinstanzen besitzen die Kontrollfähigkeit, sondern auch die kontrollierten Gesellschaftseinheiten sind in der Lage, Kontrolle auszuüben, d. h. sie setzen ebenfalls Informationen ein, treffen Entscheidungen, verfolgen Ziele und versuchen, Macht auszuüben. „Deshalb ist die Handlungsfähigkeit einer Einheit nur zu einem Teil von ihrer Kontrollfähigkeit bestimmt. Die andere Einflußgröße ist das Maß der gegenseitigen Übereinstimmung der gewählten Ziele und eingesetzten Mittel, das heißt der Grad des Konsensus.“¹¹⁵ Etzioni definiert Konsensus als „Übereinstimmung der Präferenzen der betreffenden Einheiten.“¹¹⁶ Eine Konsensus(neu)bildung ist z. B. erforderlich, wenn Interessengruppen Forderungen an die staatlichen Entscheidungszentren stellen oder wenn sich die Präferenzen der Gruppen und ihre Beziehungen ändern. Die Informationslieferanten, zu denen im allgemeinen die Interessengruppen zählen, sind demzufolge in zwei Prozesse aktiv eingebunden: sowohl in den Steuerungsprozeß der gesellschaftlichen Entscheidungsgremien als auch in den Prozeß der Konsensusbildung zwischen den gesamtgesellschaftlichen Einheiten.

Die unterschiedlichen Gesellschaften lassen sich nach Etzioni durch den jeweiligen Grad der Konsensusbildungsfähigkeit und der Kontrolle innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Prozesse kennzeichnen.¹¹⁷ Weisen beide Komponenten der gesamtgesellschaftlichen Steuerung niedrige Skalenwerte auf, existiert

¹¹³ Ebendort, S. 160.

¹¹⁴ Ebendort, S. 163.

¹¹⁵ Ebendort, S. 165.

¹¹⁶ Ebendort, S. 165.

¹¹⁷ Vgl. ebendort, S. 168 ff.

eine passive Gesellschaft, beobachtbar als frühe Gesellschaftsformation, wie z. B. in Form primitiver Gesellschaften. Hohe Kontrolle und niedriger Konsensus sind das Kennzeichen einer übersteuerten Gesellschaft, zu der z. B. die totalitäre Gesellschaft zählt. Niedrige Kontrolle und hoher Konsensus dagegen deuten auf eine ungesteuerte Gesellschaft hin, welche nach Etzioni das Merkmal kapitalistischer Demokratien bildet. Nur wenn beide Skalenwerte relativ hoch sind, entsteht eine aktive Gesellschaft, in der effektive Kontroll- und Konsensusmechanismen bestehen.

Jede Konsensusbildung ist durch die Machtbeziehungen makroskopischer Gesellschaftsmitglieder bzw. -einheiten gekennzeichnet. Im allgemeinen werden sich die schwächeren gesellschaftlichen Gruppen den mächtigeren Gruppen unterordnen. Daraus folgert Etzioni, daß die aus der Konsensusbildung hervorgegangene Politik eine Antwort auf Forderungen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen sein wird. „Offenbar sagen sich die schwächeren Gruppen, daß es besser ist, die von den Mächtigeren vorgeschlagene Politik anzunehmen, wenn sie nur einige Konzessionen erreichen können; sie müssen fürchten, daß die Mächtigeren andernfalls eine Politik durchsetzen würden, die von ihren Präferenzen noch weiter entfernt ist.“¹¹⁸ Für die demokratischen Gesellschaften unterstellt Etzioni jedoch einen säkularen Trend in Richtung auf eine Beseitigung bzw. Verminderung der unterschiedlichen Berücksichtigung von Gruppeninteressen innerhalb des politischen bzw. gesellschaftlichen Systems. „Wenn dieser Trend anhält und sich verstärkt, wird er die demokratischen Gesellschaften in Richtung auf die aktive Gesellschaft in Bewegung setzen, weil die Verringerung der Ungleichheit ermöglicht, daß mehr Konsensus ... gebildet wird und daß gesellschaftliche Probleme schon im Entstehen wahrgenommen werden.“¹¹⁹ Durch die Mobilisierung der schwächeren Gruppen kann daher eine unzureichend gesteuerte Gesellschaft transformiert werden. Nach Etzioni wird demzufolge die Gesellschaft durch einen hohen Grad der Konsensusbildung forciert. Entgegen der marxistischen These, der zufolge „die Geschichte aller bisherigen Gesellschaften die Geschichte von Klassenkämpfen (ist)“¹²⁰, wird die gesellschaftliche Entwicklung in kapitalistischen Demokratien nach Etzionis Auffassung „nicht durch den Klassenkampf, sondern durch die Interaktionen von organisierten Großgruppen vorangetrieben“¹²¹. Jedoch verfügen die Großgruppen nicht über absolute Macht, sondern sie bilden „nur“ die Basis potentieller Macht, denn Etzioni erkennt, daß nicht alle Gruppen fähig sind, sich zu einer organisierten Interessenvertretung zusammenzuschließen. „Die Fähigkeit jeder

¹¹⁸ Ebendort, S. 170 f.

¹¹⁹ Ebendort, S. 171.

¹²⁰ Marx, Engels, 1967, S. 42.

¹²¹ Etzioni, 1979, S. 171.

Großgruppe zur Beeinflussung des gesamtgesellschaftlichen Wandels, also ihre aktuelle gesamtgesellschaftliche Macht, ist nicht nur von ihrer potentiellen Machtbasis, sondern genauso von ihrer Mobilisierungsfähigkeit abhängig, das heißt vom Ergebnis der inneren Auseinandersetzung zwischen den Mobilisierern und den Immobilen.“¹²² Wenn es gelingt, die schwächeren Gruppen zu mobilisieren, ist es den stärkeren Gruppen nicht mehr möglich, ihre Interessen zu Lasten der unterprivilegierten Gruppen im (wirtschafts-)politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß durchzusetzen. In diesem Fall wandelt sich die kapitalistische Gesellschaft von der ungesteuerten in Richtung auf eine aktive Gesellschaft.

II. Strukturell-funktionale Systemtheorie

1. Strukturmodell des politischen Systems

In kritischer Auseinandersetzung mit der Lehre der amerikanischen Pluralismustheoretiker, insbesondere von Bentley und Truman, die bei der Beschreibung des politischen Prozesses die Verhaltensweisen von Gruppen und Personen in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen statt Systeme insgesamt sowie deren Strukturen oder Institutionen, setzt sich der amerikanische Politologe David Easton 1953 zum Ziel, die tatsächliche Bedeutung der einzelnen Phänomene und dynamischen Kategorien - sowohl der Systemmitglieder als auch der Funktionen und Prozesse - des politischen Systems darzustellen. „The activities of interest groups are, of course, not the only factors relevant to a decision or to part of the structure of a political situation.“¹²³

Anknüpfend an das von Deutsch entwickelte kybernetische Politikmodell und den Strukturfunktionalismus des nordamerikanischen Soziologen Talcott Parsons¹²⁴, demzufolge jedes System bestimmte zentrale Strukturen aufweist, an deren Erhalt das System ein Interesse hat, entwickelt Easton ein Strukturmodell des politischen Systems. Ausgehend von der Frage „how do any and all political systems manage to persist in a world of both stability and change?“¹²⁵ versucht er, den „Lebensprozeß politischer Systeme“ aufzuzeigen. Eastons Lebensprozeß politischer Systeme beinhaltet „those fundamental functions without which no system could endure ... together with the typical modes of response

¹²² Ebendort, S. 171 f.

¹²³ Easton, 1981, S. 180; vgl. auch 1957b, S. 110 ff.

¹²⁴ Vgl. Parsons, 1937; 1951.

¹²⁵ Easton, 1965b, S. 17.

through which systems manage to sustain them“.¹²⁶ Als funktionale Leistungen bzw. vitale Funktionen (essential variables), die zur Erhaltung des politischen Systems in seinen gegebenen Strukturen erforderlich sind, gelten die Sicherstellung der Allokation von Werten für die Gesellschaft unter der Voraussetzung, daß die meisten Gesellschaftsmitglieder diese Allokation über einen längeren Zeitraum als bindend anerkennen. Mit Hilfe eines einfachen input-output-Schemas¹²⁷, das im weiteren Verlauf zu einem „Dynamic Response Model of a Political System“¹²⁸ weiterentwickelt wird, stellt Easton die in Kommunikation miteinander tretenden Systeme sowie deren Austauschprozesse bzw. Transaktionen dar. Dazu unterteilt er das gesamte Gesellschaftssystem in zwei Systemarten: das politische System und seine inner- sowie außergesellschaftliche Umwelt. „... a political system can be designated as those interactions through which values are authoritatively allocated for a society ...“¹²⁹ Durch diese Definition politischer Verhaltensinteraktionen unterscheidet sich ein politisches System von anderen - in seiner Umwelt liegenden - Systemen. „Intra-societal systems would include such sets of behavior, attitudes and ideas as we might call economy, culture, social structure or personalities; they are functional segments of the society with respect to which the political system at the focus of attention is itself a component. ... the extra-societal (environment, S. B.) includes all those systems that lie outside the given society itself.“¹³⁰ Von diesen Subsystemen der intra- und außergesellschaftlichen Umwelt, die zusammen die gesamte Umwelt eines politischen Systems darstellen, gehen Einflußnahmen als Störungen auf das politische System aus. Je nach Intensität der Störung können sich diese Einflußnahmen positiv, negativ oder neutral hinsichtlich der Persistenz des politischen Systems auswirken. Für das Überleben politischer Systeme sind die negativen Auswirkungen als Belastung in Form von Streß (stress) von Bedeutung. Streß entsteht, wenn „the essential variables will be pushed beyond what we may designate as their critical range ... that ... the system suffers total defeat at the hands of an enemy, or widespread disorganization in and disaffection from the system is aroused by a severe economic crisis. ... Under these conditions, authoritative allocations of values are no longer possible and the society would collapse for want of a system of behavior to fulfill one of its vital functions.“¹³¹

¹²⁶ Ebendort, S. 17.

¹²⁷ Vgl. derselbe, 1957a, S. 384.

¹²⁸ Vgl. derselbe, 1965a, S. 110; 1965b, S. 30.

¹²⁹ Derselbe, 1965b, S. 21.

¹³⁰ Ebendort, S. 21 f.

¹³¹ Ebendort, S. 24.

Wie reagieren die politischen Entscheidungsträger auf Belastungen in Form von Streß, die von den Umweltsystemen an das politische System herangetragen werden? Dieses Reaktionspotential verdeutlicht Easton anhand einer Input-Output-Beziehung, die von ihm als Transaktion bei Wirkung nur in einer Richtung oder als Austauschprozesse bei gegenseitiger Verbindung beschrieben wird. Bei diesem Konzept dient der Begriff des Inputs „as summary variables that concentrate and mirror everything in the environment that is relevant to political stress.“¹³² Um die in der Realität bestehenden komplexen Einflußnahmen der Umwelt für die Analyse der Funktionsweise des politischen Systems praktikabel zu machen, reduziert Easton diese auf diejenigen mit den einflußreichsten Wirkungen bezüglich ihrer belastenden Funktion. Demzufolge unterscheidet er zwei Inputindikatoren, die sowohl von einzelnen Gesellschaftsmitgliedern als auch von verschiedenen Gruppen formuliert werden können: die Forderungen (demands) und die Unterstützung (support). „By definition demands are articulated statements, directed toward the authorities, proposing that some kind of authoritative allocation ought to be undertaken.“¹³³ Darunter subsumiert er z. B. die Forderung nach einer besseren Regierung, Verteidigungs-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik, entweder für die gesamte Gesellschaft oder für einzelne Gruppen, ohne die inhaltliche Ausprägung näher zu präzisieren. Damit Forderungen überhaupt in bindende Entscheidungen transformiert werden können, ist eine Unterstützung als weitere Inputvariable erforderlich. „Inputs of demands alone are not enough to keep a political system operating. They are only the raw material out of which finished products called decisions are manufactured. Energy in the form of action or orientations promoting and resisting a political system, the demand arising in it, and decisions issuing from it must also be put into the system to keep it running. This input I shall call support.“¹³⁴ Zu der Unterstützung zählt Easton z. B. die Anerkennung von Gerichtsurteilen, die Stimmabgabe für politische Wahlkandidaten, die bereitwillige Zahlung von Steuern sowie der freiwillige Beitritt zur Armee.¹³⁵ Die von der Umwelt an das politische System herangebrachten Inputindikatoren lösen dort bestimmte Reaktionen und Handlungsprozesse aus und werden durch diesen - von Easton inhaltlich nicht näher beschriebenen - Konversionsprozeß von den jeweils Herrschenden (authorities) in Outputleistungen in Form von verbindlichen Entscheidungen, Gesetzen, Verordnungen usw. transformiert.¹³⁶

¹³² Ebendort, S. 26.

¹³³ Derselbe, 1965a, S. 120; vgl. 1965b, S. 38 ff.

¹³⁴ Derselbe, 1957a, S. 390.

¹³⁵ Vgl. derselbe, 1965b, S. 159.

¹³⁶ Vgl. ebendort, S. 343 ff., S. 353.

Um Streß, der als Reaktion auf unbefriedigte Forderungen von den Systemmitgliedern der Umwelt auf das politische System einwirken und dieses in seiner Persistenz gefährden kann, zu vermeiden, versuchen die politischen Entscheidungsträger mittels einer Rückkopplung (feedback) Informationen über die Auswirkungen ihrer Entscheidungen zu erhalten. „In political life as in other social systems, feedback can be shown to be fundamental both for error-regulation, that is, to keep a system pointed in an established direction - preservation of the status quo - or for purposive redirection, that is, to move off in search of new goals to conquer.“¹³⁷ Durch die Möglichkeit des feedback besitzt das politische System die Fähigkeit zur kreativen und konstruktiven Regulierung von Störungen. Neben den Informationen, die direkt durch den Informationsfeedback aus den Inputs zu den Entscheidungsträgern fließen, nutzen diese auch weitere Informationen, die aus der gesamten Umwelt stammen und zu einer Feedbackschleife führen. „It (this feedbackloop, S. B.) consists of the production of outputs by the authorities, a response on the part of the members of the society with respect to them, the communication of information about this response to the authorities and finally, possible succeeding actions on the part of the authorities. Thereby a new round of outputs, response, information feedback and reaction on the part of the authorities is set in motion and is part of a continuous never-ending flow.“¹³⁸ Die Dynamik dieses Reaktionsmodells des politischen Systems versucht Easton anhand eines Flußmodells schematisch darzustellen.¹³⁹ In diesem dynamischen Kreislaufmodell übernehmen die Interessengruppen neben anderen mediären Strukturelementen, wie politische Parteien, Gewerkschaften und Meinungsführer, zentrale, für den Inputbereich regulierende Funktionen. „In modern industrialized systems, interest groups are specific structures for the conversion of wants“.¹⁴⁰ Als parapolitische Systeme befinden sie sich an der Grenze zwischen der Umwelt und dem politischen System. „In order to keep the societal system unambiguously differentiated from less inclusive systems, I shall refer to the internal political systems of groups and organizations as parapolitical systems ...“.¹⁴¹ Obwohl in diesen parapolitischen Systemen auch verbindliche Werteallokationen stattfinden, werden sie jedoch der - zumeist intragesellschaftlichen - Umwelt zugeordnet, weil die Werteallokation immer nur für eine bestimmte Personengruppe und nicht für die gesamte Gesellschaft obligatorisch ist. „Parapolitical systems are concerned only with problems of authoritative allocations within the group.“¹⁴²

¹³⁷ Ebendort, S. 372.

¹³⁸ Ebendort, S. 28 f.

¹³⁹ Vgl. Anhang 1.

¹⁴⁰ Easton, 1965b, S. 96.

¹⁴¹ Derselbe, 1965a, S. 52.

¹⁴² Ebendort, S. 52.

In seinem Strukturmodell des politischen Systems weist Easton den Strukturelementen Interessengruppen, politischen Parteien und Meinungsführern des parapolitischen Systems als gatekeeper mit der Funktion von strukturellen Regulatoren die konkrete Aufgabe zu, die von der Umwelt an das politische System gestellten Wünsche in konversionsfähige Forderungen zu transformieren. „There are stable points of entry for demands.“¹⁴³ „... the most appropriate way to characterize these structural points in the system is to designate them as gateways regulating the flow along the demand channels. The occupants of the roles ... are the gatekeepers. They form the key structural elements in determining what the raw materials of the political process will be.“¹⁴⁴ Generell kann zwar jedes einzelne Gesellschaftsmitglied eine Forderung stellen, was jedoch nicht gleichzeitig bedeutet, daß diese Forderung von den Entscheidungsträgern wahrgenommen und im Konversionsprozeß zu Outputleistungen verarbeitet wird. Die gatekeeper als Interessengruppen oder politische Parteien dagegen „may conceive it as part of their task to sense in advance what the wants of their followers and sympathizers may be and to formulate these as a program for political discussion and action“.¹⁴⁵ Um außerdem eine Überladung des Inputbereiches mit Forderungen, für deren Weiterverarbeitung den politischen Entscheidungsträgern die Kapazität fehlt, zu vermeiden, wirken die Interessengruppen innerhalb des politischen Systems auch bei der Reduzierung von Forderungen auf ein konversionsfähiges Maß durch Sortierung, Kompaktformulierung, Modifizierung oder Eliminierung¹⁴⁶ mit.

2. Rollen- und strukturanalytisches Politiksystem

Ausgehend von den Erkenntnissen der Systemtheorie, gesellschaftliche Phänomene in ihren Strukturen und Funktionen zu erfassen, versuchte der amerikanische Politologe Gabriel Almond 1958 politische Systeme jeder Gesellschaft als ein Zusammenspiel von speziellen Funktionen und Strukturen zu erklären. Soziale Systeme bestehen nach Almond nicht aus Individuen, sondern aus sozialen Rollen. Dieses gilt auch für das politische System. Demzufolge rekrutiert sich das politische System nach Almond aus den politischen Handlungen als rollenbezogenes Handeln staatlicher Instanzen, organisierten Interessengruppen, politischen Parteien, aber auch einzelner Personen in ihrer interagierenden Rolle, z. B. als Bürger, Abgeordneter, Parteimitglied, Handwerker, Bankier, mit anderen Akteuren innerhalb des politischen Prozesses. Wirken mehrere Rollen re-

¹⁴³ Derselbe, 1965b, S. 85.

¹⁴⁴ Ebendort, S. 88.

¹⁴⁵ Ebendort, S. 96.

¹⁴⁶ Vgl. ebendort, S. 76, S. 128 ff.

gelmäßig aufeinander ein, ergibt sich eine politische Struktur. „Judgeship is a role; a court is a structure of roles.“¹⁴⁷ Mit Hilfe der von der Systemtheorie eingeführten Rollen- und Strukturbegriffe im Gegensatz zu den Bezeichnungen Amt und Institution versucht Almond, das wirkliche Verhalten der verschiedenen agierenden Akteure im politischen Prozeß zu erklären. „‘Role’ and ‘structure’ refer to the observable behavior of individuals. Legal rules and ideal norms may effect that behavior, but they rarely describe it fully.“¹⁴⁸

Durch die wechselseitigen Beziehungen der verschiedenen spezifisch gesellschaftlich-politischen Strukturen ergibt sich der politische Prozeß, den Almond unter Zugrundelegung des Begriffsinstrumentariums von Easton als Input-Output-Modell¹⁴⁹ darstellt. Im Gegensatz zu Easton präzisiert Almond die verschiedenen Inputs und Outputs, um das Ausmaß und die Vielfalt der Forderungen an und Unterstützungen für das politische System sowie die Entscheidungen des politischen Systems zu illustrieren.

Zu den *Inputs* als verschiedene Forderungsarten zählen

1. *Forderungen nach Zuteilung von Gütern und Dienstleistungen*, wie z. B. Forderungen nach Lohnzahlungen und Arbeitszeitgesetzen sowie Infrastrukturleistungen.
2. *Forderungen nach Verhaltensregelungen*, wie z. B. Einrichtungen für öffentliche Sicherheit und Kontrolle der Märkte.
3. *Forderungen nach Beteiligung im politischen System*, wie z. B. Wahlrecht und politische Organisationsbildung.
4. *Forderungen nach Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten*, wie z. B. die Bestätigung von Normen und Informationen über politische Zielvorstellungen der Entscheidungsträger.

Als *Unterstützungsleistungen* unterscheidet Almond

1. *Materielle Unterstützungen*, wie z. B. Zahlung von Steuern und anderen Abgaben.
2. *Juristische Unterstützung*, wie z. B. die Befolgung von Gesetzen und Vorschriften.
3. *Politische Unterstützung*, wie z. B. Wahlbereitschaft und die Teilnahme an politischen Diskussionen.

¹⁴⁷ Almond, Powell, 1966, S. 21.

¹⁴⁸ Ebendort, S. 22.

¹⁴⁹ Vgl. ebendort, S. 25 ff.

4. *Moralische Unterstützung*, wie z. B. Loyalität und Respekt gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern.

Forderungen und Unterstützungen können in verschiedenen Variationen, Formen und Intensitätsgraden von einzelnen Personen, spezifischen Interessengruppen oder politischen Parteien, aber auch von politischen Entscheidungsträgern sowohl aus dem In- wie aus dem Ausland gestellt werden. Diese Inputs werden gemäß dem kybernetischen Modell an das politische System herangetragen, wo sie dementsprechend Reaktionen hervorrufen und in allgemeinverbindliche Entscheidungen umgewandelt werden. Die Outputleistungen entsprechen im allgemeinen den Unterstützungen und sind zumeist auf die Forderungen bezogen.

Almond unterscheidet als *Outputleistungen*

1. *Auflagen* in Form von verschiedenen Abgaben und Steuern.
2. *Verhaltensvorschriften* für alle Systemmitglieder.
3. *Zuordnung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen*.
4. *Symbolische Outputs*, wie Bestätigungen von Werten und Erklärungen zur Politik und politischen Zielen.

Die politischen Outputs wiederum lösen bei den outputnachfragenden Gesellschaftsmitgliedern und -gruppen Verhaltensweisen aus, die sich als Zustimmung oder Ablehnung und im letzteren Fall als neue Forderungen zeigen. Insgesamt ergeben sich acht Funktionen des politischen Systems¹⁵⁰, die den verschiedenen Phasen des Input-, Konversions- und Outputprozesses entsprechen.

1. *Interessenartikulationsfunktion (interest articulation)*: Forderungen werden formuliert.
2. *Interessenaggregationsfunktion (interest aggregation)*: Forderungen werden zu alternativen Handlungskonzeptionen kombiniert.
3. *Regelsetzungsfunktion (rule making)*: autoritative Regeln werden formuliert.
4. *Regelanwendungsfunktion (rule application)*: formulierte Regeln werden angewandt und durchgesetzt.
5. *Regeleinhaltungsfunktion (rule adjudication)*: die Anwendung von Regeln wird im Einzelfall gerichtlich kontrolliert.

¹⁵⁰ Vgl. ebendort, S. 29 f.

6. *Kommunikationsfunktion (communication)*: diese verschiedenen Aktivitäten (Funktionen 1-5) werden innerhalb des politischen Systems und zwischen dem politischen System und seiner Umwelt bekannt gemacht.
7. *Systemerhaltungsfunktion (persistence)*: das System muß aufrechterhalten werden.
8. *Systemanpassungsfunktion (conformity)*: das politische Personal muß sich dem Systemwandlungsprozeß anpassen, d. h. durch Sozialisation und Rekrutierung wird das System strukturell alte Rollen verändern oder neue Rollen entwickeln müssen, wenn es überleben will.

Innerhalb des dynamischen Kreislaufmodells übt jede der gesellschaftlich-politischen Strukturen mindestens eine, im allgemeinen aber mehrere Funktionen im politischen System aus. Während die Funktionen der staatlichen Instanzen darin bestehen, allgemeingültige Regeln zu erlassen, diese Regeln auszuführen und für die Einhaltung dieser Regeln zu sorgen¹⁵¹, tragen die Interessengruppen und teilweise auch die politischen Parteien zu der zentralen Aufgabenerfüllung der Interessenartikulation und -aggregation von Gesellschaftsmitgliedern sowie zur Systemerhaltung, Rekrutierung, Sozialisation und Kommunikation bei.

Almond definiert die Interessenartikulation als „the process by which individuals and groups make demands upon the political decision makers.“¹⁵² Obwohl demnach die Interessenartikulation auch individuell erfolgen kann, ist die Interessenartikulation und deren Übertragung in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im allgemeinen eine der wesentlichen Aufgaben - zumeist organisierter - Interessengruppen in politischen Systemen. „Interest groups articulate political demands in the society, seek support for these demands among other groups by advocacy and bargaining, and attempt to transform these demands into authoritative public policy by influencing the choice of political personnel, and the various processes of public policy-making and enforcement.“¹⁵³ Als Ergebnis zeigt sich, daß die politischen Entscheidungsträger eher auf Gruppenforderungen als auf Individualforderungen reagieren. „In democracies outputs of regulation, extraction, and distribution are more affected by inputs of demands from groups in the society.“¹⁵⁴

Die Vielzahl möglicher Strukturen von Gruppen zur Interessenartikulation gliedert Almond in vier Arten: spontane Interessengruppen (anomic interest

¹⁵¹ Vgl. ebendort, S. 128 ff.

¹⁵² Ebendort, S. 73.

¹⁵³ Almond, 1958, S. 275.

¹⁵⁴ Almond, Powell, 1966, S. 28.

groups), nichtorganisierte Interessengruppen (nonassociational interest groups), institutionalisierte Interessengruppen (institutional interest groups) und organisierte Interessengruppen (associational interest groups).¹⁵⁵

Spontan gebildete Gruppen versuchen zumeist, ihren Forderungen durch Aufstände, Demonstrationen und ähnliche Aktivitäten Ausdruck zu verleihen. Da spontane Interessengruppenforderungen unvorhergesehen auf das politische System treffen, ist es für die politischen Entscheidungsträger schwierig, sofort und adäquat auf diese Forderungen zu reagieren.

Zu den nichtorganisierten Interessengruppen zählt Almond traditionelle Strukturen, wie Verwandtschaftsbeziehungen, ethnische, regionale und Statusgruppen sowie gesellschaftliche Klassen und Schichten, deren Interessen von Cliques, Clans, Familien, religiösen Gremien und ähnlichen Gemeinschaften artikuliert werden. Charakteristisch für diese Gruppen ist ihr mangelnder Organisationsgrad und dadurch bedingt ihre geringe Einflußmöglichkeit auf den politischen Entscheidungsprozeß. Wenn jedoch spezifische Interessen permanent vorhanden sind, entwickeln sich aus nichtorganisierten Interessengruppen organisierte Strukturen, die sich als Ausprägung von institutionalisierten oder organisierten Interessengruppen zeigen.

Unter den institutionalisierten Interessengruppen subsumiert Almond Organisationen, wie politische Parteien, Gesetzgebungsorgane, Armeen, Staatsbürokrationen und kirchliche Einrichtungen. Als formale Organisationen besteht ihr primärer Aufgabenbereich in der Erfüllung politischer oder sozialer Funktionen. Darüber hinaus können sie sekundär als kleine Gruppen oder Interessengruppen zur Artikulation ihrer eigenen Interessen oder auch zur Repräsentation der Interessen anderer Gruppen in der Gesellschaft tätig sein. Oftmals besteht bei institutionalisierten Gruppen die Tendenz, daß sie sich mit Produzenten verschiedener Wirtschaftsbereiche zu Koalitionen zusammenschließen, um Partikularinteressen durchzusetzen.

Organisierte Interessengruppen sind die spezialisierten Strukturen zur Interessenartikulation. Dazu zählen Gewerkschaften, Produzentenverbände, Arbeitgeberverbände, Berufsvereinigungen und ähnliche Organisationen. Ihr Hauptaufgabengebiet umfaßt die bürokratisch organisierte Interessenrepräsentation ihrer Mitglieder und die Formulierung dieser Interessen zu Forderungen, die auf regulären und legalen Wegen durch die kybernetischen Kanäle an das politische System herangetragen werden. Autonome Interessengruppen mit einem hohen Organisationsgrad besitzen das größte politische Einflußpotential. Almond erkennt aber auch die Problematik, daß sich Gruppenrepräsentanten verselbständigen können und statt der Interessen ihrer Gruppenmitglieder ihre eigenen - zu-

¹⁵⁵ Vgl. ebendort, S. 74 ff.

meist abweichenden - Interessen durchzusetzen versuchen. Darüber hinaus können auch nicht alle organisierten Gruppen die Interessen ihrer Mitglieder zu autonomen Forderungen formulieren. In vielen Ländern werden die Gruppenaktivitäten durch die politischen Parteien kontrolliert. Dadurch können diese Interessengruppen zu einem Werkzeug zur Unterstützung von Parteiinteressen degenerieren. Dieser Mangel an Autonomie kann gravierende Konsequenzen für den politischen Prozeß haben. „The denial of independent articulation to interests may lead to anomic outbreaks. Furthermore, the subordination of interest groups by political parties may limit the mobility of the political process, create monopolies in the ‘political market’, and even stalemate the political system.“¹⁵⁶ Im allgemeinen jedoch üben die Parteien eine aggregative Funktion aus. „Political parties ... are aggregative, i. e., seek to form the largest possible interest group coalitions by offering acceptable choices of political personnel and public policy.“¹⁵⁷ Durch ihre aggregative Funktion stehen sie zwischen dem System der Interessengruppen und den politischen Entscheidungsträgern. „The party system aggregates interests and transform them into a relatively small number of alternative general policies.“¹⁵⁸ Dadurch soll der partikulare und desintegrierende Einfluß der Sonderinteressen minimiert bzw. eingedämmt werden.

Neben den unterschiedlichen Strukturen analysiert Almond auch die verschiedenen Stile der Interessenartikulation. „The performance of the interest articulation function may be manifest or latent, specific or diffuse, general or particular, instrumental or affective in style.“¹⁵⁹ Je nachdem, innerhalb welcher Struktur und welchem Stil die Interessen artikuliert werden, bilden sich bestimmte Muster der Interessenartikulation, die für die Intensität und den Erfolg zur Durchsetzung der Forderungen im politischen System ausschlaggebend sind. Resümierend stellt Almond die Bedeutung der Interessengruppen innerhalb des politischen Systems dar: „The kinds of interest groups which are present in a society, the specificity or diffuseness of their demands, their conceptions of the political arena and of the ‘rules of the game’, the ethos which they bring with them into the political process - these are the ‘raw materials’ of politics - the unaggregated demands - which some set of mechanisms must transform into political personnel and public policy.“¹⁶⁰

¹⁵⁶ Ebendort, S. 79.

¹⁵⁷ Almond, 1958, S. 275.

¹⁵⁸ Ebendort, S. 275.

¹⁵⁹ Almond, Powell, 1966, S. 86; vgl. auch S. 87 f.

¹⁶⁰ Almond, 1958, S. 271.

III. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

Wirtschaftspolitische Bedeutung erlangt die politische Systemtheorie von Deutsch, Etzioni, Easton und Almond, die als hauptsächliche Repräsentanten der politischen Systemtheorie gelten, durch ihre eindeutige Zuordnung von Stellung und politischen Funktionen der organisierten Interessenverbände im politischen bzw. wirtschaftspolitischen Prozeß.

In der kybernetischen Theorie von Deutsch kommt den organisierten Interessengruppen als Struktureinheiten eine besondere Bedeutung zu. Sie bilden neben den Effektoren und Regelkreisen das dritte Grundelement in dem sich selbststeuernden kommunikativen Netzwerk. Demnach teilt Deutsch den organisierten Interessengruppen nicht mehr - wie die Pluralismustheoretiker - die zentrale Funktion zu, sondern „nur“ eine unter mehreren. Trotzdem kann er sich einem leichten Einfluß des pluralistischen Gedankengutes nicht entziehen. Für ihn stellt eine interessengeleitete, zumeist gruppenorientierte Politik das wesentliche Kennzeichen des politischen Systems dar. Im Gegensatz zu den Pluralismustheoretikern erkennt Deutsch jedoch auch, daß nicht jede Gruppe organisationsfähig ist. Insbesondere die sogenannten Randgruppen einer Gesellschaft finden keinen Eingang in das politische System. Da sich aber für alle - seiner Meinung nach - hauptsächlichen gesellschaftlichen Interessen organisierte Gruppen bilden, ist es für ihn nicht essentiell, die mangelnde Organisierbarkeit einiger weniger Randgruppen und die daraus resultierende Ungleichheit des gruppenpolitischen Einflusses näher zu ergründen.

Methodisch unterscheidet Deutsch in seiner politischen Kybernetik drei Systemebenen: die unterste Ebene der einzelnen Gesellschaftsmitglieder bzw. Teilnehmer am politischen Prozeß, die entscheidende mittlere Ebene der Nachrichten- und Befehlsvermittlung sowie die höchste Ebene als gesamtes politisches System. Obwohl Deutsch die Notwendigkeit einer mittleren Ebene der Kommunikations- und Entscheidungsbildung zwischen der untersten und höchsten Ebene des politischen Systems erkennt, verfolgt er diesen analytischen Weg nicht weiter, sondern folgt der Dichotomie in Mikro- und Makropolitik unter Zugrundelegung des methodologischen Individualismus bzw. der reduktionistischen Aggregation. Kleine Gruppen bilden das Untersuchungsobjekt der Mikropolitik, während sich die reduktionistische Makropolitik mit dem politischen Verhalten der großen Interessengruppen und dem politischen System insgesamt befaßt. Folglich ist Deutschs politische Kybernetik in den Analysebereich reduktionistisch makropolitisch (Verhaltens-)Prozesse einzuordnen.

Deutsch wendet seine kybernetisch determinierte Betrachtungsweise nicht nur auf das politische System und auf seine daran partizipierenden Teilnehmer, wie z. B. die organisierten Interessengruppen und politische Parteien, an, sondern er erhebt den Anspruch, diesen Theorieansatz analog Wiener auch für die

Analyse anderer sozialer Systeme verwenden zu können. Unter diesem Aspekt finden Gruppen insgesamt in der Theorie Deutschs Berücksichtigung. Der kybernetische Ansatz soll dazu beitragen, die Verhaltensweisen von Gruppen innerhalb der Gesellschaft zu verstehen.

In Etzionis Theorie gesamtgesellschaftlichen makroskopischen Handelns erfüllen die gesellschaftlichen Gruppen nicht nur die konventionelle Funktion als soziopolitische Verbindungslinien zwischen den gesellschafts- bzw. wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern, sondern sie wirken darüber hinaus bei der Transformation demokratischer Gesellschaften in eine post-moderne Phase mit. Multisektorale lokale Subgruppen, die in Großgruppen organisiert und von diesen Organisationen mobilisiert werden, bilden in demokratischen Gesellschaften die zentralen Elemente gesamtgesellschaftlichen Handelns.

In seiner Analyse politischer und gesamtgesellschaftlicher Handlungsprozesse legt Etzioni im Gegensatz zu Deutsch nicht nur den methodologischen Individualismus zugrunde, sondern er erweitert das Untersuchungsfeld auf die Phänomene der Emergenz spezifisch gesellschaftlicher Handlungseinheiten, unter denen er auch bestimmte gesellschaftlich relevante Gruppen subsumiert. Gesellschaftliche Gruppen können emergente Eigenschaften aufweisen, wenn sie fähig sind, sowohl die Gesellschaft insgesamt als auch ihre Subsysteme signifikant zu beeinflussen. Unter dieser Voraussetzung sind die Verhaltensweisen von Gruppen mit einem relativ hohen gesellschaftlichen Einflußpotential nicht mehr durch die konventionellen individualistisch determinierten mikro- und makrosoziologischen sowie -politischen Verhaltenstheorien erklärbar. Um dieses Analysedefizit zu beseitigen, ergänzt Etzioni den mikroskopischen um einen makroskopischen Analyseansatz. Bei der Untersuchung von gesellschaftlichen Gruppenverhaltensweisen wendet Etzioni demnach zwei unterschiedliche Untersuchungsmethoden an. Während sich für Gruppen mit keiner oder einer geringfügigen Wirkung auf den gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß als Verhaltensgrundlage der methodologische Individualismus eignet, ist es für Gruppen mit einer relativ hohen Einflußnahme erforderlich, makroskopische Verhaltensweisen zugrunde zu legen. Dadurch ist es nach Etzioni möglich, die tatsächlichen Verhaltensweisen von gesellschaftlich und (wirtschafts-)politisch relevanten Gruppen - wie z. B. bei der Transformation zu einer aktiven Gesellschaft - aufzuzeigen.

Etzioni erkennt zwar die Notwendigkeit, emergente Eigenschaften von gesellschaftlichen Gruppen in die Analyse miteinzubeziehen, bewegt sich jedoch in seinem Handlungsmodell gesamtgesellschaftlicher makroskopischer Steuerung auf einer zu hohen abstrakten Ebene. Die Transformation demokratischer Gesellschaften in aktive Gesellschaften, forciert durch Interessengruppen als makroskopische Handlungseinheiten, ist bis dato Utopie.

Obwohl Etzioni die ungleiche Berücksichtigung von (Interessen-)Gruppenforderungen im gesellschaftlichen und (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, insbesondere durch den unterschiedlichen Organisationsgrad und das gesellschaftliche Störpotential, erkennt, prognostiziert er langfristig einen säkularen Trend in Richtung auf eine gleichmäßigere Berücksichtigung aller organisierten und potentiellen Interessengruppen. Damit bleibt auch Etzioni der pluralistischen Idee eines Ausgleichs aller gesellschaftlichen Interessen verhaftet.

In Eastons Strukturanalyse des politischen Prozesses fungieren die organisierten Interessengruppen als ein mediäres Strukturelement neben politischen Parteien, Gewerkschaften und Massenmedien. Eine präponderante Bedeutung als mediäre Strukturelemente kommt den Interessengruppen nicht zu, denn als funktionserfüllende Strukturelemente sind sie gleichermaßen wie die politischen Parteien, Gewerkschaften etc. in ihrer Rolle als strukturelle Regulatoren für das Überleben des politischen Systems unentbehrlich. Indem die strukturellen Regulatoren die Erwartungen und Wünsche ihrer jeweiligen Mitglieder zu Forderungen bündeln ist es möglich, daß diese an das politische System gestellten Forderungen im Prozeß der verbindlichen Entscheidungsfindung für die Gesamtgesellschaft realisiert werden können. Würden dagegen Forderungen ausschließlich von einzelnen Gesellschaftsmitgliedern erhoben, bestände die Gefahr eines sogenannten Input-Overload, durch den das politische System überfordert und in seiner Persistenz beeinträchtigt würde.

Gruppen finden in der Systemtheorie Eastons nur unter dem Aspekt ihrer Funktion für das Überleben - als Erhaltung durch Wandel - eines politischen Systems Berücksichtigung. Ihre Beschreibung erfolgt lediglich als politische Einheit in einem kybernetisch formulierten Wirkungszusammenhang. Von allen weiteren Eigenschaften wird in dem Systemmodell vollkommen abstrahiert.

Im Gegensatz zu Easton, in dessen Strukturmodell des politischen Systems die mediären Strukturelemente gemeinsam die (gruppen-)gesellschaftlichen Forderungen für das politische System formulieren, differenziert Almond zwischen den verschiedenen Strukturelementen zur Interessenartikulation und -aggregation. Während die Gruppen - funktional betrachtet - das Medium zur Artikulation der gemeinsamen politischen Interessen ihrer Mitglieder darstellen, partizipieren die politischen Parteien an dem Interessenaggregationsprozeß durch die Umwandlung von Interessengruppenforderungen in politische Alternativen. Bei dieser Interessenaggregation kommt den politischen Parteien zugleich die Aufgabe zu, für eine Chancengleichheit aller Interessen im politischen System zu sorgen.

Eine Differenzierung erfolgt aber nicht nur zwischen dem System der Interessengruppen und politischen Parteien, sondern Almond unterscheidet auch

zwischen verschiedenen Arten von Interessengruppen. Dabei legt er als Klassifikationskriterien die unterschiedlichen Organisationsgrade sowie institutionelle Merkmale zugrunde, so daß sich die möglichen Strukturen der Interessengruppen von spontanen über nichtorganisierte und staatliche bis zu organisierten gesellschaftlichen Gruppen zeigen. Bei diesen möglichen Strukturen zur Interessenartikulation berücksichtigt Almond, daß die Artikulation nicht ausschließlich durch formelle Gruppen, sondern auch in Form von informellen staatlichen Gruppen oder individuell erfolgen kann. Als individuelle und informelle Strukturen zur Interessenartikulation können die Interaktionen zwischen einzelnen (eventuell einflußreichen) Personen und einzelnen staatlichen Entscheidungsträgern bzw. die Kontakte zwischen einzelnen Personen und kleinen informellen Gruppen in Regierung, Parlament oder staatlicher Bürokratie gelten. Die jeweilige Struktur der Interessenartikulation in Verbindung mit den Stilen bestimmt die Effektivität der an das politische System gestellten Forderungen. Indem Almond jedoch den politischen Parteien die Interessenausgleichsfunktion zuweist, können sich Partikularinteressen nach seiner Auffassung relativ selten zu Lasten der Allgemeinheit durchsetzen. Dadurch wird die von den Pluralismustheoretikern postulierte Gleichgewichtsannahme, der zufolge sich Forderungen von Interessengruppen nicht einseitig zu Lasten anderer Gruppen im politischen Prozeß durchsetzen können, auch von ihm vertreten.

In der politischen Systemtheorie bilden verschiedene Gruppenphänomene das Untersuchungsobjekt. Neben den dominierenden organisierten Interessengruppen werden auch die politischen Parteien und informelle Gruppen auf politischer Entscheidungsebene als staatliche Gruppen miteinbezogen. Im Mittelpunkt der politischen Systemtheorie stehen die Funktionen der organisierten Interessengruppen, die in zwei Richtungen erforscht werden: sowohl für die einzelnen Gruppenmitglieder als Interessenartikulations- und -aggregationsfunktion als auch in ihrer Entstehungs- und Erhaltungsfunktion für das politische System insgesamt. Die Systemtheoretiker versuchen in ihren Modellen außerdem zu berücksichtigen, daß die politischen (Interessen-)Gruppen nicht isoliert, sondern in einer wechselseitigen Beziehung zu anderen Systemfaktoren innerhalb des politischen Systems agieren. In diesem komplexen Systemzusammenhang analysieren sie insbesondere die systemspezifische Arbeitsteilung zwischen den Interessengruppen und den politischen Parteien. Analytisch erfolgt demnach eine Trennung zwischen organisierten Interessengruppen und politischen Parteien als politische Strukturelemente. Dabei unterstellen die Systemtheoretiker, daß politische Parteien im wesentlichen fähig sind, die von der Regierung getroffenen Entscheidungen zugunsten bestimmter Interessengruppen in ihrem Sinne vorzustrukturieren und somit einen wesentlichen Teil der Interessenartikulation sowie -aggregation zu übernehmen. Indem den politischen Parteien eine maßgebliche Gestaltung der politischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsentschei-

dungen unterstellt wird, bleiben die Verhaltensweisen der Regierung und Bürokratie jedoch weitgehend unerforscht.

Obwohl die Systemtheorie im Gegensatz zu den Pluralismustheorien mit realitätsnäheren Annahmen arbeitet und neben der Darstellung eines Klassifikationsmodells der am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß partizipierenden sozialen Faktoren (wie z. B. die Abgrenzung der Verbände von den politischen Parteien) auch die verschiedenen Möglichkeiten der Interesseneinwirkung auf den politischen Entscheidungsprozeß erforscht, mangelt es jedoch an einer Untersuchung, wie Interessenstrukturen entstehen und ablaufen, wem sie zugute kommen bzw. nutzen und wen sie eventuell benachteiligen. Dieses Analysedefizit führte zur Formulierung der konfliktorischen Theorien.

C. Konflikttheorien

Im Gegensatz zu den Systemtheoretikern widerlegen die Vertreter des konfliktorischen Ansatzes die Ergebnisse der Pluralismustheorien. Bei den Pluralismuskritikern zeigen sich zwei konträre - links- und rechtsorientierte - Hauptrichtungen. Entgegen den Auffassungen der Pluralismus- und Systemtheorien unterstellen die linksorientierten Konflikttheoretiker, daß nicht alle Interessen gesellschaftlicher Gruppen in politisch relevanter Interessenartikulation und -aggregation münden und zu einem Gemeinwohl a posteriori führen. Nach Meinung der Protagonisten linksorientierter konfliktorischer Modelle sind entweder nicht alle Interessen der Gesellschaft über Interessenverbände oder politische Parteien organisierbar und sofern sie doch organisiert sind, ergeben sich nicht automatisch Machtgleichgewicht und Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Gruppen. Dadurch wird die regelmäßige Gegenmacht- und Gegenverbandsbildung eingeschränkt.

Rechtsorientierte Pluralismustheoretiker gehen davon aus, daß ein ungezügelter Gruppenpluralismus Kompetenzeinbußen und Autoritätsverluste des Staates zur Folge hat. Ihrer Meinung nach führt „ein Gruppenpluralismus, der die Einheit des Staates problematisiert, ... entweder zur Diktatur des wirtschaftlich oder zahlenmäßig stärksten Gruppenkartells oder zu einer durch Machtbalancen bewirkten Immobilität und damit zur Unfähigkeit, Allgemeininteressen verantwortlich nachzukommen“¹⁶¹.

Eine Mittelstellung zwischen den beiden konträren links- und rechtsorientierten pluralismuskritischen Sichtweisen nimmt die Korporatismusforschung ein. Sie versucht, den Wandel des Verhältnisses von Staat und organisierten Interessengruppen, der sich in verschiedenen institutionalisierten - insbesondere tripartistischen - Kooperationsformen zwischen staatlichen Instanzen, Produzentenverbänden und Gewerkschaften zeigt, Rechnung zu tragen. „Innerhalb dieses Wandels ... übernehmen die Großverbände Scharnier- und Pufferfunktionen. Die Administration ist auf ihren Sachverstand noch mehr als auf reine Zustimmung angewiesen. Mehr als der Entzug von Wählerstimmen aus den Reihen der Verbandsmitglieder kann die Exekutive durch die vollständige Verweigerung bei Vorbereitung oder Implementation einer Maßnahme getroffen werden. Solche Scharnierfunktionen, d. h. Kommunikation zwischen Administration und der von einer Maßnahme betroffenen Gruppe herzustellen, übernehmen durch-

¹⁶¹ Steffani, 1980, S. 56.

weg alle Großverbände, ob Gewerkschaften und Unternehmerverbände, Bauern- oder Ärzteverbände Einige Großverbände übernehmen darüber hinaus noch weit wichtigere Aufgaben, die wir als Pufferfunktionen bezeichnen. Denn sie entlasten den Staat direkt von bestimmten Entscheidungen und Durchführungsbereichen“¹⁶², wie die Tarifpolitik.

I. Pluralismuskritik

1. Linksorientierte Pluralismuskritik

Entgegen den Pluralismus- und Systemtheoretikern gehen die linken Pluralismuskritiker nicht davon aus, daß der Pluralismus (organisierter Interessen-) Gruppen zu einer Herrschaftsbegrenzung in Richtung auf ein Gleichgewicht, sondern im Gegenteil zu einer Herrschaftssicherung führt.

a) Elitenherrschaft

Als dominierender Vertreter der These, daß gesellschaftliche Gruppenkonflikte zu der Vorherrschaft einer Gruppe führen, gilt der amerikanische Soziologe Charles Wright Mills. In seiner „The Power Elite“ kommt er zu dem Ergebnis, daß aus der amerikanischen Gesellschaft drei große Gruppen der Machtverteilung herausragen: „... die großen Institutionen der modernen Gesellschaft: der Staat, die Wirtschaft und die Streitkräfte. Sie stellen heute die eigentlichen Machtmittel dar. .. Die Befehlsstellen an der Spitze dieser Hierarchien sind es, die uns den Schlüssel zum soziologischen Verständnis der Rolle liefern, die die Führungsschicht in den Vereinigten Staaten spielt. ... Andere Institutionen liegen heute mehr oder weniger abseits der modernen Entwicklung und müssen sich von Fall zu Fall diesen drei großen Machtzentren unterordnen.“¹⁶³ Obwohl alle drei Gruppen an der obersten Entscheidungsgewalt partizipieren, übernimmt temporär unterschiedlich jeweils eine Gruppe die politische Herrschaft. „Welche der drei Gruppen gerade die Führung zu haben scheint, hängt von den jeweiligen ‘Erfordernissen der Lage’ und von deren Einschätzung durch die Elite ab. Im gegenwärtigen Zeitpunkt richten sich diese Erfordernisse auf ‘Verteidigung’ und Außenpolitik. ... Aus diesem Grunde hat das Militär ... höchste Macht gewonnen.“¹⁶⁴ Diese drei Gruppen der Machtelite repräsentieren nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen. „... nur einige wenige Machtgruppen (be-

¹⁶² V. Alemann, Heinze, 1981, S. 46.

¹⁶³ Mills, 1962, S. 18.

¹⁶⁴ Ebendort, S. 309.

herrschen) das wirtschaftliche, politische und militärische Kräftefeld; sie besitzen ein Gewicht, das unvergleichlich schwerer wiegt als das der kleinen Gruppen auf der mittleren und unteren Ebene der Machtstruktur.“¹⁶⁵ Die drei getrennten Ebenen der Machtverteilung stellen sich nach Mills folgendermaßen dar: „Die Führungsspitze der modernen amerikanischen Gesellschaft ist in zunehmendem Maße vereinheitlicht und scheint oft vorsätzlich koordiniert zu sein; auf der obersten Ebene ist eine Elite emporgestiegen, deren Macht wahrscheinlich die jeder anderen kleinen Gruppe von Männern der Weltgeschichte übersteigt. Bei den mittleren Ebenen haben wir oft dahintreibende Bündel gelähmter Kräfte: die Mitte verbindet die unterste Ebene nicht mit der Spitze. Die Basis der Gesellschaft ist politisch zerstückelt, dazu als passiver Faktor zunehmend machtlos: dort taucht die Massengesellschaft auf.“¹⁶⁶ Die von der Machtelite beherrschte Massengesellschaft bildet den Gegenpol, in der die nichtidentifizierten und die nichtorganisierten gesellschaftlichen Gruppen angesiedelt sind. Statt der proklamierten „Theorie vom Gleichgewicht der Kräfte“ zeigt sich nach Mills eine Dichotomie gesellschaftlicher Gruppen: „Die Primärgruppen der Öffentlichkeit sind ... entweder so klein, daß sie einfach überrannt werden und deshalb das verlorene Spiel aufgeben, oder aber sie sind so groß, daß sie nur mehr ein weiterer Ausläufer des allgemeinen Machtgefüges und somit dem Einzelnen ebenfalls unerreichbar sind.“¹⁶⁷

b) Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen

Die ursprünglich überwiegend in den Vereinigten Staaten geführte kritische Auseinandersetzung mit der pluralistischen und systemtheoretischen Harmonievorstellung fand ebenfalls in Deutschland Beachtung. Aufbauend auf Mills' Konzept der Machtelite gelangt auch der Politologe Claus Offe zu der Auffassung, daß konsistente gesellschaftliche Machtgruppen existieren, „die gerade nicht ... durch die Institutionen der demokratischen Verfassung kontrolliert und neutralisiert werden, sondern sich ihrer als eines Machtmittels bedienen, wobei sie sich außerdem gegen konkurrierende Machtgruppen absichern und sich die dominanten Gruppen stabilisieren können“¹⁶⁸.

In seiner Analyse politischer Herrschaft und Klassenstrukturen in spätkapitalistischen Herrschaftssystemen versucht Offe insbesondere zu ergründen, unter welchen Voraussetzungen sich ein gesellschaftliches Interesse überhaupt ver-

¹⁶⁵ Ebendort, S. 295.

¹⁶⁶ Derselbe, 1957/58, S. 285; vgl. auch 1962, S. 368.

¹⁶⁷ Derselbe, 1962, S. 348.

¹⁶⁸ Offe, 1969, S. 157.

bandsmäßig repräsentieren läßt. „Diese Voraussetzungen bestehen (a) in der Organisationsfähigkeit und (b) in der Konfliktfähigkeit eines gesellschaftlichen Bedürfnisses. ‘Organisationsfähig’ sind gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen dann, wenn sie in ausreichendem Umfang diejenigen motivationalen und materiellen Ressourcen mobilisieren können, die zur Etablierung eines Verbandes oder eines ähnlichen Instruments der Interessenvertretung erforderlich sind.“¹⁶⁹ Gemäß Offe sind nur solche Interessen(Gruppen) organisierbar, die sowohl ein spezifisches Bedürfnis darstellen als auch fähig sind, einen Beitrag zur Erstellung zu leisten. Deshalb sind nach Meinung Offes „die primären Lebensbedürfnisse (Konsum- bzw. Investitionschancen, Abdeckung sozialer Risiken, Zuteilung arbeitsfreier Zeit) großer und relativ homogener Statusgruppen (Bauern, Arbeiter, Angestellte, Beamtschaft, Mittelstand, Unternehmer u. a.) am leichtesten organisierbar. Schwerer bzw. überhaupt nicht unmittelbar zu organisieren sind diejenigen Lebensbedürfnisse, die nicht klar abgrenzbaren Status- oder Funktionsgruppen, sondern der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind. Gerade der Kategorie allgemeiner Bedürfnisse (z. B. derjenigen, die im Zusammenhang stehen mit Wohnung, Gesundheit, Verkehr, Bildung, bürgerlicher Rechtsordnung, Freizeitverhalten), welche die physischen, moralischen und ästhetischen Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb der Markt- und Verteilungssphäre betreffen, ist die Organisationsform des Verbandes oder der Interessengruppe strukturell versperrt“¹⁷⁰.

Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen bedeutet jedoch nicht gleichzeitig auch eine Berücksichtigung im politischen System. Nur wenn organisierte gesellschaftliche Interessen zugleich konfliktfähig sind, besitzen sie politische Einflußchancen. „Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Organisation bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppe, kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen.“¹⁷¹ Als Beispiele für gesellschaftliche Gruppen, die seiner Auffassung nach zwar organisations- aber nicht konfliktfähig sind, nennt Offe Hausfrauen, Schüler, Studenten, Arbeitslose, Pensionäre, Kriminelle, Geisteskranke und ethnische Minoritäten. „Die Bedürfnisse dieser Gruppen sind mit verminderter Durchsetzungskraft ausgestattet, weil sie am Rande oder außerhalb des Leistungsverwertungsprozesses stehen und ihnen daher das Sanktionsmittel einer ins Gewicht fallenden Leistungsverweigerung nicht zur Verfügung steht.“¹⁷² Als Maxime gilt demnach: Je größer das Konfliktpotential, desto höher die politischen Einflußchancen. Allerdings müssen die konfliktfähigen organisierten In-

¹⁶⁹ Ebendort, S. 167.

¹⁷⁰ Ebendort, S. 168.

¹⁷¹ Ebendort, S. 169.

¹⁷² Ebendort, S. 169.

teressengruppen berücksichtigen, daß dieses Einflußpotential nur wohldosiert angewendet werden sollte. Offe begründet dieses folgendermaßen: „Gruppenspezifische Kampfmittel (z. B. Streik) verbürgen nur so lange politische Macht, wie ihre Anwendung von allen Beteiligten als Ausnahmefall angesehen wird, der sich nicht zu einer Dauerkonfrontation auswächst; denn eine Dauerkonfrontation würde die konfligierenden Instanzen gerade der motivationalen und materiellen Ressourcen berauben, die ihnen die Mitglieder in der Erwartung kurzfristiger Erfolge zugestehen“¹⁷³.

c) Gesellschaftliche Interessenkonfliktfelder

Allgemein hat der Politologe Gerhard Himmelmann 1983 die gesellschaftlichen Interessenkonflikte und deren Regulierungsmechanismen aufzuzeigen versucht. Im wesentlichen haben sich vier grundlegende Problem- und Interessenfelder der Gesellschaft als Konfliktfelder herausgebildet:

- Bürger versus Staat
- Konsumenten versus Produzenten
- Arbeit versus Kapital
- Staat versus Privatwirtschaft¹⁷⁴.

Mit dem Interessenfeld Bürger versus Staat bezeichnet Himmelmann die unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten der Bürger auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Insbesondere weist er den politischen Parteien, Interessenverbänden und der öffentlichen Verwaltung als politische Institutionen, mit deren Hilfe die Bürger ihre jeweiligen Interessen in das politische System einzubringen versuchen, einen zentralen Stellenwert in diesem Konfliktfeld zu. „Der Basiskonflikt Bürger versus Staat ist nicht mehr einfach ein Problem der Eroberung der Kanäle und Institutionen der politischen Willensbildung und Entscheidung zur Umsetzung spezifischer Interessen in gesetzliche Ansprüche, sondern ein Konflikt um die Durchsetzung und Realisierung von Ansprüchen in und z. T. gegen bürokratische Strukturen.“¹⁷⁵ Als Ergebnis zeigt sich ein Interventions-, Sozial- oder Wohlfahrtsstaat, der nur bestimmte und im Zeitverlauf immer weniger gesellschaftliche Gruppen begünstigt. Diese sozial-

¹⁷³ Ebendort, S. 170.

¹⁷⁴ Vgl. Himmelmann, 1983, S. 17 ff.; z. T. mit eigener Interpretation und Umsetzung. Neben den hier dargestellten Konfliktfeldern führt Himmelmann weitere zwei Antagonismen - Individuum versus Öffentlichkeit und Umwelt versus Industriesystem - auf, die aber für die Gruppenanalyse vernachlässigbar sind.

¹⁷⁵ Himmelmann, 1983, S. 24.

staatliche Erscheinung begründet Himmelmann wie folgt: „Dabei manifestiert sich ein inneres sozialstaatliches Paradoxon, daß der Sozialstaat auf Druck organisierter Interessen für immer speziellere Adressatengruppen und immer differenziertere Lebenslagen Hilfen anbietet, u. U. aber immer weniger Menschen tatsächlich in den Genuß dieser Angebote kommen. Sozialstaatliche Leistungen können in Umkehrung ihrer Funktion zugleich zu Instrumenten der Herrschaft der Bürokratie ... werden. Paradox ist die Wirkung des Sozialstaates nicht minder in den Fällen, in denen seine Leistungsangebote zu unkontrollierten Mitnahmeeffekten aus dem Randbereich der hilfsbedürftigen und anspruchsberechtigten Zielgruppen führen und damit zu einer Diskreditierung und Pervertierung der Idee des Sozialstaates selbst beitragen.“¹⁷⁶

Innerhalb des zweiten Konfliktmodells - Konsumenten versus Produzenten - zeigt sich eine starke Präponderanz der organisierten Produzenteninteressen in Relation zu den organisierten Konsumenteninteressen und zudem oftmals zu Lasten der Konsumentengruppe(n). Warum Konsumenteninteressen selten organisations- und konfliktfähig sind, zeigen die Theorien von Offe¹⁷⁷ und Olson¹⁷⁸.

Die dritte Konfliktgruppe bezieht sich auf die klassische soziale Frage - die Arbeiterfrage - und hat zu dem Interessengegensatz zwischen Arbeit und Kapital, d. h. zwischen abhängig Beschäftigten und weisungsberechtigten Arbeitgebern und damit zur Herausbildung organisierter Interessengruppen im Arbeitsbereich, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, geführt. Im Rahmen der Arbeitsentgelttarifverhandlungen kommt beiden Interessengruppen die gleiche Bedeutung zu. Welche Gruppe sich letztlich durchsetzt, hängt im wesentlichen von ökonomischen Faktoren ab, insbesondere von der konjunkturellen Lage.

Staat versus Privatwirtschaft bzw. Markt bezeichnet das Einwirken organisierter Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, insbesondere durch Forderungen nach Subventionen, strukturpolitischen Maßnahmen, Regulierungen und öffentlichen Investitionen. Hier stellt sich annähernd ein Gleichgewicht zwischen beiden Gruppen ein, da sie in gegenseitige Austauschbeziehungen treten; im allgemeinen aber zu Lasten Dritter, insbesondere der Gruppe der Konsumenten und der Gruppe der Steuerzahler.

¹⁷⁶ Ebendort, S. 24.

¹⁷⁷ Siehe Teil 2, Kapitel C, Pkt. I. 1.b, S. 81 ff. dieser Arbeit.

¹⁷⁸ Siehe Teil 4, Kapitel A, Pkt. III, S. 186 ff. dieser Arbeit.

2. Rechtsorientierte Pluralismuskritik

Rechtsorientierte Pluralismuskritiker erblicken insbesondere in den (wirtschafts-)politischen (Interessen-)Gruppen eine paralysierende Gefahr für den Staat bzw. den (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Schlagwörter wie Machtergreifung und Herrschaft der Verbände, Verbandsherzogtümer, der Staat wird zum Verbände-, Funktionärs- und/oder Gewerkschaftsstaat beherrschten die politologische Diskussion. Auch bei den rechten Pluralismustheoretikern wandelte sich die optimistische Auffassung der Pluralismus- und Systemtheorie, der zufolge das Zusammenspiel der verschiedenen gruppenwirtschaftlichen Kräfte zu einer Resultante führe, die mit dem Gesamtinteresse übereinstimme, zu einer pessimistischen Theorie.

a) Dualismus von Staat und Gesellschaft

Bereits 1929 - gegen Ende der Weimarer Republik - beurteilte der Rechtsgelehrte Carl Schmitt - kritisch anknüpfend an Laskis Pluralismustheorie - den Pluralismus als latente Staatsbedrohung, die weitgehend den Staat als Einheit gefährdet und meist zur Auflösung des Staates führt. Denn „Pluralismus ... bezeichnet eine Mehrheit festorganisierter, durch den Staat, d. h. sowohl durch verschiedene Gebiete des staatlichen Lebens, wie auch durch die territorialen Grenzen der Länder und die autonomen Gebietskörperschaften hindurchgehender, sozialer Machtkomplexe, die sich als solche der staatlichen Willensbildung bemächtigen, ohne aufzuhören, nur soziale (nicht-staatliche) Gebilde zu sein“¹⁷⁹. Soziale Machtkomplexe, wie organisierte Interessengruppen aber auch politische Parteien, wirken nicht nur auf die politischen Willens- und Entscheidungsbildung ein, sondern versuchen auch, sich des Staates zu bemächtigen. „So wird das Parlament aus dem Schauplatz einer einheitsbildenden, freien Verhandlung freier Volksvertreter, aus dem Transformator parteiischer Interessen in einen überparteiischen Willen, zu einem Schauplatz pluralistischer Aufteilung der organisierten gesellschaftlichen Mächte.“¹⁸⁰ Dadurch wandelt sich der ursprüngliche Dualismus von Gesellschaft und Staat zu einer Identität beider, wodurch gleichzeitig die Auflösung des Staates als politische Einheit eingeleitet wird. „Die zum Staat gewordene Gesellschaft wird ein Wirtschaftsstaat, Kulturstaat, Fürsorgestaat, Wohlfahrtsstaat, Versorgungsstaat; der zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordene, demnach von ihr in der Sache nicht mehr zu trennende Staat ergreift alles Gesellschaftliche, d. h. alles, was das Zusammenleben der Menschen angeht. In ihm gibt es kein Gebiet mehr, demgegenüber der

¹⁷⁹ Schmitt, 1969, S. 71.

¹⁸⁰ Ebendort, S. 89.

Staat unbedingte Neutralität im Sinne der Nichtintervention beobachten könnte. Die Parteien, in denen die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Tendenzen sich organisieren, sind die zum Parteienstaat gewordene Gesellschaft selbst In dem zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordenen Staat gibt es eben nichts, was nicht wenigstens potentiell staatlich und politisch wäre.“¹⁸¹ Um dem zur Selbstorganisation der Gesellschaft degenerierten Staat wieder zu seiner ursprünglichen Stellung zu verhelfen, schlägt Schmitt das Berufsbeamtentum, die Justiz und neutrale Sachverständige als neutrale Gegenkräfte zum Pluralismus vor¹⁸². Zwar erkennt er, daß auch die staatliche Bürokratie nicht völlig immun gegen parteipolitische Einflüsse ist, aber er vertraut auf „die Widerstandskraft des deutschen Beamtenstaates gegenüber dem Koalitionsparteienstaat“, da in Deutschland „ein von den Koalitionsparteien unabhängiger Reichspräsident die Beamten, und ... auch die sog. politischen Beamten, ernennet.“¹⁸³

Entwickelte Schmitt seine Pluralismuskritik vor dem Hintergrund der Weimarer Verfassung und gipfelte in dem totalen Führerstaat, so basieren die Ausführungen späterer rechter Kritiker auf parlamentarischen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg. Analog Schmitt erblickt auch der Rechtswissenschaftler Werner Weber - ausgehend von der bundesrepublikanischen Verfassungslage - im Pluralismus eine latente Gefahr sowohl für den Staat als auch für die einzelnen Gesellschaftsmitglieder. Der politische Prozeß ist „ein Pluralismus (d. h. eine ungeordnete Vielzahl) oligarchischer Herrschaftsgruppen. Das Gesamtbild dieser Oligarchien ist sehr bunt. An erster Stelle stehen die politischen Parteien, dann folgen die Gewerkschaften, dann Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände und die Kirchen, um aus einer ständig wachsenden Zahl von Verbänden, Gruppen und Organisationen nur diese ‘Großen’ herauszugreifen.“¹⁸⁴ Dieser Pluralismus der Oligarchien kann zwar unter der Voraussetzung von Machtbalance zu einem politischen Gleichgewicht führen, im allgemeinen versuchen die Oligarchien jedoch, eine herrschende Rolle zu übernehmen und den politischen Prozeß zu usurpieren. Oftmals schließen sich einzelne oligarchische Parteien und Interessenorganisationen auch zu weiteren Gruppenbildungen zwecks politischen Machtbesitz zusammen¹⁸⁵. Das bedeutet, in dem politischen Prozeß „erhebt sich so über dem Volk der Massendemokratie ein System von Organisationen, jede oligarchischer Struktur, d. h. auf die Herrschaft geschlossener Füh-

¹⁸¹ Ebendort, S. 79.

¹⁸² Vgl. ebendort, S. 100 ff.

¹⁸³ Ebendort, S. 102.

¹⁸⁴ Weber, 1958, S. 50.

¹⁸⁵ Vgl. ebendort, S. 143.

rungskreise begrenzt, die sämtliche Macht- und Einflußpositionen eingenommen haben und darin konkurrieren und rivalisieren“¹⁸⁶.

Gibt es eine Möglichkeit, die Autorität des Staates wieder herzustellen und zu stärken? In Anlehnung an Schmitt weist auch Weber der Staatsbürokratie die Aufgabe zu, dem Staat wieder zu seiner gesellschaftsstabilisierenden Funktion zu verhelfen. „Die Aufgabe ist ... dahin gestellt, dem Staat in einem ausschließlich auf den Dienst am Gemeinwohl verpflichteten Beamtentum einen festen Rückhalt zu verleihen, ihm sozusagen eine von allen Macht-, Interessen- und Weltanschauungsgegensätzen unberührte Hausmacht zu geben. Nur von diesem Boden aus kann es gelingen, den Interessen- und Machtkampf der politischen Gruppen in einen auf das Wohl des Ganzen bezogenen fruchtbaren Prozeß überzuleiten.“¹⁸⁷ Allerdings ist Weber hinsichtlich der Loyalität des Beamtentums nicht so optimistisch wie Schmitt. „Das Beamtentum ist gerade dort, wo sich seine verfassungspolitische Funktion entscheidet, nämlich in seinen höchsten Schichten, schwach und umstritten. ... Seine Personalpolitik ist durch parteipolitische, interessenpolitische und konfessionspolitische Ämterpatronage verzerrt, seine Geschlossenheit, sein Selbstvertrauen und seine Standesverantwortung sind gering.“¹⁸⁸ Von dieser Ämterpatronage ist nach Weber jedoch überwiegend die Führungsschicht und nicht das Beamtentum als Ganzes betroffen. Um die Staatsbürokratie insgesamt zu einem „verantwortungsvollen Gegenspieler und Partner der politischen Gruppenmächte“¹⁸⁹ zu befähigen, schlägt Weber einen Patron als neutrale Gewalt im Staat vor. Zu diesem Hüter der Verfassung hat er den - losgelöst von politischen Parteien und durch unmittelbare Volkswahlen hervorgegangenen - Bundespräsidenten auserkoren. „Nur unter diesen Voraussetzungen kann er zu einer über die politischen Parteien hinweg demokratisch bezeugten ‘neutralen Gewalt’ im Staate werden und zusammen mit einem von ihm geschützten Beamtentum zu einem Kristallisationskern ausgleichender, stabilisierender Staatlichkeit. ... Das ist die Voraussetzung dafür, daß der Staat wieder die Stätte hoheitlichen Waltens wird und nicht Kampfplatz der Machtgruppen bleibt, daß er mehr ist als eine immer weiter auswachsende Verteilungs- und Versorgungsapparatur und als das Kolonisationsgebiet partikulärer Interessen.“¹⁹⁰

¹⁸⁶ Ebendort, S. 152.

¹⁸⁷ Ebendort, S. 160.

¹⁸⁸ Ebendort, S. 160 f.

¹⁸⁹ Ebendort, S. 161.

¹⁹⁰ Ebendort, S. 162 f.

b) Herrschaft der Verbände?

Die konservative Pluralismuskritik setzte sich auch innerhalb der Politologie fort. 1955 stellte der Politologe Theodor Eschenburg die Frage nach der Herrschaft der Verbände¹⁹¹. Eschenburg erkennt, daß der Egoismus dem Wesen einer Gruppe inhärent ist, und daß durch den übermäßigen Egoismus der Gruppen und Verbände die Demokratie zerstört werden kann. Obwohl Eschenburg nicht die Existenzberechtigung der Verbände verneint - „wer den Pluralismus als die allein erträgliche Staats- und Gesellschaftsordnung unserer Zeit bejaht, der muß die Existenz- und Wirkungsberechtigung der Verbände anerkennen und kann ihnen ihr Recht auf ein ‘aufgeklärtes’ Eigeninteresse nicht absprechen“¹⁹² - ist er doch pessimistisch, was ihren Einfluß und ihre Auswirkungen auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, vorwiegend auf die Parlamentarier, Regierenden und die Ministerialbürokraten, betrifft. In seiner Analyse untersucht er insbesondere das Verhalten der Ministerialbürokratie des Bundes und der Länder, das durch ein überwiegend gruppenorientiertes Handeln gekennzeichnet ist. Die Ministerialbürokratie richtet sich fast ausschließlich nach den von außen an sie herangetragenen Gruppenzwecken und nicht mehr nur nach dem Maßstab des institutionellen Handelns und des Gemeinwohls. „Es gibt ... Ministerien, deren Schlüsselpositionen - nicht immer als solche gekennzeichnet - hohe Beamte innehaben, die sich im Grunde ihres Herzens mehr als Kommissar ihres Interessenverbandes denn als Sachwalter des Staates fühlen“.¹⁹³ Infolge des Einflusses der Interessenverbände auf die Personalpolitik der Ministerien - „es gibt Ämter, die nur nach ganz bestimmten Gruppenmerkmalen, Gruppenansprüchen besetzt werden“¹⁹⁴ - hat sich eine Ämterpatronage herausgebildet, die den übermäßigen Egoismus der Gruppen involviert und Gefahr läuft, die Demokratie zu zerstören. Durch die „anonyme Macht der ‘Verbandsherzogtümer’“¹⁹⁵ verwandelt sich der demokratische Staat in einen Gruppenmarkt; die Politik zu einem Gruppenhandel¹⁹⁶.

c) Konzept der Formierten Gesellschaft

Die Problematik zunehmender politischer Einflußnahme organisierter Interessengruppen wurde nicht nur theoretisch erörtert, sondern auch in der prakti-

¹⁹¹ Vgl. Eschenburg, 1955.

¹⁹² Derselbe, 1963, S. 6, S. 79.

¹⁹³ Ebendort, S. 17.

¹⁹⁴ Ebendort, S. 20.

¹⁹⁵ Ebendort, S. 32, S. 47.

¹⁹⁶ Vgl. ebendort, S. 47.

zierenden Politik berücksichtigt. So hat das zuerst von dem Staatsrechtslehrer Ernst Forsthoff 1951 formulierte Modell zur Disziplinierung eines ungezügelten Pluralismus, das später von Rüdiger Altmann weiterentwickelt worden ist, als Konzept der Formierten Gesellschaft Eingang in die Regierung Ludwig Erhards gefunden. Um die disparaten gesellschaftlichen Gruppen bei ihrer staatspolitischen Beeinflussung zu domestizieren, ist eine ständige Kooperation zwischen dem Staat und den formierten Kräften der Gesellschaft¹⁹⁷ nötig, wobei dem Staat die Priorität und die letztendliche Entscheidungsbefugnis zukommt. Zur Durchführung dieser Kooperation schlägt Forsthoff die Bildung eines Koordinationsorgans der Sozialpartner mit dem Staat vor, in dem durch eine innenpolitische Diplomatie geklärt werden soll, innerhalb welcher sachlichen Grenzen eine staatliche Entscheidung möglich sei.¹⁹⁸

Rüdiger Altmann¹⁹⁹ erweiterte die von Forsthoff vorgeschlagene gemeinwohlorientierte Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft zu dem Modell der Formierten Gesellschaft. Ausgangspunkt für sein Modell bildet das marode Staatsbild. „Der Staat löst sich in seine Funktionen auf. Er wird zur Endsilbe alles dessen, was mit Macht zu tun hat. Man spricht von Rechts- und Justizstaat, Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat, von Parteien-, Verbände-, Steuer- und Verwaltungsstaat. ... Die Macht, die der Staat besitzt, entspringt nur noch zum geringen Teil einer genuine Autorität. Sie ist das Ergebnis gesellschaftlicher Forderungen und Provokationen.“²⁰⁰ Neben den originären Interessenverbänden haben sich nach Altmann auch die Gebietskörperschaften und die kommunalen Selbstverwaltungen pluralistisch organisiert. „Im Mittelpunkt dieses Prozesses liegt der Verteilerstaat. Auf ihn ist der Pluralismus zentriert.“²⁰¹ Altmann erkennt: Deutschland hat sich damit zu einem Land der Sekundärstrukturen mit mächtigen Interessenorganisationen entwickelt, die sich immer stärker auf die Verteilung des Sozialprodukts konzentriert haben. Um den überentwickelten Pluralismus auf ein normales Maß zurückzuführen, ist es erforderlich, „seine Teilhaber ihres Egoismus zu entwöhnen und einer stärkeren Disziplinierung zu unterwerfen; die Verteilung des Sozialprodukts allmählich langfristiger zu kalkulieren“²⁰². Alle gesellschaftlichen Gruppen müssen einsehen, daß „es richtig (ist), daß der Verteilungshaushalt langfristiger werden muß. Die Etatpolitik von

¹⁹⁷ Vgl. Forsthoff, 1968, S. 185 ff.

¹⁹⁸ Vgl. derselbe, 1951, S. 136 ff.

¹⁹⁹ Zum damaligen Zeitpunkt stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages.

²⁰⁰ Altmann, 1968b, S. 48.

²⁰¹ Ebendort, S. 53.

²⁰² Derselbe, 1960, S. 161.

Bund, Ländern und Gemeinden muß aufeinander abgestimmt sein“²⁰³, denn „wenn die Regierung den Verteilerhaushalt langfristiger, präziser und entschiedener plant, dann handelt sie ratione necessitatis, und jedermann weiß es“²⁰⁴. Dieses Modell ist die formierte Gesellschaft.²⁰⁵ Zu ihrer Funktionsfähigkeit bedarf es einer Reform der Haushalts- und Finanzpolitik. Die politische Führung - bestehend aus Kanzler und Führungstab - soll zu Beginn jeder Legislaturperiode dem Parlamentsplenum, nicht den Fachausschüssen, einen mehrjährigen Budgetplan vorlegen. Einmal genehmigt, ist dieser Plan für die Interessenverbände verbindlich und sie haben sich den Zielsetzungen unterzuordnen.²⁰⁶

Um zu gewährleisten, daß die gesellschaftlichen Gruppen tatsächlich die gesellschaftlichen Interessen repräsentieren, empfiehlt Altmann der Regierung demoskopische Kontrollen der Bevölkerung. Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich ein ökonomisch leistungsfähiges Sozialsystem. „Unter einem solchen Sozialsystem wäre zunächst eine stärkere Integration des Status quo zu verstehen, eine Vereinheitlichung seiner verschiedenen Elemente, so daß er von ihrer Zusammenfassung (und nicht mehr aus ihrer Gegensätzlichkeit) zu begreifen ist. ... Demokratisierung bedeutet Egalisierung und Zentralisierung - nicht nur im politischen, sondern ebenso im ökonomischen Bereich.“²⁰⁷

Die Gesellschaft als Ganzes und nicht ihre Partikularinteressen steht auch im Mittelpunkt von Ludwig Erhards Konzept der Formierten Gesellschaft. „Die Formierte Gesellschaft“ ist eine Gesellschaft, „die sich nicht darin erschöpfen will, allein den Individualinteressen zu genügen. Die ‘Formierte Gesellschaft’ verkörpert vielmehr eine Gemeinschaft, die sich in ihren Existenzfragen solidarisch weiß, die gemeinsame Ziele anstrebt und sich nicht nur von Gruppeninteressen leiten läßt. Die ‘Formierte Gesellschaft’ ist darum auch immer eine Gesellschaft der christlichen Solidarität. ... Die ‘Formierte Gesellschaft’ fordert ein soziales und politisches Verhalten jedes einzelnen, das sich nicht nur in der Sorge um seine private Sphäre und in dem Vertrauen auf seine Gruppenvertretung erschöpft, sondern sich vielmehr mit wachem Interesse um öffentliche Dinge kümmert.“²⁰⁸ Mit diesem Konzept versuchte Erhard, den Gruppenpluralismus der Interessenverbände nicht völlig zu unterbinden, sondern in Richtung auf eine Gemeinwohlorientierung zu regulieren. „Auch eine ‘Formierte Gesellschaft’ wird die Existenz von Gruppen und Verbänden nicht gering achten, denn es wäre eine Illusion, glauben zu wollen, daß in einer in unserem Sinne fortgeschritte-

²⁰³ Derselbe, 1968a, S. 43.

²⁰⁴ Ebendort, S. 44.

²⁰⁵ Vgl. derselbe, 1963.

²⁰⁶ Vgl. derselbe, 1968a, S. 41 ff.

²⁰⁷ Derselbe, 1960, S. 152 f.

²⁰⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o. J., S. 35 f.

nen Gesellschaft keine Spannungen auszutragen seien. Aber jenseits der Gruppeninteressen und der daraus resultierenden Meinungsverschiedenheiten muß unsere Gesellschaft als Ganzes in der Lage sein, sich Entwicklungsziele zu setzen, ihre Solidarität über Partikularegoismen zu stellen und im Bewußtsein der Abhängigkeit aller von allen eine soziale Ordnung hohen Grades zu errichten.“²⁰⁹

d) Gewerkschaftsstaat

Mit der Zeit wandelte sich die konservative Pluralismuskritik. Nicht mehr die organisierten Interessengruppen insgesamt werden als staatsgefährdend betrachtet, sondern diese Eigenschaft wird überwiegend den Gewerkschaften zugeschrieben. Bezeichnungen wie zentrale Funktionärswirtschaft, Gewerkschaftsparlament und -regierung prägten die Diskussion um den anscheinend schleichenden Systemwandel vom Rechts- zum Gewerkschaftsstaat.

e) Neue Soziale Frage

Die bereits von Offe in der linken Pluralismuskritik dargelegte Störung des gesellschaftlichen Interessengleichgewichts durch die asymmetrische Organisations- und Konfliktfähigkeit wird in modifizierter Form auch von den rechten Pluralismustheoretikern aufgegriffen. Statt der Alten Sozialen Frage, als Konfliktfeld zwischen Arbeit und Kapital, hat sich eine Neue Soziale Frage aufgrund von Macht- und Herrschaftsverhältnissen in der Gesellschaft ergeben. „Beide Gruppen (Unternehmer und Arbeitnehmer; S. B.) sind heute in starken Verbänden organisiert. Sie versuchen nicht nur die jeweiligen Sonderinteressen ihrer Mitglieder gegenüber der anderen Seite durchzusetzen. Sie sind ebenso in der Lage, äußerst wirkungsvoll ihre Sonderinteressen gegenüber der übrigen Bevölkerung zu behaupten.“²¹⁰ Als neue Konfliktlinie ergibt sich sowohl die Unterprivilegierung der Nichtorganisierten als auch der Nichterwerbstätigen. „Im inflationären Verteilungskampf zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zeigt sich, daß keine von beiden Seiten dauerhafte Vorteile zu Lasten der anderen Seite erringen kann. Es sind die Nichtorganisierten, kinderreiche Familien, alleinstehende Mütter mit Kindern, alte Menschen, die nicht mehr Arbeitsfähigen, Behinderte, zu deren Lasten Vorteile errungen werden können. Sie sind den organisierten Verbänden in aller Regel unterlegen. Zu dem Konflikt zwi-

²⁰⁹ Ebendort, S. 25 f.

²¹⁰ Geißler, 1976, S. 15. Vgl. zur Neuen Sozialen Frage auch Dettling, Herder-Dorneich, Kevenhörster, 1977, insbesondere S. 46 ff.

schen Arbeit und Kapital sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land, zwischen den Machtausübenden und Machtunterworfenen innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen getreten. Hier stellt sich die Neue Soziale Frage.²¹¹ Da zudem die staatliche Politik ein Bündnis der organisierten Starken gegen die nichtorganisierten Schwachen²¹² eingegangen ist, hat sich diese Interessenasymmetrie immer weiter verstetigt.

Welche Möglichkeiten gibt es, die neuen Konfliktfelder zwischen den Gruppen der Organisierten und Nichtorganisierten sowie Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen auszugleichen? „Nötig ist eine neue Philosophie der Sozialpolitik ... Die Grenzen der traditionellen Sozialpolitik und der Verbändelehre können nur durch eine Weiterentwicklung der Ordnungspolitik überwunden werden. ... Die ... ordnungspolitischen Defizite lassen sich auch erklären als Folge theoretischer Defizite. Der Weg zu einer erfolgreichen Bewältigung der neuen Probleme führt über eine neue politische und ökonomische Theorie.“²¹³

II. Korporatismustheorien

Während in den bisherigen politologischen Theorien zumeist die Einflußnahme der organisierten Interessengruppen auf den (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in unterschiedlicher Bewertung berücksichtigt wurde, geht die Korporatismusforschung über diese einseitige Betrachtungsweise hinaus. Korporatismustheorien beschäftigen sich mit einem spezifischen Aspekt organisierten Gruppenhandelns in Demokratien, dem kooperierenden Handeln von Interessenverbänden und (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträgern. Der Konzeption nach werden bei einer korporatistischen (Wirtschafts-)Politik organisierte Interessengruppen am (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in institutionalisierter und gleichberechtigter Form zur Realisierung des Allgemeinwohls beteiligt, also in den politischen Prozeß inkorporiert. Wie die Erfahrungen mit der praktizierten korporatistischen (Wirtschafts-)Politik und die kritische Analyse der Korporatismusforscher jedoch gezeigt haben, wird dieser Anspruch äußerst selten erfüllt.

Der Korporatismusbegriff lehnt sich an den älteren Terminus Korporativismus an, mit dem eine nach Ständen gegliederte Gesellschaft bzw. eine ständestaatliche Ordnung der Gesellschaft, in der die öffentliche Gewalt auf gesell-

²¹¹ Geißler, 1976, S. 15.

²¹² Vgl. ebendort, S. 154.

²¹³ Dettling, Herder-Dorneich, Kevenhörster, 1977, S. 98 f.

schaftliche Organisationen als Korporationen übertragen war, bezeichnet wurde. Um die neuere Korporatismusforschung von der altkorporatistisch ständestaatlichen Politik abzugrenzen, wird der Begriff Neokorporatismus bzw. liberaler Korporatismus verwendet.

1. Neokorporatismus

Den analytischen Ausgangspunkt für die Neokorporatismusforschung bildet die zunehmende institutionalisierte Kooperation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, zumeist zentralisierter Dach- bzw. Spitzenverbände, mit den politischen Instanzen. Insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik haben sich korporatistische Strukturen herausgebildet: Interessenverbände partizipieren - vorwiegend durch Verhandlungen oder Gespräche - immer stärker an staatlichen Beratungs- und Entscheidungsnetzwerken. In den einzelnen Ländern ist die institutionalisierte Mitwirkung der Interessenverbände unterschiedlich gestaltet. Im weiteren Sinne zählen in der Bundesrepublik Deutschland zu der rechtlich legitimierten politischen Beteiligung der Verbände die verschiedenen Regelungen in den Geschäftsordnungen des Bundestages, der Bundesregierung und der Bundesministerien²¹⁴ bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und Ausführungsbestimmungen. Im engeren Sinne läßt sich unter inkorporierter Mitarbeit die offiziell in der Ministerialbürokratie oder bei Bundesbehörden eingerichtete Mitwirkung als Sachverständige in (Verwaltungs-)Beiräten und Ausschüssen subsumieren. Besondere Beteiligungsrechte sind einigen organisierten Interessengruppen im Rahmen Konzertierter Aktionen eingeräumt worden. Neben der im Gesetz zur Förderung der Stabilität- und des Wachstums der Wirtschaft verankerten Konzertierten Aktion²¹⁵ als einkommenspolitisches Instrumentarium²¹⁶ wurde auch eine Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen²¹⁷ auf der Grundlage des Gesetzes zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (KVKG) eingeführt, die jedoch im Gegensatz zur ersteren zu einem verbindlichen Verhandlungsergebnis führte. Schließlich lassen sich die öffentlich-rechtlichen Kammerorganisationen, denen bestimmte hoheitliche Aufgaben bei der Berufs-

²¹⁴ § 72 Geschäftsordnung des Bundestages, § 23 Geschäftsordnung der Bundesministerien.

²¹⁵ Siehe auch Teil 4, Kapitel B, Pkt. III, S. 221 ff. dieser Arbeit. Weitere gemeinsame Steuerungsgremien gab es z. B. auch in Österreich als Paritätische Kommission für Preise und Löhne, in Großbritannien als Social Contract sowie in den Niederlanden als Sozial-Ökonomischer Rat.

²¹⁶ Zur neokorporatistischen Einkommenspolitik in ausgewählten westeuropäischen Ländern vgl. Armington, 1983.

²¹⁷ Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz (KVKG) (§ 405a RVO) vom 27. Juni 1977. Vgl. Wiesenthal, 1981; Gäfgen, 1988.

ausbildung und Beratung von Behörden übertragen worden sind, und die verbandliche Tarifpolitik anführen.

a) Korporatismus als Interessenvermittlungssystem

Die Neokorporatismusforschung, als deren Protagonisten der amerikanische Politologe Philippe Schmitter und der deutsche Politologe Gerhard Lehmbruch gelten, entwickelte sich - von einigen Ausnahmen abgesehen - Mitte der 70er Jahre. Zwar beschrieb bereits 1966 der Norweger Stein Rokkan korporatistische Beziehungsstrukturen im norwegischen politischen System „The crucial decisions on economic policy are rarely taken in the parties or in Parliament: The central area is the bargaining table where the government authorities meet directly with the trade union leaders, the representatives of the farmers, the smallholders, and the fishermen, and the delegates of the Employers' Association.“²¹⁸ Aber diese nationale Korporatismusbeschreibung blieb eine Ausnahme. Die internationale Korporatismusforschung wurde erst mit Schmitter eröffnet. In einem - für den Neokorporatismus wegweisenden - Aufsatz stellte Schmitter 1974 anknüpfend an den ständestaatlichen Korporatismus die Frage „Still the century of corporatism?“²¹⁹ und kommt zu dem Ergebnis, daß sich ein Wandel des politischen Interessenvermittlungsprozesses vom Pluralismus wieder zum Korporatismus vollzogen hat. Diese beiden Typen der Interessenvermittlung definiert Schmitter in statisch idealtypischer und deskriptiver Form:

„(1) Pluralismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile in eine nicht näher bestimmte Anzahl verschiedener, freiwilliger, in Wettbewerb stehender, nicht hierarchischer und autonomer (was die Art und den Umfang des Interesses betrifft) Gruppen organisiert sind. Diese Gruppen besitzen weder eine besondere staatliche Lizenz, Anerkennung oder Unterstützung, noch sind sie auf staatliche Initiative hin gebildet worden oder unterliegen staatlicher Kontrolle hinsichtlich der Rekrutierung von Führungspersonal oder der Interessenartikulation. Außerdem können sie kein Repräsentationsmonopol innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche in Anspruch nehmen.“

(2) Korporatismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander im Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür

²¹⁸ Rokkan, 1973, S. 107.

²¹⁹ Vgl. Schmitter, 1974.

sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben.“²²⁰

Des weiteren unterscheidet Schmitter eine gesellschaftliche und staatliche Version des Korporatismus²²¹ als mögliche Interessenvermittlungsstrukturen. Während sich der gesellschaftliche Korporatismus (societal corporatism) relativ autonom „von unten“ herausgebildet hat, entstand der staatliche (state corporatism) durch autoritäre staatliche Verordnung „von oben“. Aus statischer Perspektive weisen beide Subtypen strukturelle Ähnlichkeiten auf, aber einmal „in Gang gesetzt“ enthüllen sie sich jedoch als Produkte sehr verschiedener politischer, sozialer und ökonomischer Prozesse, als Träger sehr verschiedener Macht- und Einflußbeziehungen und als Lieferanten sehr verschiedener politischer Lösungen“²²². So zeigen sich in westlichen Demokratien und in autoritären (Militär-)Regimen zwei unterschiedliche Arten korporatistischer Strukturen. „Gesellschaftlicher Korporatismus findet sich eingebettet in politischen Systemen mit relativ autonomen, vielschichtigen territorialen Einheiten; mit offenen und auf Wettbewerb basierenden Wahl- und Parteiensystemen; mit ideologisch verschiedenartigen, aus Koalitionen bestehenden Exekutiven - sogar mit horizontal - als Schichten - oder vertikal - als Säulen - stark abgegrenzten politischen Subkulturen. Staatskorporatismus gedeiht eher in politischen Systemen, deren territoriale Gliederungen durch die Macht der zentralen Bürokratie engen Gesetzen unterworfen sind; in denen es entweder keine Wahlen gibt oder diese plebiszitär sind; in denen die Parteiensysteme von einer schwachen Einheitspartei dominiert oder monopolisiert sind; deren Exekutiven sowohl ideologisch wie sozial aus einem engen Spektrum rekrutiert sind; und letztlich, deren politische Subkulturen basierend auf sozialen Klassen, ethnischen Gruppen, Sprachen oder Regionen scharf unterdrückt werden.“²²³

Anfangs ging Schmitter davon aus, gesellschaftlicher Korporatismus dient dazu, die unterdrückten Klassen und Statusgruppen in das politische System zu integrieren. Später erkannte er, daß die unterstellte Interessensymmetrie nicht gegeben ist und nur organisations- sowie konfliktfähige Interessen Eingang in die korporatistische Interessenvermittlung finden. Dagegen wird im staatlichen Korporatismus, der durch bestehende Machtgruppen initiiert wird, diese herrschende Klasse ebenfalls durch den Staat vertreten.

²²⁰ Derselbe, 1979, S. 94 f.; 1974, S. 93 ff.

²²¹ Vgl. derselbe, 1979, S. 96 f., 1974, S. 103 f.

²²² Derselbe, 1979, S. 97.

²²³ Ebendort, S. 97 f.

b) Liberaler Korporatismus

Zeitgleich stellte auch der deutsche Politologe Gerhard Lehmbruch²²⁴ seine Neokorporatismustheorie vor. Anknüpfend an Schmitter erkennt Lehmbruch gleichfalls den Korporatismus als „einen neuen Modus von Interessenpolitik“²²⁵, der in gegenläufiger Tendenz jedoch neben die herkömmlichen „pressure politics“ organisierter Interessengruppen tritt, die auch weiterhin versuchen, ihre „Sonderinteressen“ im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß durchzusetzen²²⁶. Für Lehmbruch bedeutet Korporatismus nicht nur eine Interessenvermittlung auf der Inputseite des politischen Systems, sondern die korporatistischen Interessengruppen werden an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen beteiligt. „Corporatism is more than a peculiar of articulation of interests. Rather, it is an institutionalized pattern of policy-formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even ‘intermediation’) of interests, but - in its developed forms - in the ‘authoritative allocation of values’ and in the implementation of such policies. It is precisely because of the intimate mutual penetration of state bureaucracies and large interest organizations that the traditional concept of ‘interest representation’ becomes quite inappropriate for a theoretical understanding of corporatism.“²²⁷

Mit dem Wandel von primär Wettbewerbsgesteuerten zu Globalgesteuerten Marktwirtschaften mit makroökonomisch keynesianischer Wirtschaftssteuerung - zumeist unter sozialliberalen bzw. linksorientierten Regierungen oder Regierungsbeteiligung - in westlichen Demokratien Mitte/Ende der sechziger Jahre zeigte sich auch ein Funktionswandel organisierter Interessengruppen im (wirtschafts-)politischen System. Zur Realisierung makroökonomischer Ziele wurden bestimmte organisierte Interessengruppen auf der gesamtwirtschaftlichen Makroebene in die (Wirtschafts-)Politikformulierung und -implementierung inkorporiert. „... im Vergleich zum klassischen pluralistischen Modell der Politik als Vektorensumme ... (kehren sich) die Einflußvektoren um. Sie verlaufen jetzt, vereinfachend gesprochen, nicht mehr von den ‘privaten’ Verbänden zu den staatlichen Steuerungszentren, sondern umgekehrt.“²²⁸ Wirtschaftsverbände werden von politischen Instanzen aufgefordert, zu einem stabilitätsgerechten und wachstumsfördernden gesamtwirtschaftlichen Verhalten beizutragen. Im

²²⁴ Vgl. Lehmbruch, 1974b; 1974a; Schmitter, Lehmbruch, 1979; Lehmbruch, Schmitter, 1982.

²²⁵ Lehmbruch, 1979b, S. 50.

²²⁶ Vgl. ebendort, S. 51.

²²⁷ Derselbe, 1977, S. 94.

²²⁸ Derselbe, 1979b, S. 52.

Mittelpunkt gesamtgesellschaftlicher Interessenvermittlungsprozesse stehen bei Lehmbruch die Konzertierung der (Wirtschafts-)Politik durch die drei Hauptakteursgruppen Staat bzw. Regierung, Unternehmerverbände und Gewerkschaften sowie auch der Tripartismus bei der Lohn-Preis-Politik.

Zumeist basieren korporatistische Interessenvermittlungsprozesse auf einem politischen Tausch. Gemäß neokorporatistischer Tauschlogik sind korporatistische Interessengruppen zu (wirtschafts-)politisch erforderlichen Kompromissen bereit, auch wenn diese mit Zugeständnissen an die Gegenseite(n) verbunden sind, solange sich diese mit den langfristigen Interessen ihrer Mitglieder vereinbaren lassen. Beispielsweise wird nach korporatistischer Idealauffassung eine Gewerkschaft größere Betriebsschließungen akzeptieren, wenn als Gegenleistung für ihre Kooperationsbereitschaft Sozialpläne für die freigesetzten Arbeitskräfte aufgestellt werden. Sofern sich bei korporatistischer (Wirtschafts-)Politik Nachteile für eine Akteursgruppe ergeben, sollen diese durch andere Politiken, die jedoch das angestrebte gemeinsame (wirtschafts-)politische Ziel nicht unterminieren, wieder ausgeglichen werden.

Oftmals ist Korporatismus nicht nur auf einkommenspolitische Tauschprozesse beschränkt, sondern weitet sich zu umfassenden „package deals“ aus, in denen beispielsweise für gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung steuer- und sozialpolitische Kompensationsleistungen erfolgen. Solche Tauschprozesse erfordern jedoch stabile Netzwerke zwischen den beteiligten Korporatismusakteuren und zudem Unterstützung durch eine parlamentarische Mehrheit.²²⁹ Lehmbruch rekurriert bei den korporatistischen Tauschprozessen jedoch nicht auf die in der Neuen Politischen Ökonomie entwickelten Tauschtheorien. Neokorporatistischer Tausch „ist ohne Bezugnahme auf Tauschtheorien entworfen, wie sie insbesondere in der ‘Neuen Politischen Ökonomie’ verbreitet sind, und auf der Grundannahme eines methodischen Individualismus beruhen. Hier würde es sich vielmehr um Austausch zwischen Organisationen handeln, die für ihre internen Machtbildungs- und Legitimationsprozesse auf den Nachweis angewiesen sind, daß für Zugeständnisse adäquate Kompensationen erfolgen. ... Unsere Hypothese besagt, daß die neokorporatistische Strategie dann gewählt wird, wenn ihr erwartetes Ergebnis von Führung und Mitgliedern der Organisation als angemessene Kompensation im Austausch für Zugeständnisse interpretiert wird.“²³⁰

Liberaler - in westlichen Demokratien vorherrschender - Korporatismus bildet sich „auf der Grundlage von Vereinigungsfreiheit, Koalitionsfreiheit und Verbandsautonomie aus und hält prinzipiell daran fest, schon aus Eigeninteresse

²²⁹ Vgl. derselbe, 1984, S. 468.

²³⁰ Derselbe, 1983, S. 412.

der beteiligten organisierten Gruppen, die sich - in der Spannung zwischen dem Mitgliederinteresse einerseits, den Koordinationsanforderungen des politischen Steuerungszentrums andererseits - die Alternative des 'exit' (Hirschman ...), des Auszugs, zumindest als ultima ratio offenhalten wollen²³¹. In liberalem Korporatismus erfolgt die institutionalisierte Kooperation generell freiwillig, und bei Unzufriedenheit der beteiligten Akteure besteht die Möglichkeit des Austritts. Private Interessengruppen werden weder per Gesetz oder Erlass zu einer kooperativen Politik gezwungen, noch bei der Durchsetzung dieser Politik bei ihren Mitgliedern unterstützt. Sofern sie sich jedoch zu einer Inkorporierung entscheiden, wird aber als innerverbandliches Verhalten erwartet, daß korporatistische Verbände die beschlossene gesamtwirtschaftliche Politik gegenüber ihren Mitgliedern und der Öffentlichkeit verteidigen und durchzusetzen helfen. Ihre intermediäre Stellung zwischen Verbandsmitgliedern und dem Staat zwingt die korporative Verbandsführung demnach dazu, in zwei entgegengesetzten Richtungen tätig zu werden: einerseits die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den staatlichen Instanzen zu repräsentieren, andererseits zugleich politische Vereinbarungen gegenüber ihren Mitgliedern zu vertreten. Dieses „erfordert eine organisatorische Balance zwischen klaren Führungskompetenzen und Basisbeteiligung“²³². Wo aber die Mitgliederinteressen vernachlässigt werden, zeigt sich langfristig ein Mitgliederrückgang, denn „so ausgeprägt ist die oft behauptete Mitgliederapathie nicht, daß sie blinde Folgebereitschaft zu begründen vermöchte“²³³. Korporatistische Politik kann, wenn gesamtwirtschaftliche und verbandliche Interessen divergieren, einerseits Konflikte zwischen den Verbänden und ihren Mitgliedern und andererseits auch mit den staatlichen Entscheidungsträgern zur Folge haben. Schmitter und Streeck bezeichnen die Interaktionsbeziehungen bzw. Austauschprozesse der Verbände zu ihren Mitgliedern und den staatlichen Instanzen mit zwei konkurrierenden Handlungslogiken: Mitgliedschaftslogik (logic of membership) und Einflußlogik (logic of influence). Die Mitgliedschaftslogik führt dazu, daß die Verbände „structure themselves and act so as to offer sufficient incentives to their members to extract from them adequate resources to ensure their survival, if not growth.“²³⁴ Im Austauschprozeß mit den jeweiligen staatlichen Entscheidungsträgern müssen die Verbände „be organized in such a way as to offer sufficient incentives to enable them to gain access to and exercise adequate influence over public authorities (or conflicting class associations), and, hence, to extract from this exchange adequate resources (recognition, toleration, concessions, subsidies, etc.) enabling them to survive,

²³¹ Derselbe, 1979b, S. 53.

²³² Ebendort, S. 64.

²³³ Ebendort, S. 64.

²³⁴ Schmitter, Streeck, 1981, S. 49.

even to prosper“²³⁵. Korporatistische Verhaltensstrategien von Verbänden erfordern also ein ständiges Traktieren sowohl zwischen den Verbandsmitgliedern als auch jeweils zuständigen staatlichen Instanzen, um zumindest das Ziel „Überleben“ zu sichern und idealerweise zu einer Prosperität zu gelangen.

2. Mesokorporatismus

Korporatistische Strukturen zeigen sich nicht nur auf gesamtwirtschaftlicher Makroebene, sondern auch auf sektoraler Mesoebene als „Private Interessenregierungen“²³⁶ bzw. als „quasi-governmental“ oder „quasi-non-governmental“ Organisationen (Qua(n)go) in Teilbereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, vor allem in Branchen bzw. ökonomischen Sektoren und Regionen.

Mit zunehmender Bedeutung der sektoralen Strukturpolitik und strukturpolitischen Regulierungsmechanismen verlagerte sich die Korporatismusforschung von der gesamtpolitischen Makroebene zu der teilpolitischen Mesoebene wirtschaftlicher Sektoren und Regionen. Aufgabe von Mesokorporatismen soll es sein, die organisierten Interessengruppen in den von ihnen vertretenen Teilbereichen der Wirtschaft aus Eigeninteresse zu veranlassen, sich sozial- und gemeinwohlförderlich zu verhalten. Dadurch sollen Strukturkrisen gar nicht erst entstehen oder - sofern bereits vorhanden - Strategien zur Anpassung an den Strukturwandel entwickelt sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf strukturpolitischer Ebene verbessert werden.

Der Begriff Mesokorporatismus wurde 1978 von Arthur Wassenberg in die internationale Korporatismusliteratur eingeführt. Um korporatistische Strukturen der Organisation und Entscheidungen wirtschaftlicher Abläufe analysieren zu können, legt Wassenberg folgende Ebenendifferenzierung zugrunde:

- *Mikroebene*: lokale politisch-administrative Institutionen, einzelne Betriebe, Unternehmen, lokale Interessengruppen/-verbände
- *Mesoebene*: regional-öffentliche Instanzen, Branchen, Regionen, Branchengewerkschaften und -verbände
- *Makroebene*: zentral-staatliche Instanzen, Spitzenverbände

„As a substitute for the predominant macro-orientation in the literature, we propose a three-level analysis of the politico-economic system of the nation-state, namely of the peak institutions of the body politico-economic, like parliament, cabinet and the establishment of private peak associations (e. g. employ-

²³⁵ Ebendort, S. 49.

²³⁶ Vgl. dieselben, 1985.

ers', industrial-entrepreneurial, financial and labour associations). In other words, not merely statistical aggregates of relations and processes, but distinguishable institutional-managerial entities are referred to when we use the label 'macro'. ... 'Micro' refers to individual corporate entities and establishments, local representatives of the trade unions and chambers of commerce and so forth, as well as to the lowest unit of politico-administrative bodies (e. g. municipalities). 'Meso' then refers to the more or less institutionalized entity of complete industries, regional public authorities and the industry-wide and regional managerial machines of trade associations and labour unions.²³⁷

Für Wassenberg ist der Korporatismus auf der Mesoebene am erfolgreichsten. „... the politics of corporatist accommodation will prevail on the meso-level with a natural tendency - typical of the cuckoo - to shift the costs both to the micro-level, where capital-labour confrontations will intensify, and to the macro-level, where resulting political uncertainty tends to increase polarization.“²³⁸ Er vergleicht die mesokorporatistische Verhaltensweise mit der eines Kuckucks: „the corporatist cuckoo - operating from industry to industry, acting by the 'proved formula' of muddling through, refusing intersectoral responsibility and ignoring micro- and macro-contradictions - lays its eggs in the nests of others for them to hatch.“²³⁹ Denn die Kosten des Mesokorporatismus werden sowohl auf die Mikro- als auch auf die Makroebene überwälzt.

Im weiteren Verlauf der Korporatismusforschung setzte sich der Mesokorporatismus immer mehr durch. So definiert beispielsweise der Politologe Alan Cawson Mesokorporatismus in Abgrenzung zum Makrokorporatismus wie folgt: „Macro-corporatism involves intermediation with peak organisations representing the interests of social classes, whereas meso-corporatism concerns organisations which aggregate interests at a sectoral level.“²⁴⁰ Inhaltlich bezieht sich Mesokorporatismus auf „the fusion of the process of interest representation, decision-making and policy implementation with respect to a more restricted range of issues than the 'system-steering' concerns of macro-corporatism. There is no presumption that meso-corporatist arrangements are tripartite in form, or that the interests they embrace are restricted to capital and labour. The range of collective actors which enter into meso-corporatist political exchanges with state actors includes trade unions and sectoral associations of business interests. But other groups are potential partners, including professional and ma-

²³⁷ Wassenberg, 1982, S. 85; vgl. auch 1978a, zitiert nach Kastendiek, 1981, S. 110 und Kleinfeld, 1987, S. 122; 1978b, zitiert nach Kastendiek, 1981, S. 110 und Kleinfeld, 1987, S. 122.

²³⁸ Wassenberg, 1982, S. 86.

²³⁹ Ebendort, S. 94.

²⁴⁰ Cawson, 1986, S. 107.

nagerial interests, as long as they have developed the organizational capacity to monopolize the representation of a distinctive interest category“²⁴¹.

Auch Schmitter und Lehmbruch, die ursprünglich makrokorporatistische Konzepte zugrunde gelegt haben, erkennen die zunehmende Bedeutung von Mesokorporatismen. So zeigen sich nach Schmitter verstärkt korporatistische Strukturen auf der Meso-Ebene „... in the relationship between the interests of class/sectoral organisations and the interests of the state as an institution“²⁴². Dabei geht Schmitter von folgender Überlegung aus: „Our hunch is that a number of changes in technology, market structure and public policy are converging to make this meso-level - that is to say the intermediate location between the micro-level of the firm and the macro-level of the whole economy - particularly salient“²⁴³.

Lehmbruch berücksichtigt korporatistische Strukturen auf ökonomischen Sektoren oder einzelnen Politikfeldern, wie z. B. die Agrarpolitik, im Rahmen eines sektoralen Korporatismus. Insbesondere stellt er die institutionalisierten Verflechtungen zwischen Segmenten der Staatsverwaltung und organisierten sektoralen Interessengruppen in den Mittelpunkt seiner Analyse, wofür er den Begriff Klientelismus verwendet. In Anlehnung an Mc. Connell²⁴⁴ bezeichnet Lehmbruch Klientelismus als „eine Austauschbeziehung zwischen einer Behörde, die die Sonderinteressen einer Gruppe fördert und dafür deren politische Unterstützung gegenüber dem Parlament oder in inneradministrativen Konflikten einhandelt.“²⁴⁵ Warum öffentliche Verwaltungen Interesse an Klientelbeziehungen haben, erklärt Lehmbruch wie folgt: „In einem interventionistischen System sind administrative Einheiten ohne eigene Klientel solchen mit Klientelunterstützung häufig unterlegen (z. B. die Raumordnung der regionalen Wirtschaftsförderung) und können versucht sein, sich (durch ‘Kooptation’ von Interessengruppen) eine eigene Klientel aufzubauen. Das Klientelismus-Theorem unterstellt nicht bloße Außensteuerung der Verwaltung, sondern schreibt ihr eine begrenzte Autonomie zu - begrenzt insofern, als die Verwaltung den Zielen der Interessengruppen weit entgegenkommt.“²⁴⁶ Öffentliche Verwaltungen, die sich mit sektoralen Regelungen beschäftigen, profitieren insbesondere von der institutionalisierten Interessengruppenunterstützung bei Informationsbeschaffungen oder bei der Erzielung eines Konsenses über angestrebte Maßnahmen. In welchem Ausmaß korporatistische Interessengruppen an der Programm-

²⁴¹ Derselbe, 1985, S. 11.

²⁴² Schmitter, 1985, S. 40; vgl. 1989, S. 73.

²⁴³ Derselbe, 1990, S. 12.

²⁴⁴ Vgl. Mc. Connell, 1966.

²⁴⁵ Lehmbruch, 1987, S. 12; vgl. auch 1983, S. 408.

²⁴⁶ Derselbe, 1987, S. 12 f.

wicklung und Implementation öffentlicher Verwaltungen beteiligt werden, bestimmt sich nach dem Grad der informatorischen Abhängigkeit der Bürokration vom Sachverstand der beteiligten Interessengruppen. Anknüpfend an Erhard Friedberg²⁴⁷ unterteilt Lehmbruch öffentliche Verwaltungen in starke und schwache Abteilungen, die jeweils für verschiedene Industriesektoren zuständig sind. „Charakteristisch für die ‘starken’ Abteilungen ist die Rekrutierung des Spitzenpersonals beider Seiten aus dem Elitekader des ‘Corpes des Mines’. ... hier (verfügen) die Spitzenverbände über informationelle Ressourcen und Kommunikationsmöglichkeiten, die ihnen gegenüber den Industrieinteressen größere Autonomie bei der Programmentwicklung und Implementation gewähren als den Beamten der ‘schwachen’ Abteilungen, die informationell ganz von den Industrieverbänden abhängig sind.“²⁴⁸ Im Extremfall verliert eine schwache Bürokratie im administrativen Austauschprozeß ihre gesamte Autorität. Diese Situation wird von Bernstein²⁴⁹ in seiner Capture-theory als Gefangennahme einer Behörde durch Interessengruppen beschrieben. Je stärker jedoch eine Verwaltungsabteilung ist, desto eher besteht nach Lehmbruch die Chance, daß die Förderung einer Branchen mit dem Allgemeinwohl vereinbar ist. Die Bürokratie befindet sich also - objektiv betrachtet - in einem Dilemma. Einerseits benötigt sie zur Sicherung ihrer Autonomie Steuerungsressourcen von den korporatistischen Interessenverbänden, andererseits kann dieser administrative Austauschprozeß zu einer Autonomieminderung führen.

Mesokorporatistische Strategien existieren mittlerweile in vielen Ländern²⁵⁰ und auf vielen Politikfeldern, wie beispielsweise als sektorales korporatistisches Arrangement zwischen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und Instanzen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland²⁵¹ oder die bereits erwähnte Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen zur Erörterung der Strukturprobleme in der Gesundheitspolitik. Wirtschaftspolitisch bedeutsamer sind jedoch die unter dem Oberbegriff Industriepolitik subsumierten strukturpolitischen Mesokorporatismen. Ausgangspunkt für eine Industriepolitik bildet die Auffassung, daß es nicht ausreicht, die Entwicklung der Branchenstrukturen den Marktkräften zu überlassen, sondern zwecks Sicherung und Förderung des Wettbewerbs sowie zur Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels geboten ist, Branchenstrukturen durch korporatistische Strategien von Wirtschaft, Politik und Wissenschaft zu gestalten. Industriepolitische Strategien zeigen sich

²⁴⁷ Vgl. Friedberg, 1979.

²⁴⁸ Lehmbruch, 1987, S. 35.

²⁴⁹ Vgl. Bernstein, 1955. Siehe auch Teil 4, Kapitel A, Pkt. VI. 2, S. 205 f. dieser Arbeit.

²⁵⁰ Zum Mesokorporatismus in den Niederlanden vgl. Kleinfeld, 1987.

²⁵¹ Vgl. Backhaus-Maul, Olk, 1995; 1994, S. 100 ff.

in allen marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften in unterschiedlicher Akzentuierung²⁵².

In der Bundesrepublik Deutschland wurden vor einiger Zeit zur Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels korporatistische Strukturen in einem Grundsatzpapier des Arbeitskreises Industriepolitik der Wirtschaftsminister und -senatoren der Bundesländer gefordert. „Der Staat kann nicht auf Dauer sektorale Strukturen gegen die Markttendenzen künstlich aufbauen oder erhalten. Dies schließt allerdings nicht aus, daß Staat und Industrie bei der Bewältigung spezifischer Strukturprobleme zusammenarbeiten und abgestimmte Maßnahmen vereinbaren, die der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dienen.“²⁵³ In der Folge zeigten sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich komplexe korporatistische Netzwerke zur Steuerung des Strukturwandels²⁵⁴. So haben beispielsweise in Baden-Württemberg industriepolitische Konzertierungen als sogenannte Branchengespräche zwischen Unternehmern, Verbandsvertretern, Gewerkschaftern, Ministerialverwaltung und (Wirtschafts-)Wissenschaftlern zu Fragen der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen Automobilzulieferer, Maschinenbau, Zukunftsmarkt und Umwelttechnologie stattgefunden.²⁵⁵ In Nordrhein-Westfalen wurden Regionalkonferenzen mit Vertretern der Landesregierung und Interessenverbänden zur Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte für die Montanregionen gegründet.

Ob das angestrebte Ziel strukturpolitischer Anpassung mit industriepolitischer Konzertierung erreicht worden ist, erscheint im Hinblick auf die praktizierte industriepolitisch geprägte Strukturpolitik äüßert fraglich. Zumeist scheitern korporatistische Arrangements sowohl an ihrer Unverbindlichkeit als auch an den - bereits von Schmitter und Streeck prononcierten - zwei konkurrierenden Handlungslogiken intermediärer Organisationen in ihrer interdependenten Beziehung zur Umwelt. Erfahrungsgemäß entwickeln sich aus mesokorporatistischen Verflechtungen mit ursprünglichen Strukturadaptationszielen oftmals strukturpolitische Erhaltungsstrategien. Dieser Prozeß wird durch die verflochtenen Netzwerke und Austauschbeziehungen zwischen den mesokorporatistischen Akteuren intensiv gefördert.

²⁵² Vgl. Franzmeyer, 1987.

²⁵³ Arbeitskreis Industriepolitik, 1992, S. 4 f.

²⁵⁴ Vgl. die Beispiele bei Heinze, Schmid, 1994, S. 65, S. 70 ff.

²⁵⁵ Vgl. Zukunftskommission, 1993.

III. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

Das Verdienst konfliktorischer Gruppentheorien besteht in der Erkenntnis, daß kein generelles Machtgleichgewicht zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen im politischen Prozeß existiert, wie es in den Pluralismus- und Systemtheorien als zentrale Annahme zugrunde gelegt worden ist.

Die Pluralismuskritiker konstatieren - je nach dominierender parteipolitischer Links- oder Rechtsorientierung -, daß der Gruppenpluralismus entweder zu einer politischen Herrschaftssicherung bestimmter Gruppen führt oder gesellschaftliche Gruppen die Autorität des Staates untergraben. Insbesondere linke Pluralismuskritiker zeigen auf, wie sich die Gesellschaft in unterschiedlich politisch-relevante Machtgruppen gliedert: nichtorganisierte und organisierte Gruppen, nichtkonfliktfähige und konfliktfähige Gruppen, unbedeutende Primärgruppen und bedeutende Macht- bzw. Elitegruppen. Gesellschaftliche Interessen werden - wie Offen erkennt - nur politisch wirksam, sofern sie organisations- und konfliktfähig sind und/oder sich in politisch bedeutsamen Macht- bzw. Elitegruppen manifestieren. Beispielsweise zeigten die „Dienst nach Vorschrift“-Aktionen der Fluglotsen - insbesondere in der Urlaubszeit - 1973/74 in der Bundesrepublik Deutschland, wie eine organisations- und konfliktfähige Gruppe, der Verband Deutscher Flugleiter e. V., imstande ist, politische Bedeutung zu erlangen, wodurch ihre Forderungen erfüllt wurden. Ebenso stellt der Berufsstand der Ärzte eine einflußreiche Macht- bzw. Elitengruppe dar. Jüngstes Beispiel für eine (wirtschafts-)politisch bedeutsame Machtgruppe bildet die Gruppe der Bergarbeiter im deutschen Steinkohlenbergbau gemeinsam mit der Industriegewerkschaft Bergbau und dem Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus. So hat der politische Druck der organisierten Bergarbeiter im Frühjahr 1997 dazu geführt, daß die ursprünglich von der Bundesregierung geplante Höhe des Subventionsabbaus vorerst nicht realisiert werden konnte, sondern temporär sogar noch aufgestockt worden ist. Der von den korporatistischen Akteuren erzielte Kohle-Kompromiß führt nur scheinbar zu einem lebensfähigen und gesamtwirtschaftlich vertretbaren Bergbau. In Wirklichkeit trägt er lediglich zu einer weiteren volkswirtschaftlich ineffizienten Strukturwandelverzögerung bei. Der Pluralismus fördert also höchstens ein Gleichgewicht unter den etablierten Gruppen, deren Interessen sich zumeist - nicht zuletzt aufgrund politischer Unterstützung - in Richtung auf wirtschaftsstrukturhaltende und wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen im politischen Prozeß verfestigt haben.

Im Mittelpunkt rechtsorientierter Konflikttheorien steht die kritische Beurteilung pluralistischer Einflußnahme sowohl der Interessengruppen als auch der politischen Parteien auf den Staat. Konservative Pluralismuskritiker sehen durch die zunehmende pluralistische Einflußnahme die souveräne Einheit des Staates gefährdet. Der Staat degeneriert zum Gruppenstaat, zu einem oligarchischen

Herrschaftsgruppenstaat - als Wirtschafts-, Verbände-, Gewerkschafts-, Unternehmer-, Parteienstaat. Dabei erkennen die rechtsorientierten Pluralismuskritiker, daß organisierte Interessengruppen neben der oftmals parlamentarischen Beeinflussung insbesondere versuchen, zu ihren Gunsten auf die Staatsbürokratie einzuwirken. Dort treffen sie - nach Auffassung konservativer Staatstheoretiker - auf unterschiedlich beeinflussbare formelle Bürokratiegruppen. Vertraut Schmitt jedoch noch auf „die Widerstandskraft des deutschen Beamtenstaates gegenüber dem Koalitionsparteienstaat“, so erkennen Weber und Eschenburg, daß sich auf den einzelnen Bürokratielebenen verschiedene Formen der Ämterpatronage herausgebildet haben. Während Weber aber davon überzeugt ist, daß sich „nur“ auf der Führungsebene leicht beeinflussbare Führungsgruppen konstituiert haben, die Staatsbürokratie als Ganze jedoch als verantwortungsvoller Gegenspieler geeignet ist, vertritt Eschenburg eine pessimistische Sichtweise. Seiner Meinung nach ist die gesamte Staatsbürokratie durch ein gruppenorientiertes Handeln und eine Ämterpatronage gekennzeichnet. Um die - nach Schmitt und Weber - fortschreitende Auflösung bzw. Verfallserscheinung des Staates aufzuhalten, plädieren die konservativen Staatstheoretiker für eine staatsrechtlich strikte Trennung von Staat und Gesellschaft. Neben einer Stärkung der leicht beeinflussbaren Staatsbürokratie wird - insbesondere von Altmann in Anlehnung an Schmitts Institution des Reichspräsidenten - ein plebiszitär legitimierter Volkskanzler als Patron, der mit Hilfe des technologischen Sachverständes den Pluralismus überwinden und die Gesellschaft formieren soll, vorgeschlagen.

Spätere rechtsorientierte Pluralismuskritiker sahen nicht mehr in den organisierten Interessengruppen generell eine Gefahr für den Staat, sondern bezogen diese auf eine Übermacht der Gewerkschaften. Neben der Frage nach dem Gewerkschaftsstaat, dessen Problematik für konservative Pluralismustheoretiker quasi aus der Alten Sozialen Frage - den Konfliktfeldern zwischen Arbeit versus Kapital - resultiert, berücksichtigen sie auch die Problematik des Interventions- bzw. Wohlfahrtsstaates als Konsequenz der Neuen Sozialen Frage. Staatliche Politik orientiert sich nicht an dem Allgemeinwohl, sondern an den jeweiligen Organisations- und Konfliktfähigkeiten der Gruppeninteressen. Als neue Konfliktfelder ergeben sich organisierte versus nichtorganisierte Interessen sowie Erwerbstätige versus Nichterwerbstätige - mit anderen Worten „die Übermacht der Organisierten“ und „Rentner haben keine Lobby“²⁵⁶. Als Ergebnis zeigt sich eine Zunahme der Staatsausgaben zugunsten organisierter Gruppen einerseits und zu Lasten nichtorganisierter Gruppen andererseits. Die Lösung dieser Gruppenkonflikte wird in der konsequenten Anwendung einer Ordnungspolitik, die den politischen Gruppenercheinungen Rechnung trägt, gesehen. Al-

²⁵⁶ Vgl. Geißler, 1976.

lerdings mangelte es - zu Beginn der siebziger Jahre - an einer Theorie, die geeignet ist, gruppenstrukturelle (wirtschafts-)politische Sachverhalte eingehend zu analysieren und zu erklären. Dettling u. a. erkennen: „Die ... ordnungspolitischen Defizite lassen sich auch erklären als Folge theoretischer Defizite. Der Weg zu einer erfolgreichen Bewältigung der neuen Probleme führt über eine neue politische und ökonomische Theorie.“²⁵⁷

Während die konfliktorischen Gruppenansätze der Pluralismuskritiker auf einem Zweistufenmodell des politischen Prozesses basieren, legen die Korporatismustheoretiker diesen Dualismus nicht mehr zugrunde. Sie berücksichtigen, daß organisierte Interessengruppen nicht nur Lobby- und Pressure-group-Funktionen ausüben, sondern auch durch dauerhafte und formalisierte Inkorporierung direkt am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß partizipieren und mit den staatlichen Korporateuren in Austauschbeziehungen treten. Durch diese Gruppenkoordination mit dem Staat entsteht eine funktionale Verflechtung zwischen den beteiligten Akteuren sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Makro- als auch auf strukturpolitischer Mesoebene. Konzeptionell werden Interessenverbände zwecks Realisierung des Allgemeinwohls politisch instrumentalisiert, indem sie in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung eingebunden werden. In der Praxis hat sich das Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Verbänden jedoch derart entwickelt, daß eine wechselseitige - eigeninteressengeleitete - Instrumentalisierung aller Akteursgruppen stattfindet, oftmals zu Lasten des Allgemeinwohls. Der Korporatismus als institutionalisierte Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Interessenverbänden führt - organisiert als politischer Tausch - zu korporatistischen Regulierungsnetzwerken. Die Korporatismustheoretiker erkennen, daß statt der intendierten Mäßigung interessenpolitischer Forderungen zumeist die Durchsetzung gruppenegoistischer Ziele erfolgt. Dieses wird außer durch die korporatistischen Regulierungsnetzwerke auch dadurch gefördert, weil nur einige wenige Exklusiv- bzw. Spitzenverbände am korporatistischen Politikmodell beteiligt werden; gemäß Lehmbruch ein sogenanntes „Elitenkartell“.²⁵⁸

Neben der generellen institutionellen Einbindung der Interessenverbände beschäftigen sich die Korporatismustheoretiker auch mit binnenorganisatorischen Problemen auf Verbändeseite. Eine wesentliche Problematik ergibt sich dadurch, daß die Kooperation nur zwischen Spitzenverbänden und bestimmten staatlichen Entscheidungsträgern stattfindet. Um die ausgehandelten Tauschprozesse jedoch effektiv durchsetzen zu können, ist es erforderlich, daß die einzelnen Organisationen bzw. Mitglieder ihren Verbandsspitzen Folge leisten. Daß dieses nicht immer möglich ist, zeigen Lehmbruch, Schmitter und Streeck mit

²⁵⁷ Dettling, Herder-Dorneich, Kevenhörster, 1977, S. 98 f.

²⁵⁸ Vgl. Lehmbruch, Lang, 1977, S. 205.

den zwei konkurrierenden Handlungslogiken auf, die die Interaktionen zwischen den Verbänden und ihren Mitglieder kennzeichnen. Die Korporatismustheoretiker erkennen: die Binnenstruktur der Interessenverbände ist die „Achillesferse des Korporatismus“²⁵⁹. Diese Problematik wird insbesondere bei der Konzentrierten Aktion sichtbar, die als originäres Instrumentarium der Globalsteuerung in der makroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie²⁶⁰ dargelegt wird.

Resümierend zeigt sich, daß die dargestellten politologischen Konflikttheorien ergänzend zu den Pluralismus- und Systemtheorien einen erheblichen Erkenntniswert für die Analyse sowohl wirtschaftspolitischer Gruppen als auch interdependenter Beziehungen zwischen (organisierten) Interessengruppen und (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsträgern aufweisen. Analytische Defizite für die Untersuchung von Gruppen in der Wirtschaftspolitik ergeben sich jedoch dadurch, daß die Konflikttheoretiker teilweise zwar das eigeninteressierte Verhalten (wirtschafts-)politischer Gruppen erkennen, dennoch den Staat insgesamt vorwiegend als Anwalt des Allgemeinwohls betrachten, der fähig und willens ist, (wirtschafts-)politisch beeinflussende oder partizipierende Interessengruppen zu domestizieren. Dadurch wird den (wirtschafts-)politisch brisanten formellen und informellen Beziehungen zwischen organisierten Interessengruppen und einzelnen Gruppen auf seiten der staatlichen Entscheidungsträger von den Pluralismuskritikern oder den korporativen Netzwerken von den Korporatismustheoretikern zu wenig Bedeutung beigemessen. Aus diesem Grunde sind die gruppenorientierten Konflikttheorien nur bedingt geeignet, empirische Beziehungen zwischen organisierten Interessengruppen und (wirtschafts-)politischen Instanzen plausibel zu erklären.

²⁵⁹ Teubner, 1979, S. 497.

²⁶⁰ Siehe Teil 4, Kapitel B, Pkt. III, S. 221 ff. dieser Arbeit.

D. Politische Organisationssoziologie

In den bisherigen politologischen Gruppentheorien standen überwiegend die Beziehungen zwischen (wirtschafts-)politischen Interessenverbänden bzw. organisierten Interessengruppen und den staatlichen Entscheidungsträgern im Mittelpunkt der Analyse. Intragruppenverhaltensweisen wurden dabei zumeist nur sporadisch einbezogen. So beschränkten sich die Untersuchungen hauptsächlich auf die einseitige Einflußnahme der Interessenverbände auf die (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger und verblieben auf einem relativ hohen Aggregationsniveau, da zumeist nur komplexe staatliche Gruppen, wie die gesamte Ministerialbürokratie oder homogene politische Parteien, als Analyseobjekte zugrunde gelegt wurden. Intragruppenstrukturelle Verhaltensweisen sowohl von Interessengruppen als auch von staatlichen Instanzen können jedoch häufig eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einnehmen. In welchem Ausmaß trägt die politische Organisationssoziologie diesen Gruppenphänomenen Rechnung?

I. Regierung

Der Begriff Regierung wird im engeren Sinne verwendet. Terminologisch wird er mit dem Bundeskanzler sowie dem Kabinett gleichgestellt, weil die Ministerialbürokratie als komplexe verhaltenswirksame wirtschaftspolitische Gruppierung in dieser Untersuchung eine dominierende Bedeutung einnimmt und insofern gesondert analysiert wird. Ist die Regierung als Kabinett und Kollegialorgan gruppenstrukturiert?

Obwohl der Bundeskanzler aufgrund des monokratischen Kanzlerprinzips die Richtlinien der Politik bestimmt und ihm letztlich formal keine Entscheidung oktroyiert werden kann, unterliegt er de facto jedoch einigen Zwängen. So hat er einerseits auf verschiedene Gruppen innerhalb seiner eigenen Partei Rücksicht zu nehmen, wie beispielsweise bei der CDU auf die Sozialausschüsse und Mittelstandsvereinigungen, bei der SPD auf die Bezirksverbände, die DGB-Gewerkschaften und verschiedene innerparteiliche Strömungen²⁶¹. Andererseits spielen auch Koalitionsparteien eine wesentliche Rolle. So werden im allgemei-

²⁶¹ Vgl. Rudzio, 1996, S. 265 f. und die dort aufgeführte Literatur; Brauswetter, 1976, S. 6 ff., S. 140 ff.

nen den Koalitionsparteien bestimmte Kabinettsitze zu deren eigenständigen personellen Besetzung angeboten.²⁶²

Wie eng oder weit das Kanzlerprinzip praktiziert wird, ist zumeist sowohl von der politischen Konstellation als auch vom Leitungsstil des jeweiligen Kanzlers abhängig. Autoritäre Führungsstile bewirken einen relativ geringen Freiraum für die einzelnen Minister, deren Ressorts und das Kabinett. Ein kollektionaler Führungsstil dagegen führt meist zu mehr Selbständigkeit der Minister und einzelnen Ressorts sowie des Kabinetts. Formal ist das kollegiale Kabinettsprinzip durch „kollektive regierungsinterne Kompetenzen“ sowie „kollektive Handlungsbefugnisse nach außen“²⁶³ geprägt. Interne Entscheidungsprozesse sind jedoch durch weitere Gruppenbildungen innerhalb des Kabinetts gekennzeichnet. „Wer etwas im Kabinett durchbringen (will), der (sucht) Kontakt mit den anderen Kabinettsmitgliedern, (handelt) Konditionen und Zugeständnisse aus, und (bildet) so Koalitionen und Gruppen und eventuell Mehrheiten. Denn, wer ein Ressort hat, hat etwas, womit er handeln kann, was er anbieten kann, um so die Zustimmung eines anderen Ministers zu einem Vorhaben zu erhalten“.²⁶⁴

Zumeist verlagert sich der Entscheidungsprozeß des Kabinetts ohnehin in sogenannte Kabinettsausschüsse. In diesen speziellen Kabinettsorganen als Regierungsgruppen läßt sich im Gegensatz zu dem relativ großen Kabinett als Koordinationsorgan flexibler ressortübergreifende und konsensuale Politik praktizieren²⁶⁵. Weitere Gruppenbesprechungen können auch im inneren Kabinettskreis erfolgen. Ein inneres Kabinett ist „eine informelle, kleine Gruppe von Vertrauten und Freunden des Kanzlers, meist mit den führenden Vertretern der Koalitionspartner, zu dem auch die Fraktionsvorsitzenden zählen können, wie z. B. beim „Kreßbronner Kreis“ der Großen Koalition. ... Das gemeinsame Auftreten dieser Führungsgruppe, mit einer einheitlichen Meinung im Kabinett, beeinflusste sehr stark die Diskussion im Kabinett zugunsten der vorgefaßten Meinung des inneren Kreises. Dies kann verstärkt dadurch geschehen, daß der Diskussionsverlauf und das Verhalten und die Rolle jedes Gruppenmitgliedes in der Kabinettsitzung im voraus besprochen wird.“²⁶⁶ Diese internen Gruppenentscheidungsprozesse sind schwer zu durchschauen und zu rekonstruieren. In Kabinettsausschüssen oder informellen Gruppen ausgehandelte Kabinettsvorlagen werden innerhalb des Kabinetts im allgemeinen von allen mitgetragen, so daß teilweise weniger der Kanzler als vielmehr „ein engerer Führungskern im Kabi-

²⁶² Brauswetter, 1976, S. 6. Vgl. auch Rudzio, 1996, S. 265 ff.

²⁶³ Rudzio, 1996, S. 268 f.

²⁶⁴ Brauswetter, 1976, S. 114, S. 129 ff.

²⁶⁵ Vgl. Pilz, Ortwein, 1995, S. 142; Rudzio, 1972, S. 339 ff.; 1996, S. 268 ff.

²⁶⁶ Brauswetter, 1976, S. 115; vgl. auch Rudzio, 1996, S. 279 ff.

nett“²⁶⁷ die Richtlinien der Politik bestimmt. Erfolgt die Richtlinienkompetenz nicht mehr - überwiegend - im Kabinett, sondern wird sie von informellen Insider-Zirkeln durch Partei- und Fraktionsvorsitzende aufgestellt, so degeneriert das Kanzlerprinzip zur „Handhabung der Netzwerke innerhalb der politischen Klasse“²⁶⁸. Resümierend stellt Brauswetter fest: Das Kanzlerprinzip ist größtenteils durch ein „Aushandeln, ... Abwägen und Ausgleichen“ bei der „Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen und die daraus folgende Zusammenstellung des Kabinetts“²⁶⁹ gekennzeichnet.

II. Ministerialbürokratie

Generell sind politische Instanzen bei ihren Entscheidungen auf die vorbereitende Mitarbeit der Ministerialbürokratie angewiesen. So werden beispielsweise die im Kabinett beschlossenen Vorlagen maßgeblich von der Ministerialbürokratie vorbereitet. In der Regel erstellt die Ministerialbürokratie das Ressortprogramm, das dann - sofern erforderlich - vom Minister - eventuell unter Berücksichtigung informeller Arrangements mit anderen beteiligten politischen Gruppierungen - im Kabinett durchzusetzen versucht wird. Welche ministeriellen Entscheidungsträger(gruppen) partizipieren in welchem Ausmaß an diesen Programmearbeitungen bzw. -entwicklungen?

Die formell im Organisationsplan der Ministerialbürokratie ausgewiesenen verschiedenen Funktionsgruppen der Referenten, Unter- und Abteilungsleiter sowie Staatssekretäre mit dem Minister verteilen sich auf drei hierarchische Ebenen - Basis-, mittlere Leitungs- und Leitungsebene. Diesen einzelnen Funktionsgruppen kommt als Organisationseinheiten bei der Programmentwicklung unterschiedliche Bedeutung zu. Im allgemeinen geht die Initiative zur Programmentwicklung und deren Ausarbeitung von den auf der Basisebene angesiedelten Referaten bzw. Referenten aus. „Auf der Referatsebene finden sich jene Informationsbestände und jenes Hintergrundwissen, jene Problem- und Lösungskennntnis und jene differenzierten Umweltkontakte, die die Ministerialorganisation insgesamt in die Lage versetzen, ihre Funktionen im Problemlösungsprozeß im derzeitigen Umfang wahrzunehmen.“²⁷⁰ Im Gegensatz zu der Basisebene nehmen die anderen beiden Funktionsgruppen bei der Programminitiative nur eine untergeordnete Stellung ein. „Die höheren hierarchischen Ebenen - Abteilungsleiter, Beamtete und Parlamentarische Staatssekretäre, Minister

²⁶⁷ Hesse, Ellwein, 1992, S. 282.

²⁶⁸ Beyme, 1991, S. 292.

²⁶⁹ Brauswetter, 1976, S. 6. Vgl. auch Rudzio, 1996, S. 265 ff.

²⁷⁰ Scharpf, 1973, S. 79.

- verfügen in den meisten Ressorts ... nicht über jenes Minimum an personeller und technischer Ausstattung, das ihnen unabhängig von der Basisorganisation die Entwicklung von Programminitiativen aufgrund eigener Problemverarbeitung ermöglichen würde.“²⁷¹

Innerhalb der Ministerialbürokratie kommt also der Funktionsgruppe der Referate, und hier insbesondere den Fachreferaten, eine präponderante Bedeutung zu. Größtenteils haben sich die Fachreferate zu Spezialisten entwickelt. Diese fachliche Spezialisierung ergibt sich daraus, daß den einzelnen Referaten üblicherweise feste und dauerhafte Aufgaben zugewiesen werden. Im Laufe der Zeit können die Referatsmitglieder ein immenses Fachwissen akkumulieren, wodurch die Voraussetzung für eine starke Machtstellung geschaffen wird. „Die feste Zuweisung spezialisierter Aufgaben an Basiseinheiten mit relativ geringer Personalfuktuation führt zu jener Akkumulation von Fach- und Problemwissen, Routinisierung von Verfahrensweisen und Lösungsmustern, Stabilisierung von Zielvorstellungen, Orientierung an eingespielten Kontakt- und Kommunikationsnetzen, die als Funktionen und Folgen dauerhafter Spezialisierung erwartet werden können.“²⁷² Um ihre Machtstellung zusätzlich zu stärken, versuchen Referate im allgemeinen, Sachwissen und Informationen zu monopolisieren. Sofern neben dem federführenden Referat weitere Referate sowohl des eigenen Ministeriums - eventuell auch in Form von Arbeits- bzw. Projektgruppen oder interministeriellen Ausschüssen - als auch anderer Ministerien an der Programmausarbeitung beteiligt sind, kann dieser „Referatsegoismus“²⁷³ zu Koordinationskonflikten zwischen den beteiligten Referaten führen. Damit ihr Referatsegoismus möglichst nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt wird, ist das jeweils federführende Referat bestrebt, die Kontakte auf ein Minimum zu beschränken. Bei nicht vermeidbarer Beteiligung versucht das federführende Referat zumeist, über einen feststehenden Kreis immer wieder zu beteiligender Referate, der durch seine Aufgabenstellung diktiert wird, zu verfügen. „Den diesem Kreis angehörenden Referaten geht es darum, ihren eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gegenüber konkurrierenden Programmen zu verteidigen und den zur Diskussion anstehenden Lösungsvorschlag auf unmittelbar einsichtige negative Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu überprüfen. Das heißt, die Entscheidungsbereiche der an der Programmausarbeitung beteiligten Einheiten werden selbst nicht zur Disposition gestellt, sondern lediglich gegen negative Änderungen des status quo verteidigt“²⁷⁴. Um generell

²⁷¹ Ebendort, S. 79 f.

²⁷² Ebendort, S. 80. Vgl. auch Schmid, Treiber, 1975, S. 153 ff. und die dort angegebene Literatur.

²⁷³ Moths, Wulf-Mathies, 1973, S. 52 f.

²⁷⁴ Schmid, Treiber, 1975, S. 132; vgl. auch Brauswetter, 1976, S. 89 ff.

mögliche, aus der Programmentwicklung entstehende Konflikte auszuschließen oder zu minimieren, ist der federführende Referent außerdem bemüht, sowohl an der Programmabstimmung Beteiligte anderer Bereiche als auch von der Programmentwicklung positiv und/oder negativ Betroffene frühzeitig in den Entscheidungsprozeß miteinzubeziehen. Interne und externe Beteiligungsverfahren zeichnen sich durch eine Konzentration auf „fachtangierende Facheinheiten“ und „fachtangierende“ nichtstaatliche Handlungsträger zu einem „geschlossenen System“ aus. „Eine derart bedingte Problemverarbeitung der vorgegebenen Aufgaben zeigt Merkmale eines Zirkelmechanismus, der bewirkt, daß die fachliche Regulierung durch nahezu ausschließlich ebenen- und fachspezifische Kontakte aus sich selbst heraus Satisfaktion erreicht.“²⁷⁵ Dabei ist besonders der interne Beteiligungsprozeß „zum einen durch eine fachinformatrische Verengung und zum anderen durch ein informales Kommunikationshandeln gekennzeichnet, was insgesamt Züge eines exklusiven, informalen und sich selbst genügenden Kommunikationskreislaufes erkennen läßt, der sich fachlich und informatrisch zum großen Teil selber reproduziert“²⁷⁶. So dienen beispielsweise Hausbesprechungen in der Regel nur noch dazu, bereits getroffene Referatsentscheidungen zu legitimieren.

Die Funktionsgruppen der höheren Organisationsebenen, mittlere Leitungs- und Leitungsebene, werden an der Programmentwicklung zumeist nur beteiligt, sofern es sich um konfliktäre Entscheidungen handelt, die auf der Basisebene nicht zu lösen sind. Um sein Konzept durchzusetzen, wird der federführende Referent versuchen, interne Unterstützung, insbesondere von seinem Abteilungsleiter und persönlichen Referenten der politischen Spitze, zu erhalten.²⁷⁷ Gelegentlich bemüht sich das federführende Referat zusätzlich um externe Unterstützung, wie beispielsweise von Abgeordneten des Bundestages. „Dies (führt) nicht selten dazu, daß aktive Ministerialbeamte sich ihre eigenen politischen Verbindungen (schaffen) und zum Teil an ihren Vorgesetzten vorbei Politik (betreiben), etwa ohne Wissen ihrer Vorgesetzten einzelnen Abgeordneten ihre Entwürfe (zustecken) oder auch nur Fragen für Abgeordnete (formulieren), die eine Entwicklung in ihrem Sinne in Gang (setzen).“²⁷⁸

²⁷⁵ Murswiek, 1973, S. 16, zitiert nach Schmid, Treiber, 1975, S. 136.

²⁷⁶ Ebendort, S. 16, zitiert nach Schmid, Treiber, 1975, S. 136 f.

²⁷⁷ Vgl. Schmid, Treiber, 1975, S. 182 ff.

²⁷⁸ Brauswetter, 1976, S. 96.

III. Parlament

Die bereits bei der Analyse von Regierung und Ministerialbürokratie beobachtbare Tendenz zur institutionellen Entscheidungsverlagerung in relativ kleine formelle und informelle Gruppen setzt sich auch innerhalb des Parlaments fort. Nicht der einzelne Abgeordnete entscheidet primär für sich im Plenum, sondern er ist in vielfältige formelle und informelle Gruppierungen eingebunden, wie Fraktionen und innerfraktionelle Gruppierungen, parlamentarische Gruppen, unterschiedliche Ausschüsse und Arbeitskreise, oppositionelle Parlamentsgruppen, Parteigremien, die seine Willensbildung beeinflussen können.

1. Fraktionen

Gehört ein Abgeordneter einer Fraktion an, was im allgemeinen üblich ist, wird seine Handlungsweise zumeist von der Fraktion als Parteigruppierung im Bundestag bestimmt. Gemäß der politischen Verfassung sind die Abgeordneten des Bundestages zwar „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“²⁷⁹. Dieses schließt jedoch eine Fraktionsdisziplin bzw. -solidarität nicht aus, sofern diese Verhaltensweise nicht prinzipiell mit der Grundüberzeugung des einzelnen Abgeordneten unvereinbar ist und ihm die endgültige Entscheidungsfreiheit vorbehalten bleibt. Im Gegenteil, „die Mehrheit der Fraktionsmitglieder muß erwarten können, daß sich die in der Minderheit Gebliebenen an die getroffenen Absprachen halten“, denn „der gemeinsam erstrebte politische Erfolg kann durch Uneinigkeit in Frage gestellt werden“²⁸⁰. Deshalb „(ist) das Ziel der Fraktionsbindung ... die unmittelbar wirksame Schlagkraft der Fraktion als Gruppe. Als Abgeordneter und damit als Fraktionsmitglied wird man Mitglied einer arbeitsteiligen Gruppe mit notwendig ausgeprägtem geschlossenem Auftreten“²⁸¹. Ein freiwilliges einheitliches Gruppenhandeln ist mit dem freien Mandat durchaus vereinbar. Allerdings kann der Konsensdruck innerhalb der Fraktion so stark werden, daß sich das freie Mandat faktisch zu einem - verfassungswidrigen - imperativen Mandat wandelt, wenn die Fraktionszugehörigkeit einzelnen Abgeordneten infolge des Fraktionszwangs ein einheitliches Gruppenverhalten abweichend von ihrer grundlegenden Meinung vorschreibt.

Im wesentlichen findet die Fraktionsarbeit in den fraktionsinternen Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen statt. Umfassende und komplizierte parlamentari-

²⁷⁹ Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz.

²⁸⁰ Kretschmer, 1992, S. 84.

²⁸¹ Ellwein, 1977, S. 248.

sche Sachfragen, Themen und Gesetzentwürfe erfordern zunehmend diese Arbeitsteilung, bei der die Abgeordneten entsprechend ihrem Expertenwissen in verschiedenen Arbeitskreisen bzw. Arbeitsgruppen tätig sind. An diesen Arbeitskreis- und Arbeitsgruppensitzungen nehmen meist auch fachlich zuständige Ministerialreferenten, Verbandsvertreter und eventuell weitere Sachverständige teil. Die Fraktionsbeschlüsse werden also unter sachlichen und fachlichen sowie vielfältigen gruppenspezifischen Aspekten vorbereitet. Dabei „(tragen) die in den Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen tätigen und auf bestimmte Gebiete spezialisierten Abgeordneten (und weitere beteiligte Gruppen, S. B.) ... nicht nur dazu bei, der Gesamtfraktion ‘ein abschließendes politisches Urteil zu ermöglichen’, sondern präjudizieren vielfach die Entscheidungen der meisten Fraktionskollegen durch ihre detaillierten Kenntnisse“²⁸². Bei der Fraktionsabstimmung zeigt sich dann in der Regel die bereits erwähnte Fraktionsdisziplin. Innerhalb der Fraktion wird vorausgesetzt, daß alle Mitglieder einer Fraktion sich entsprechend den gefaßten Mehrheitsbeschlüssen verhalten, auch wenn sie davon überzeugt sind, daß es besser wäre, anders zu entscheiden. Befindet sich der einzelne Abgeordnete in seiner Rolle als Fraktionsmitglied in einem Konflikt mit seiner persönlichen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit, so wird er sich zumeist für die erste Verhaltensweise entscheiden. Denn „die politische Praxis belehrt die Abgeordneten sehr nachhaltig, daß sie, für sich als einzelne Abgeordnete betrachtet, nicht nur außerstande sind, sich auf allen Gebieten ein Urteil zu bilden, sondern auch, daß der einzelne politisch nur soviel Gewicht hat, als er in der Lage war, vor der Abstimmung die anderen zu überzeugen. Bei der Abwägung zwischen der Notwendigkeit, im Parlament zu Mehrheitsentscheidungen kommen zu müssen, und der individuellen Freiheit des einzelnen Abgeordneten erkennen die Abgeordneten fast ausnahmslos die Vorrangigkeit des politischen Führungswillens an.“²⁸³

2. Bundestagsausschüsse

Der Gruppeneinfluß fraktioneller Arbeitskreise und Arbeitsgruppen wirkt bis in die Bundestagsausschüsse, da die Fraktionen die Ausschußmitglieder benennen, die Ausschüsse den Arbeitskreisen sowie Arbeitsgruppen der Fraktionen weitgehend entsprechen und die Ausschußsitzungen in den Arbeitskreisen der Fraktionen nicht nur vorbereitet, sondern bis zum Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens oder anderer Vorhaben von ihnen begleitet werden. Auch innerhalb der Ausschüsse wird vorausgesetzt, daß sich die Fraktionsvertreter bei ihrer Ausschußarbeit an die Vorgaben ihrer Fraktion halten.

²⁸² Pilz, Ortwein, 1995, S. 167; vgl. auch Apel, 1970, S. 223 ff.

²⁸³ Schäfer, 1982, S. 153.

Obwohl in der Geschäftsordnung „nur“ als „vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages“ bezeichnet, präjudizieren die Ausschüsse jedoch im wesentlichen den parlamentarischen Entscheidungsprozeß. Gesetze und andere Vorhaben werden in den Fachausschüssen von den Fraktionsexperten zusammen mit den Fachreferenten der jeweils zuständigen Ministerien erörtert und ausformuliert. In diesen Gruppen fallen viele Entscheidungen, denen das Plenum des Bundestages oftmals nur noch formell zustimmt.

Durch die relativ enge Zusammenarbeit der Ausschüsse mit der jeweils zuständigen Ministerialbürokratie - jedem Ministerium soll ein entsprechender Bundestagsausschuß zugeordnet sein - sowie aufgrund von Hearings mit Interessenverbänden und Sachverständigen fließen auch viele externe Gruppeninteressen in den Willensbildungsprozeß der Ausschüsse ein. Oftmals entwickelt sich durch die intensive Zusammenarbeit ein gegenseitiges Austauschverhältnis. „Der Ausschuß kommt dem Minister bei bestimmten Wünschen entgegen und erwartet dafür, daß auch der Minister den Wünschen des Ausschusses im Rahmen des Möglichen folgt.“²⁸⁴ Obwohl offiziell entweder der Minister, ein Staatssekretär oder ein Abteilungsleiter als Hauptsprecher fungiert, kommt auch hier wiederum den primär sachlich zuständigen und eventuell weiteren sachlich betroffenen Referenten respektive den jeweiligen Referaten eine große Bedeutung zu, denn sie verfügen - im Gegensatz zu den übergeordneten ministeriellen Ebenen - überwiegend über das geforderte Sachwissen. Durch diese intensive Zusammenarbeit entsteht innerhalb der Ausschüsse „ein enger persönlicher Kontakt zwischen Abgeordneten und Ministerialreferenten. ... Der Abgeordnete erfährt mehr als sonst, der Beamte nützt den unmittelbaren Kontakt aus, um seine Sorgen und seine Vorstellungen vorzutragen; daß dabei manchmal auch der Versuch unternommen wird, von der offiziellen Linie des Ministers abzuweichen, und daß dabei auch der Abgeordnete manches mal versucht ist, Konzessionen zu machen, kennzeichnet nur dieses gemeinsame Gebiet der Beratungen zwischen Parlament und Verwaltung“²⁸⁵.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der parlamentarische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß von vielfältigen Gruppenbeziehungen und -entscheidungen geprägt ist, wie auch Kretschmer resümierend konstatiert: „Gesetzgebungs- und Kontrollentscheidungen des Parlaments und seiner Ausschüsse bilden sich in einem vielfach vernetzten Kommunikationsprozeß mit den zuständigen Gremien und Mitgliedern aller Fraktionen heraus, die sich ihrerseits mit verschiedenen befreundeten und kooperationsbereiten Institutionen, Gruppen und Fachleuten abstimmen.“²⁸⁶

²⁸⁴ Blischke, Scholz, 1984, S. 22.

²⁸⁵ Schäfer, 1982, S. 131.

²⁸⁶ Kretschmer, 1984, S. 298.

3. *Bundesratsausschüsse*

Ebenso wie im Bundestag erfolgt auch im Bundesrat die eigentliche Willensbildung und Entscheidung in den Ausschüssen. Alle beim Bundesrat eingehenden Vorlagen - Gesetzentwürfe der Bundesregierung, Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und sonstige Vorlagen - werden den Ausschüssen zur Vorberatung zugewiesen. Besondere Bedeutung innerhalb dieser Ausschüsse kommt den Landesministerien zu. Insbesondere die fachlich zuständigen Referenten bzw. Referate stehen entweder für die Beratung von Einzelfragen zur Verfügung oder sie bereiten die Beratungen vollständig vor. Zusätzlich können die Bundesministerien und Vertreter ihrer Ressorts an den Beratungen teilnehmen. Die Sitzungen der Bundesratsausschüsse sind also durch die gemeinsamen Verhaltensweisen der Funktionsgruppe der Ministerialbürokratien gekennzeichnet. Das bedeutet, „daß hier der Dialog und die Auseinandersetzung zwischen der Ministerialbürokratie des Bundes und der Ministerialbürokratie der Länder stattfindet“²⁸⁷.

Die präponderante Bedeutung der Landesministerien setzt sich auch innerhalb des Plenums durch, da die Bundesratsmitglieder bei der Stimmabgabe an die Weisungen ihrer Landesregierung gebunden sind. Somit bestimmen also Landesbürokratie und -kabinett - und hier im wesentlichen die Referenten bzw. Referate - maßgeblich den Entscheidungsprozeß innerhalb des Bundesrates.

4. *Vermittlungsausschuß*

Können sich Bundestag und Bundesrat über Gesetzesbeschlüsse nicht einigen, obliegt es dem Vermittlungsausschuß, eine für beide Organe annehmbare Fassung des umstrittenen Entwurfes auszuarbeiten. Besonderes Kennzeichen dieser politischen Gruppe ist, daß sie sich vorwiegend aus Politikern mit allgemeinen Kenntnissen und nicht aus Fachleuten zusammensetzt. Zumeist befinden sich die Vertreter des Bundesrates im Gegensatz zu den Vertretern der Bundestages in der günstigeren Entscheidungsposition, weil einerseits der „Bundestag mit der Bundesregierung an dem baldigen Zustandekommen der von ihm beschlossenen Gesetze lebhaft interessiert ist und ... andererseits der Bundesrat den überwiegenden Teil der Vermittlungsfälle durch ein bloßes Votum zum Scheitern bringen kann. ... Bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen werden sich die Vertreter des Bundestages sehr genau überlegen, ob sie nicht lieber weitreichende Zugeständnisse in Kauf nehmen sollen, ehe sie eine Ablehnung riskie-

²⁸⁷ Ziller, 1979, S. 85. Vgl. auch Rudzio, 1996, S. 296 f.

ren.²⁸⁸ Letztendlich werden in diesem - im Vergleich zum Parlament - kleinen Gremium und häufig sogar in dem informellen „verkleinerten Vermittlungsausschuß“, in dem oftmals die eigentliche Vermittlungsarbeit geleistet wird, insbesondere bei ganzen Kompromißpaketen „durch einen Tauschhandel erzielte Kompromisse“²⁸⁹ gefunden, die in den meisten Fällen vom Bundestag und Bundesrat angenommen werden.²⁹⁰

IV. Politische Parteien

Gemäß der politischen Verfassung soll die innerparteiliche Struktur demokratischen Grundsätzen entsprechen. Demzufolge bedeutet innerparteiliche Demokratie idealiter, daß sich politische Parteien nach dem uneingeschränkten Willen ihrer Mitglieder und nicht nach der Herrschaft bestimmter innerparteilicher Gruppen zu richten haben. Wie die Parteienforschung jedoch zeigt, ist die Binnenstruktur politischer Parteien von inneren Machtgruppenbildungen gekennzeichnet.

1. Gesetz der Oligarchie

Bereits 1902 beschäftigte sich der russische Politiker Moisei Ostrogorski in seiner Parteiensoziologie mit der politischen Parteien inhärenten oligarchischen Herrschaft.

Ebenfalls auf die bedeutsame Bildung von Machtgruppen innerhalb politischer Parteien wies 1911 der deutsche Sozialist und Publizist Robert Michels mit dem Untertitel „Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens“ in seiner „Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ hin. Michels geht davon aus, daß sich in jeder Organisation eine Führungsschicht etabliert, die keiner Kontrolle unterliegt. Den Ausgangspunkt für seine These bildet die Analyse der Parteien des demokratischen Sozialismus, denn daß die konservativen Parteien von Herrschaftsgruppen geprägt sind, setzt er als bekannt voraus. Aber auch in sozialdemokratischen Parteistrukturen zeigt sich die Unmöglichkeit direkter Massenherrschaft. Zwar ist „ohne Organisation ... die Demokratie nicht denkbar ... erst die Organisation gibt der Masse Konsistenz“, aber „wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie. ... Die Organisation vollendet entscheidend die Zweiteilung jeder Partei bzw. Gewerkschaft

²⁸⁸ Neunreither, 1959, S. 81.

²⁸⁹ Hasselsweiler, 1981, S. 208.

²⁹⁰ Vgl. auch Rudzio, 1996, S. 258.

in eine anführende Minorität und eine geführte Majorität.“²⁹¹ Michels erkennt, daß politische Parteien keine sozialen Einheiten bilden, sondern die demokratische Basis durch eine oligarchische Struktur des Aufbaus verdeckt ist. Diese oligarchischen Phänomene bezeichnet er als „soziologisches Grundgesetz, dem die politischen Parteien ... bedingungslos unterworfen sind ...: die Organisation ist die Mutter der Herrschaft der Gewählten über die Wähler, der Beauftragten über die Auftraggeber, der Delegierten über die Delegierenden.“²⁹² Empirisch weist Michels diese Hierarchisierung anhand sozialdemokratischer Parteien, die durch einen riesigen Stab von Führungsfunktionären und -gremien mit eigenen - teilweise von der Mitgliederbasis abweichenden - Interessen gekennzeichnet sind, nach. Sukzessive lösen sich die Führer von der Masse. „Die Führer, die zuerst spontan entstehen und ihre Tätigkeit umsonst und nebenamtlich ausüben, werden berufsmäßig. Auf diesen ersten Schritt folgt dann der zweite, denn die Schaffung eines berufsmäßigen Führertums ist nur das Präludium zur Entstehung eines stabilen und inamoviblen Führertums.“²⁹³ Die Bildung eines solchen berufsmäßigen Führungstums bezeichnet Michels als Anfang vom Ende der Demokratie. „Im Parteileben läßt sich die Beobachtung machen, daß mit fortschreitender Entwicklung die Demokratie wieder eine rückläufige Bewegung macht. Mit zunehmender Organisation ist die Demokratie im Schwinden begriffen.“²⁹⁴ Als Regel führt er an: „Die Macht der Führer wächst im gleichen Maßstabe wie die Organisation (Ehernes Gesetz der Oligarchie, S. B.). Der verschiedenen hohe Grad der Führermacht, den wir in den einzelnen Parteien und Gewerkschaften ... antreffen, wird ... in der Hauptsache durch den verschiedenen hohen Grad ihrer organisatorischen Entwicklung bestimmt.“²⁹⁵ Oligarchien und Führertum sind nicht nur das Kennzeichen politischer Parteien, sondern Michels betrachtet beide Erscheinungen als symptomatisch für jede Form gesellschaftlichen Lebens. Das Gesetz der Oligarchie, „die Bildung von Oligarchien im Schoße der mannigfaltigen Formen der Demokratien“, ist organisch, „eine Tendenz, der jede Organisation ... notwendigerweise unterliegt.“²⁹⁶ Denn „es ist ein unabänderliches Sozialgesetz, daß in jedem durch Arbeitsteilung entstandenen Organ der Gesamtheit, sobald es sich konsolidiert hat, ein Eigeninteresse, ein Interesse an sich selbst und für sich selbst, entsteht.“²⁹⁷

²⁹¹ Michels, 1957, S. 24 f.

²⁹² Ebendort, S. 370 f.

²⁹³ Ebendort, S. 370.

²⁹⁴ Ebendort, S. 26.

²⁹⁵ Ebendort, S. 26.

²⁹⁶ Ebendort, S. 371.

²⁹⁷ Ebendort, S. 366.

Neben Ostrogorski und Michels erkannte auch der französische Politikwissenschaftler Maurice Duverger die Tendenz zur Oligarchie der Parteileiter. Duverger bestätigte - gestützt auf eine breite Materialbasis - in seiner erstmals 1951 erschienenen Studie über politische Parteien die von Ostrogorski und Michels dargestellten Thesen. Seiner Meinung nach befinden sich die politischen Parteien in einem Dilemma: einerseits agieren sie in einem politischen Bereich, „in dem die demokratische Lehre immer noch das allgemeine Fundament bildet“, andererseits „(treibt) die praktische Notwendigkeit sie stark in die entgegengesetzte Richtung. Das demokratische Prinzip verlangt die Wahl der leitenden Personen auf allen Stufen, ihre häufige Ernennung, ihre kollektive Tätigkeit, eine schwache Autorität. Mit solcher Organisation ist aber eine Partei schlecht für den politischen Kampf ausgerüstet“²⁹⁸. Sofern sich alle politischen Parteien demokratisch organisieren und einem Wettbewerb unterliegen, ist das demokratische Prinzip gerechtfertigt. Da sich in der Realität jedoch - so Duverger - vielfach autokratische und autoritäre Organisationsstrukturen zeigen, befinden sich die demokratisch organisierten gegenüber den autoritären Parteien in einer unterlegenen Position. Deshalb sieht Duverger es als erforderlich an, daß sich demokratische Parteien, die weiterhin existieren wollen, den autokratisch strukturierten anpassen müssen. Diese Anpassung geschieht „um so leichter, als ihre führenden Persönlichkeiten von selbst schon darauf bedacht sind, ihre Macht zu erhalten und sie zu vermehren, und als die Mitglieder dieser Tendenz keinerlei Widerstand entgegensetzen, sie im Gegenteil durch ihre Führerverehrung noch bekräftigen“²⁹⁹. Durch die „Führerverehrung“ unterwerfen sich die Parteimitglieder der Autorität der Parteileiter. „Die Führer werden eigentlich nicht durch die Mitglieder bestimmt, obwohl es so aussehen mag, sondern sie sind kooptiert Sie bilden, getrennt von den Mitgliedern, eine herrschende Schicht, eine mehr oder weniger in sich geschlossene Kaste. Soweit sie gewählt werden, erweitert sich zwar die Parteioligarchie, wird aber dadurch noch nicht Demokratie.“³⁰⁰ Der wesentlich autokratische und oligarchische innere Aufbau politischer Parteien unterminiert nicht nur die Parteibasis, sondern wirkt sich nach Duverger auch einschränkend auf die Parlamentarier aus. „Die Parlamentarier müssen sich selbst diesem Gehorsam (der Parteienverehrung, S. B.) anschließen, der sie in Abstimmungsmaschinen verwandelt, die von den Parteileitern betrieben werden. So entstehen jene geschlossenen, disziplinierten und mechanisierten Organisationen, jene monolithischen Parteien“³⁰¹ Insgesamt beschreibt Duverger die Auswirkungen der oligarchisch strukturierten Parteiführung: „So sind die Parlamentarier mehr und mehr der Autorität der Parteilei-

²⁹⁸ Duverger, 1959, S. 150.

²⁹⁹ Ebendort, S. 150.

³⁰⁰ Ebendort, S. 427.

³⁰¹ Ebendort, S. 428.

ter unterworfen und das heißt, daß die Masse der Wähler von der kleineren Gruppe der Mitglieder und Aktivisten beherrscht wird, die ihrerseits wieder der Parteileitung unterstehen.“³⁰² Diese Oligarchisierung bedeutet aber nicht, daß die Demokratie durch politische Parteien gefährdet ist. Denn „alle Regierung ist ihrer Natur nach oligarchisch; aber die Herkunft und die Bildung der Oligarchien, durch die ihr Handeln bestimmt wird, sind sehr verschieden“. Deshalb „(muß) die alte Formel von der ‘Regierung des Volkes durch das Volk’ ersetzt werden durch ‘Regierung des Volkes durch eine aus dem Volk hervorgegangene Elite’“³⁰³. Solange die Parteiführung aus dem Volke stammt, ist gemäß Duverger die Demokratie gewährleistet.

2. Faktionalismusforschung

Die von Ostrogorski, Michels und Duverger festgestellte Tendenz zu (Herrschafts-)Gruppenbildung zeigt sich - allerdings in abgeschwächter Ausprägung - nicht nur auf der Ebene der Parteiführung, sondern generell innerhalb politischer Parteien. So ist der innerparteiliche Prozeß von zahlreichen formellen und informellen Parteigruppen³⁰⁴ gekennzeichnet, deren Bestreben in der Durchsetzung ihrer Eigeninteressen und Übernahme von Machtpositionen besteht. Kaack konstatiert „parteiinterne Gruppenbildungen sind ... schon so alt wie die Parteien selbst“³⁰⁵.

Im wesentlichen beginnt die Faktionalismusforschung im Sinne einer innerparteilichen Gruppenforschung in den dreißiger Jahren im angloamerikanischen Raum. Die klassische Faktiondefinition geht auf den amerikanischen Politologen Harold Lasswell zurück. Er definiert: „The term faction is commonly used to designate any constituent group of a larger unit which works for the advancement of particular persons or policies. The faction arises in the struggle for power and represents a division on details of application and not on principles. ... The possibility of factionalism is increased when large changes occur in the life situations of members of the group. ... In periods of acute crisis, when revolutionary changes are in progress, the integration and disintegration of political factions may occur with baffling rapidity. ... Within each party new factions appeared occasionally breaking away and forming new parties.“³⁰⁶ Diese relativ allgemeingehaltene Definition wurde in der Folgezeit von den meisten Parteifor-

³⁰² Ebendort, S. 427 f.

³⁰³ Ebendort, S. 431.

³⁰⁴ Siehe auch die Darstellung in Teil 1, Kapitel A., Pkt. III. 3, S. 26 ff.

³⁰⁵ Kaack, 1971, S. 697.

³⁰⁶ Lasswell, 1948, S. 49 f.

schem übernommen, wie beispielsweise von Zariski. Er beschreibt Faktionen als „any intra-party combination, clique, or grouping whose members share a sense of common identity and common purpose and are organized to act collectively - as a distinct bloc within the party - to achieve their goals“³⁰⁷. Unter Zugrundelegung dieser weit gefaßten Faktionsdefinition lassen sich unter parteiinternen Gruppen sowohl formelle institutionalisierte Gruppierungen, wie legalisierte Führungsgruppen, Arbeitskreise, Projektgruppen, ständige und nichtständige Ausschüsse, Gremien, Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Beiräte, Arbeits- und Gesprächskreise, als auch informelle Gruppen, wie innerparteiliche Oppositionsgruppen, richtungspolitische Gruppierungen sowie Parteiflügel, subsumieren.

Formelle parteiinterne Gruppierungen zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus: „Self-consciously organized as a body, with a measure of discipline and cohesion“.³⁰⁸ Institutionalisierte Parteigruppen sind also durch eine stabile und spezifische sowie dauerhafte Organisationsstruktur geprägt. Im Gegensatz zu den formellen Gruppierungen bilden sich innerparteiliche informelle Gruppen ad hoc mit unterschiedlicher Dauer. Kurzfristig agierende ad-hoc Faktionen basieren meist auf persönlichen Beziehungen ihrer Mitglieder und weisen in der Regel nur lose Organisationsstrukturen auf. Nachdem sie ihren primären Organisationszweck erfüllt haben, lösen sie sich entweder auf oder konstituieren sich für einen anderen Zweck neu. Permanente Parteigruppen zeigen dagegen im Zeitverlauf eine Tendenz zur organisatorischen Verfestigung. Gemein ist informellen Faktionen zumeist ein stark entwickeltes Gruppenbewußtsein als ein aus den gemeinsamen Zielen und Interaktionen resultierendes Wirbewußtsein. So wird zum Beispiel die Faktion innerparteiliche Opposition „durch ein Gruppenbewußtsein, ein Minimum an Organisation und von der Mehrheit wenigstens teilweise abweichende sachlich-politische Ziele zusammengehalten“, wobei ihre Zielsetzung darin besteht, „die Mehrheit abzulösen bzw. ihre Politik zumindest teilweise zu verändern“³⁰⁹. Als informelle parteiinterne Gruppierungen innerhalb der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) sind beispielsweise die Mitte-links-Faktionen Frankfurter Kreis, Gruppe der 16. Etage, Leverkusener Kreis sowie die Mitte-rechts-Faktionen Godesberger Kreis, Vogel-Kreis, Kanalarbeiter zu nennen. In der Christlich Demokratischen Union (CDU) konstituieren sich die informellen innerparteilichen Gruppen liberal-konservative Honoratiorenzirkel, der Hamburger Magdalenenkreis etc. Gemäß dem amerikanischen Politologen Samuel J. Eldersveld bilden sich informelle innerparteiliche Faktionen generell im Kampf um innerparteiliche Machtanteile

³⁰⁷ Zariski, 1960, S. 33.

³⁰⁸ Rose, 1964, S. 37.

³⁰⁹ Raschke, 1977, S. 22 f.

und im Streben um persönlichen Erfolg. Um diese Ziele zu erreichen, versuchen gleichgesinnte aktive Parteimitglieder, sich innerparteilich zu organisieren. Eldersveld kommt zu dem Ergebnis: die ... Parteien bestehen aus zahlreichen, weitgehend autonomen Führungsschichten, die untereinander wechselnde Allianzen von Subkoalitionen bilden.³¹⁰ Im Mittelpunkt des gruppenpolitischen Interesses steht die Wahl bzw. die Zusammensetzung der Delegiertenmandate.

Wie wirken sich solche informellen Gruppierungen als Handlungseinheiten auf die innerparteiliche Willensbildung aus? Heß kommt in seiner Untersuchung über innerparteiliche Gruppenbildungen am Beispiel der Berliner SPD zu dem Ergebnis, daß „permanente und verfestigte gruppenpolitische Aktivitäten zum Verlust an innerer und äußerer Integrationsfähigkeit der Gesamtpartei und zur Aufzehrung ihrer programmatischen und kulturellen Substanz (führen)“³¹¹. Fakkionalismus beeinträchtigt die Parteiführungspersonen in ihrem Verhalten, die Personalpolitik sowie das Regierungshandeln. Dezidiert stellt er fest: „Ein verfestigter innerparteilicher Fakkionalismus bedroht ... die Regierungsfähigkeit der Gesamtpartei durch bedenkenlos ausgetragene Streitigkeiten, beeinträchtigt das Regierungshandeln ständig und schafft auch im Wege des Personalproporz nicht die personellen Alternativen für eine ständige Erneuerung der parlamentarischen Repräsentanz.“³¹² Für das einzelne Parteimitglied wirkt sich der innerparteiliche Fakkionalismus folgendermaßen aus: „Er fördert die innerparteiliche Demokratie in überhaupt keiner Weise. Im Gegenteil: Nach der Zerstörung des statutarisch geregelten Willensbildungsprozesses und der darin verbrieften Mitgliederrechte schuf der Fakkionalismus neue Abhängigkeiten und Hierarchien für das einzelne Mitglied. Die Mobilisierung der Mitglieder durch die informellen Gruppierungen diente nicht dem Regierungshandeln, sondern bewirkte irreparablen Schaden an öffentlichem Ansehen und an Glaubwürdigkeit zu Lasten der Gesamtpartei.“³¹³ Für aktive Mitglieder gibt es kaum eine Möglichkeit, sich einer Gruppenzuordnung und dem Gruppenwillen zu entziehen, weil sonst die Sanktion Nichtwiederwahl droht. Massiver Gruppendruck auf die Parteiführung kann sich in einer zerstörten Machtbasis, geänderter Personalpolitik sowie parteiinterner Gruppenabhängigkeit bei allen Entscheidungen zeigen. In den meisten Fällen ist es der Führungsspitze nur durch „ständiges Traktieren zwischen den Parteigruppen“³¹⁴ möglich, effiziente Entscheidungen zu treffen. Eine Verfestigung innerparteilicher Gruppen führt zu neuen Hierar-

³¹⁰ Vgl. Eldersveld, 1964.

³¹¹ Heß, 1984, S. 371. Zu einem ähnlichen Ergebnis - ebenfalls exemplarisch anhand der Berliner SPD dargestellt - gelangt auch Zeuner, 1970, S. 115 ff.

³¹² Heß, 1984, S. 371.

³¹³ Ebendort, S. 371.

³¹⁴ Ebendort, S. 372.

chien zwischen Parteiführung und Mitgliederbasis. Teilweise bilden sich weitere Intergruppenbeziehungen. „In dem Maße, in dem die Gruppeneliten unter der Schutzglocke der Konzentration der Kräfte den innerparteilichen Machtanteil unter sich aufteilen, entwickelten sich Sonderbündnisse und personell bestimmte Seilschaften, die das Erscheinungsbild und die Handlungsfähigkeit der gewählten Gremien aufs Neue beeinträchtigen.“³¹⁵ Das Verhandeln zwischen den Vertretern verschiedener innerparteilicher Gruppen ist oftmals auch durch sogenanntes „Kungeln“ gekennzeichnet. Innerparteiliche Absprachen basieren dann auf dem Prinzip des Tausches „Unterstützt Du mich jetzt, unterstütze ich Dich später“.³¹⁶

Im Gegensatz zu den informellen innerparteilichen Gruppierungen, die sich ausschließlich aus eigennutzorientierten Gründen gebildet haben, besteht das originäre Organisationsziel formeller parteiinterner Faktionen, wie legalisierte Führungsgruppen, Arbeitsgruppen, Arbeitsgemeinschaften, Kommissionen, Fachausschüsse und Sonderorganisationen, entweder in der Bearbeitung sowie (beratenden) Unterstützung politischer, organisatorischer Parteiaufgaben und/oder in der innerparteilichen Interessenvertretung bestimmter sozialer Gruppen. Als überwiegende Expertengremien sind sie jedoch fähig, ihren - oftmals interessengefärbten - Sachverstand zu Lasten des innerparteilichen Gleichgewichts zu nutzen, d. h. sowohl zu ihren Gunsten und/oder zum ausschließlichen Vorteil der von ihnen vertretenen Gruppen unter Vernachlässigung des Gesamtparteiinteresses, und in den parteilichen Willensbildungsprozeß zu lancieren. So besteht bei den Führungsgruppen die Gefahr einer „Verselbständigung der Führer“, die dann nicht mehr das Interesse der Parteimitglieder - insbesondere der Parteibasis - vertreten, sondern „selbstherrlich die Parteilinie allein bestimmen“³¹⁷. Sofern sich einzelne Parteigruppen als „Verteter“ bestimmter Interessengruppen sehen, ist auch hier die Gefahr groß, daß sie sich nur nach den Wünschen der Interessengruppen richten. Eine Zusammenarbeit zwischen Parteigruppen und Interessenverbänden erfolgt meist durch nichtöffentliche Spitzengespräche zwischen den Führungsgruppen. „Die Parteiführung verhandelt mit der Verbandsführung. Sie kann sich kaum für jede dieser Verhandlungen genaue Anweisungen von der Mitgliedschaft holen, sie erhält zudem durch die Kontakte mit den Verbänden Informationen, die die unteren Parteigremien und erst recht die Mitglieder nicht haben.“³¹⁸ Eine Zusammenarbeit mit den Verbänden bedeutet, daß diese ihre Interessen in die Partei einbringen können, was ihnen auch oftmals

³¹⁵ Ebendort, S. 381 f.

³¹⁶ Vgl. ebendort, S. 387; Zeuner, 1970, S. 102.

³¹⁷ Zeuner, 1970, S. 13. Zu einem analogen Ergebnis gelangt auch Preuß (1981) in seiner Untersuchung der Gruppenbildung und innerparteilichen Demokratie, dargestellt am Beispiel der Hamburger CDU.

³¹⁸ Zeuner, 1970, S. 16, S. 94 ff.

gelingt. Zeuner begründet die Außensteuerung durch die Interessengruppen wie folgt: „Die Position der Verbände ist sehr stark: Sie können den Parteien Geld anbieten, sie verfügen auf vielen Gebieten über mehr Expertenwissen als die Parteien und vor allem: Sie können Wahlempfehlungen an ihre Mitglieder aussprechen. ... Parteiprogramme und Besetzung der Führungspositionen werden nach komplizierten Proporzregeln unter den Führern der Gruppen ausgehandelt.“³¹⁹

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß jeder innerparteilichen Gruppe - egal, ob formell oder informell - das Bestreben zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen und Übernahme von Machtpositionen inhärent ist. Dieses Streben parteiinterner Gruppen wird durch die rudimentär ausgebildete innerparteiliche Demokratie gestärkt. Rudzio führt - ähnlich wie bei den organisierten Interessengruppen beobachtbar - zwei Gründe an, warum die innerparteiliche Demokratie als Willensbildung durch die Parteibasis relativ schwach entwickelt ist. Zum einen besteht nur eine geringe Neigung zur aktiven Teilnahme von Parteimitgliedern an Mitgliederversammlungen. Zum anderen sind - insbesondere in größeren Ortsverbänden - die Mitgliederversammlungen zu komplex, um eine - eventuell an aktiver Mitarbeit interessierten - Parteibasis ohne vorherige Beratungen an der Ausarbeitung von Resolutionen oder an der Aufstellung von Kandidatenlisten aus ihrer Mitte zu beteiligen.³²⁰ Deshalb werden innerparteiliche Entscheidungen statt von der Parteibasis im allgemeinen von parteiinternen Gruppen getroffen. Rekurrierend auf Einzelfallstudien folgert Rudzio prinzipiell für politische Parteien: Es deutet „darauf hin, daß Vorberatungen im kleineren Kreise, im Vorstand oder bei informellen Treffen aktiver Mitglieder, üblich sind. Dort abgesprochene Vorentscheidungen werden von den Beteiligten dann in der Mitgliederversammlung geschlossen vertreten und - sofern nicht konkurrierende vorberatende Zirkel existieren - gegenüber den übrigen Versammlungsbesuchern normalerweise durchgesetzt. Die Mitgliederversammlung bleibt zwar formell das oberste Organ des Ortsverbandes, doch verlagert sich der Ort der tatsächlichen Entscheidungen weitgehend in kleinere Führungszirkel“³²¹. Diese beobachtbare Präponderanz parteilicher entscheidungsbefugter Gruppierungen gegenüber der Parteibasis ist auch auf den höheren Parteiebenen, den Kreis-, Landes- und Bundesverbänden, zu erkennen. Generell stellt Rudzio fest, „daß sich Entscheidungsprozesse in kleinere Gremien verlagern, während demokratische besonders legitimierte Parteitage meist in eher akklamierend-bestätigender

³¹⁹ Ebendort, S. 16.

³²⁰ Vgl. Rudzio, 1996, S. 167 ff.; 1977, S. 101 ff. Zu den Voraussetzungen der Mitgliedermitbestimmung vgl. Zeuner, 1970, S. 22 ff.

³²¹ Rudzio, 1996, S. 168 f. und die dort angeführte Literatur. Vgl. auch derselbe, 1977, S. 102.

Rolle tätig werden³²². Entgegen der in den Satzungen und Organisationsstatuten politischer Parteien proklamierten Mitgliederentscheidungen übernehmen parteiinterne Gruppierungen die Entscheidungsgewalt in den Parteien. Für Rudzio gründet sich diese Entwicklung auf zwei Ursachen:³²³ Kapazitätsgrenzen großer Gremien sowie innerparteiliches Informations- und Kommunikationsgefälle. Denn je größer ein Gremium, desto problematischer sind mehrheitsfähige differenziert abzustimmende Resolutionen sowie Kandidatennominierungen und folglich werden große Gremien relativ selten konferieren. Zusätzlich wird die Stellung parteiinterner Gruppen durch Informations- und Kommunikationsvorsprünge gestärkt. Zumeist verfügen Führungs- oder bedeutende Parteigruppen über gute landes- und bundesweite Parteikontakte und Austauschbeziehungen, wodurch ihnen informelle Vereinbarungen möglich sind. Kommunikationsvorsprünge - insbesondere von Spitzenfunktionären und -gruppen - ergeben sich durch gute Beziehungen zu den Massenmedien und den staatlichen Instanzen. Nicht selten schließen sich auch gleichgesinnte innerparteiliche Gruppen temporär zusammen, um durch ein sogenanntes Gruppenkartell die innerparteiliche Konkurrenz auszuschalten.³²⁴

In politischen Parteien fungieren also überwiegend formelle und informelle Gruppen. Diese Bildung kann durchaus - insbesondere bei Existenz innerparteilicher Faktionskonkurrenz - sinnvoll für die Durchsetzung programmatischer Ziele sein. Sofern sich diese Gruppen jedoch zu innerparteilichen Machtblöcken formieren, können sie allerdings relativ leicht dysfunktionale Wirkungen innerhalb der Partei auslösen. Nach Zeuner „sollte (man) sich ... vor drei Gefahren der Gruppenbildung hüten: a) der Herausbildung einer autoritären Gruppenführung, b) der Vernachlässigung des programmatischen Elements zugunsten einer nur noch auf Postenbesetzung abzielenden Taktik, c) der ‘Kinkelei’, bei der alle Entscheidungen in informellen Gesprächen der Gruppenführer ausgehandelt werden, so daß die Mitglieder- und Delegiertenversammlungen nur noch zustimmen können“³²⁵. Bei der Bildung von innerparteilichen Gruppen ist demzufolge zu prüfen, ob sie diese „Gefahrenmerkmale“ aufweisen und dadurch die innerparteiliche Demokratie grundlegend eingeschränkt ist.

³²² Derselbe, 1996, S. 169; vgl. 1977, S. 103.

³²³ Vgl. derselbe, 1996, S. 171ff. und die dortige exemplarische Verdeutlichung.

³²⁴ Vgl. Zeuner, 1970, S. 95.

³²⁵ Ebendort, S. 40.

V. Interessenverbände

Mitte der fünfziger Jahre entwickelte sich in der politischen Soziologie eine Verbandstheorie, die sich weniger mit der Stellung und Bedeutung der Interessengruppen im politischen System beschäftigt, sondern vorwiegend die innerverbandliche Struktur und Willensbildung sowie deren Politikstrategien und Funktionen beinhaltet. Da insbesondere die organisierten Interessengruppen des Wirtschafts- und Arbeitsbereiches wirtschaftspolitische Gruppenrelevanz besitzen, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf diese Interessenverbände.

1. Innerverbandliche Struktur und Willensbildung

In den einzelnen Verbändesatzungen³²⁶ respektive -verfassungen wird den Mitglieder- bzw. Hauptversammlungen das Recht zugewiesen, die innerverbandliche Politik zu bestimmen. Alle anderen Verbandsorgane, wie Vorstand, Geschäftsführung, Präsidium und verschiedene Ausschüsse sowie Gremien, haben sich der gesamtverbandlichen Willensbildung unterzuordnen und lediglich die Beschlüsse der Mitgliederversammlungen auszuführen. Ist diese formale Entscheidungsstruktur de facto existent?

In zahlreichen Verbändeuntersuchungen³²⁷ zeigt sich als Ergebnis, daß der Entscheidungsprozeß organisierter Interessengruppen statt durch eine demokratische Willensbildung aller Gruppenmitglieder von monarchischem Führungsprinzip, Recht und Macht der Stärkeren, monopolistischem Zentralismus und Mitgliederversammlung als Alibiveranstaltung charakterisiert ist. Rudzio konstatiert: Abweichend von der innerorganisatorischen Demokratie sind „die faktischen Entscheidungsprozesse durch drei Phänomene gekennzeichnet: eine Verlagerung der Entscheidungen in kleinere und meist mitgliederfernere Gremien (Präsidien, Vorstände, Ausschüsse), ein Eigengewicht der Verbandsbürokratie (Geschäftsführungen, hauptberufliche Funktionäre) und ein verbreitetes Proportionsprinzip anstelle des Mehrheitsentscheids“³²⁸. Verbandliche Entscheidungen sind also durch eine Vielzahl innerorganisatorischer formeller Gruppen charakterisiert. Zur Erklärung dieses innerorganisatorischen Gruppenhandelns lassen sich verschiedene Gründe anführen: Größe und Komplexität des Verbandes, lethargische Verhaltensweisen sowie unterschiedliche Unternehmungsgrößen der Mitglieder, präponderante Bedeutung der Arbeitskreise und Ausschüsse, infor-

³²⁶ Die folgenden Ausführungen beziehen sich - sofern nichts anderes erwähnt - auf Branchen- bzw. Fachverbände.

³²⁷ Vgl. z. B. v. Schmädel, 1968; Adels, 1969, S. 38 ff.; Huppert, 1973, S. 61 ff.; Simon, 1976, S. 80 ff.; Buchholz, 1969, S. 111 ff.

³²⁸ Rudzio, 1996, S. 81; 1977, S. 24 ff.; vgl. Weber, 1977, S. 90; Hartmann, 1985, S. 104.

melle Beziehungen zwischen einzelnen Gruppen und Verselbständigung der Führer bzw. Führungsgruppen.

Je größer der Verband, desto häufiger werden die verbandlichen Entscheidungsaufgaben von der Mitgliederversammlung in die Gremien verlagert. „Nur in Verbänden mit einer geringen Zahl von Mitgliedsunternehmen und einem relativ kleinen verbandlichen Aufgabenbereich besteht die Möglichkeit, daß die Entscheidungen ausschließlich oder zum überwiegenden Teil unmittelbar durch die Gesamtheit der Mitglieder in den Mitgliederversammlungen getroffen werden. Je mehr die Zahl der Mitglieder zunimmt und je mehr sich der verbandliche Funktionsbereich durch die Delegation betrieblicher Aufgaben an den Verband ausdehnt, desto mehr schwindet die Möglichkeit, daß die Fülle der anfallenden Entscheidungsprobleme von der Gesamtheit der Mitglieder in gemeinsamer Willensbildung gelöst wird.“³²⁹ Insbesondere in relativ großen Verbänden wird der Vorstand durch verschiedene Ausschüsse, die sich organisatorisch in Unterausschüsse, Arbeitsgruppen und -kreise aufspalten, entlastet. In den Ausschüssen, die sich nach verschiedenen Sach- und Fachgebieten gliedern, findet ein wesentlicher Teil der Verbandsarbeit statt. Dabei ist der Grad der Entscheidungskompetenz der Ausschüsse in den einzelnen Verbänden unterschiedlich. In einigen Verbänden müssen die Beschlüsse der Ausschüsse dem Vorstand zur Genehmigung vorgelegt werden, in anderen Verbänden dürfen sie selbständig entscheiden.³³⁰

Verbandsgröße und Lethargie einiger Mitglieder sind auch für Hardach ursächlich, daß sich formelle und informelle innerverbandliche Gruppen bilden. Generell teilt Hardach die Verbandsmitglieder in drei Gruppen ein: „a) die kleine Gruppe der ‘Führenden’, ... b) die große Gruppe der ‘Geführten’ ... c) die Minderheitengruppe der ‘Gegner’“³³¹. Zu der Gruppe der Führenden zählt er die Vorsitzenden, den Verwaltungsrat, Beirat, Hauptausschuß und den Vorstand. Sie formieren sich zu Führern aufgrund folgender Eigenschaften: Sachkenntnisse, Verhandlungsgeschick, Größe und/oder Machtstellung des Unternehmens. Die Gruppe der Geführten sind die Mitgliedsfirmen, die keine führende Position anstreben, sondern die Geschäftsführung sowohl unterstützen als sie auch akzeptieren. Im Gegensatz dazu ist die Gegnergruppe als Oppositionsgruppe mit der Politik der Verbandsführung nicht einverstanden; entweder, weil sie ein - vom Gesamtverband abweichendes - Sonderinteresse verfolgen oder Animositäten gegenüber der Führungsgruppe bestehen. Die Grenzen zwischen den Gruppen sind fließend „aus Gegnern können Freunde, sogar Führer des Verban-

³²⁹ Adels, 1969, S. 41; vgl. Hardach, 1985, S. 161.

³³⁰ Vgl. Adels, 1969, S. 51 ff.

³³¹ Hardach, 1985, S. 162 f.

des werden und umgekehrt. Die Kunst der Verbandsführung besteht darin, die 'Lauen' und die 'Opposition' zur Mitarbeit heranzuziehen, überhaupt zwischen den verschiedenen Gruppen von Mitgliedern eine vermittelnde ... Haltung herbeizuführen³³².

„Recht und Macht der Stärkeren“ bezieht sich auf die unterschiedlichen Unternehmensgrößen der Verbandsmitglieder. So gilt bei den Entscheidungen der Mitgliederversammlungen meist eine Stimmengewichtung nach Umsatz oder Beschäftigtenzahl der Mitgliedsunternehmen. Sofern sich die Willensbildung in Führungs- oder andere Gremien verlagert hat, setzt sich auch hier das Übergewicht großer Unternehmen durch. Huppert schreibt: „Tatsächlich können die großen Mitgliedsfirmen in der Führung eines Verbandes ein Übergewicht gewinnen, das die Interessen der anderen Mitglieder bedrohen kann. Die großen Unternehmen dominieren besonders dadurch relativ leicht, daß sie für den Vorstand befähigte und aktive Vorstandsmitglieder und sonstige fachliche Experten bereitstellen können.“³³³ Aufgrund ihrer Größe ist es einigen Unternehmen möglich, zu ihren Gunsten Einfluß auf die verbandliche Willensbildung zu nehmen.

Wie bereits von Rudzio und Hardach angedeutet, kommt neben den ehrenamtlichen (Führungs-)Gruppen auch der hauptamtlichen Geschäftsführung bzw. Verbandsbürokratie eine große Bedeutung für den verbandlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu. Aufgabe der Geschäftsführung ist es, die Vorstandsbeschlüsse vorzubereiten und auszuführen. Da im allgemeinen die Beschlüsse des Vorstandes lediglich als Rahmenvorgabe erfolgt, bleibt der Geschäftsführung „ein weiter Spielraum für Eigeninitiative und Eigenverantwortung Aufgrund der großen Vielfalt und des ständigen Wechsels der zu lösenden Probleme ist es praktisch unmöglich, daß der Vorstand, der nur sporadisch zur gemeinsamen Willensbildung zusammentritt, in seinen Entscheidungen alle Einzelheiten festlegt. Vielfach muß er sich darauf beschränken, der Geschäftsführung lediglich global die Ziele anzugeben, auf die die Aufgabenerfüllung auszurichten ist, und es im übrigen der Geschäftsführung überlassen, aufgrund eigener Zweckmäßigkeitsüberlegungen selbst zu bestimmen, welche Maßnahmen im einzelnen zur Erreichung der gesetzten Ziele führen“³³⁴. Zusätzlich kommt der Geschäftsführung durch die vorbereitenden Vorstandsarbeiten ein großes Einflußpotential zu. Da die einzelnen Abteilungen u. a. - in analoger sachlicher und fachlicher Gliederung wie die Ausschüsse - vielfach als Informationslieferanten für die Ausschüsse fungieren, beeinflussen sie auch in diesem Bereich mittelbar die Willensbildung des Vorstandes. Sofern die Aus-

³³² Ebendort, S. 163.

³³³ Huppert, 1973, S. 62; vgl. auch Buchholz, 1969, S. 101 ff.

³³⁴ Adels, 1969, S. 57 und die dort angeführte Literatur.

schüsse die Bestimmung einzelner, aus ihren Entscheidungen resultierende Maßnahmen den Abteilungen zur Ausführung überlassen, vergrößert sich der Entscheidungsspielraum der Abteilungen weiter.³³⁵ Rudzio hebt die Vorzüge der hauptamtlichen Geschäftsführung gegenüber der ehrenamtlichen (Führungs-)Organe wie folgt hervor: Die Verbandsbürokratie „(beeinflußt) unvermeidlich die ... Verbandspolitik. Die hauptberuflichen Kräfte eines Verbandes allein können ständig politische und wirtschaftliche Entwicklungen verfolgen - d. h. stets 'auf dem Laufenden sein' -, nur sie können die ständigen Kontakte mit Politikern, Ministerien, Journalisten und anderen Verbänden pflegen, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Interessenvertretung sind. Und als versierte 'Manager von Interessen' (G. Hartfiel) können leitende Verbandsangestellte komplizierte Interessen- und Sachzusammenhänge vielfach besser überblicken als ehrenamtliche Vorstandsmitglieder oder Durchschnittsmitglieder“³³⁶. Unter der Voraussetzung, daß die hauptamtlichen Verbandsfunktionäre primär bestrebt sind, ausschließlich im Interesse des Gesamtverbandes zu handeln, ist ihre relativ große Entscheidungskompetenz innerhalb des Verbandes nicht als problematisch zu bewerten. Weil Verbandsbürokraten jedoch, wie jede andere Person, ein Eigeninteresse - beispielsweise an hohem Einkommen, Ämtern und Prestige - haben, besteht die Gefahr, daß sie ihre Interessen als vordergründig zu realisieren trachten und die Befriedigung der Mitgliederinteressen nur sekundär erfolgt; und zwar höchstens als Mittel zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke. Da die Verbandsfunktionäre bemüht sind, ihre Ziele langfristig zu sichern, verkörpert sich damit gleichzeitig „das Selbstinteresse von Organisationen, weiter zu bestehen und zu wachsen - denn je größer und erfolgreicher der Verband, desto mehr Einkommen, Prestige und Positionen hat er seinen Angestellten zu bieten“³³⁷. Für die Organisations- und Mitgliederinteressen bedeutet dieses, daß beide Interessen sowohl miteinander verbunden sein als auch divergieren können.

Ergeben sich für die Verbandsführung auch viele Möglichkeiten, ihre Eigeninteressen abweichend von den Gesamtverbandsinteressen durchzusetzen, so ist allerdings eine völlige Verselbständigung der Verbandsführer bzw. Führungsgruppen nicht möglich. Denn „eine Interessen-Verbandsführung, die eklatante Mißerfolge verursacht hat, (muß) immer damit rechnen, nicht wieder gewählt oder abgewählt (oder entlassen, S. B.) zu werden; besonders muß sie es dann, wenn neben den alten Führern potentielle, konkurrierende, neue Führungskräfte

³³⁵ Vgl. ebendort, S. 58 f. und die dort angeführte Literatur.

³³⁶ Rudzio, 1977, S. 29.

³³⁷ Ebendort, S. 29.

vorhanden sind, die entweder als Oppositionsgruppen wirken oder in untergeordneten Stellungen auf ihre Chancen warten“³³⁸.

Innerhalb von Gewerkschaften zeigen sich analoge Entscheidungsstrukturen wie bei den Unternehmensverbänden. Auch hier verlagert sich der wesentliche Entscheidungsprozeß von den einzelnen Mitgliedern bzw. der Mitgliederversammlung zu dem Hauptvorstand mit dem hauptberuflich Geschäftsführenden Vorstand als Führungsgruppe.³³⁹

2. Wirtschaftspolitische Einflußnahme

Dominierendes Ziel organisierter Interessengruppen - insbesondere des Wirtschafts- und Arbeitsbereiches - im externen Funktionsbereich ist die Einflußnahme auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu ihren Gunsten.

a) Einflußfaktoren und Einflußpotential

Der Erfolg wirtschaftspolitischer Einflußnahme ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Eckstein nennt drei grundlegende Faktoren: (1) den politischen Stil eines Landes (pattern of policy), (2) die Struktur des verbandsinternen und des allgemeinen politischen Entscheidungsprozesses sowie (3) die in der Gesellschaft wirksamen politischen Einstellungen (political culture).³⁴⁰ Weber erweitert die von Eckstein genannten Einflußfaktoren und differenziert zugleich zwischen externem und internem Einflußpotential der Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.³⁴¹

Zu den *externen Einflußfaktoren* zählt Weber:

- Rechtsordnung
- Struktur des politischen Systems
- Art und Umfang der Staatstätigkeit
- Einstellung der Einflußadressaten

³³⁸ V. Schmädel, 1968, S. 72.

³³⁹ Vgl. Rudzio, 1977, S. 25 ff.; 1996, S. 82 ff.; Witjes, 1976; v. Hauff, 1979, S. 22 ff.

³⁴⁰ Vgl. Eckstein, 1960, S. 15 ff.

³⁴¹ Vgl. Weber, 1977, S. 187 ff.

- Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für Verbandsbelange
- Konkurrenzsituation.

Unter den *internen Einflußfaktoren* subsumiert Weber:

- Organisationsstruktur
- Organisationsgrad und Mitgliederzahl
- Art der Interessen
- Finanzielle Mittel
- Expertenwissen
- Störpotential
- Verbandsideologie.

Um überhaupt auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einwirken zu können, ist es für die einzelnen Interessengruppen notwendig zu wissen, wo die für sie bzw. ihre wirtschaftspolitischen Forderungen relevanten Entscheidungen im politischen System getroffen werden, welche Amtsinhaber als Ansprechpartner fungieren und wie diese im einzelnen auf den jeweiligen Einflußadressat reagieren. Wie bereits Almond feststellte, streben Interessengruppen danach, „to seek out the important points of access in the legislative process; the points where legislative policy is initiated, and where revision, vetoing, and favorable action are possible“³⁴². Dabei können - je nach verbandspolitischer Zielsetzung - sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Entscheidungsgremien der Bundesregierung, Ministerialbürokratie, Parlament und politischen Parteien von - oftmals unterschiedlicher - Bedeutung sein. Nach Weber gilt: je mehr eine Interessentenforderung publik wird und je öffentlichkeitswirksamer sie ist, desto geringer ist der Effekt der Beeinflussung. Denn „je stärker die Parteien in allen ihren Gliederungen und die Öffentlichkeit sich mit solchen Problemen befassen, ist auch die Regierung gezwungen, ‘Farbe zu bekennen’ und Stellung zu nehmen, mit der Konsequenz, daß die interessierten Verbände an unmittelbarem Einfluß auf eine staatliche Maßnahme reagieren“³⁴³. Deshalb wird stets darauf geachtet, daß Interessentenforderungen und deren Einflußnahme unter dem Ausschluß der Öffentlichkeit bleiben bzw. nur publik werden, sofern die damit verbundenen Nachteile nicht erkennbar sind oder durch sie für die Außendarstellung positive Wirkungen entstehen.

³⁴² Almond, 1958, S. 278.

³⁴³ Weber, 1977, S. 195.

Als weiterer Einflußfaktor ist die Konkurrenzsituation der Verbände von Bedeutung. Sofern Konkurrenzverbände existieren, kann sich eine Rivalität von Verbandsorganisationen zeigen, woraus oftmals verstärkte (wirtschafts-)politische Einflußnahmeversuche resultieren, weil die Organisationen zwecks hohem Organisationsgrad bestrebt sind, möglichst viele (wirtschafts-)politische Vorteile für ihre Mitglieder zu erzielen. Dabei besteht - allerdings relativ selten - die Möglichkeit, daß Konkurrenzverbände kooperieren und somit ein stärkeres Einflußpotential erhalten. Nimmt eine Interessengruppe eine Monopolstellung ein, wie beispielsweise der Deutsche Bauernverband, so bildet sie für die staatlichen Entscheidungsträger die einzige kommunikative Verbindungslinie. Daraus ergibt sich zwar eine starke Einflußposition, was jedoch gemäß Weber nicht bedeutet, daß ihre Forderungen permanent erfüllt werden. Viel eher als die Monopolverbände sind nämlich die Konkurrenzverbände darauf angewiesen, aufgrund des Mitgliederwettbewerbs ständig Erfolge aufzuweisen. „Der Konkurrenzdruck manifestiert sich nicht selten in verbaler Radikalität und überzogenen Forderungen, denen die Amtsinhaber in Politik und Verwaltung nicht in jedem Fall widerstehen können, vor allem dann, wenn zwei oder drei infrage kommende Interessengruppen sich gegenseitig noch zu überbieten trachten. Auf der anderen Seite bietet aber gerade diese Situation den Amtsinhabern auch die Möglichkeit, sich dem Druck von Verbänden zu entziehen, insofern es ihnen gelingt, die Verbandskontrahenten gegeneinander auszuspielen.“³⁴⁴ Im Gegensatz zu den Konkurrenzverbänden verfolgen Monopolverbände meist eine gemäßigte Strategie. Da sie keinem Wettbewerb unterliegen, sind sie tendenziell „eher in der Lage, eine auf längerfristige Erfolge angelegte Verbandspolitik zu betreiben und, wenn es die Lage erfordert, Kompromißbereitschaft den Einflußadressaten gegenüber an den Tag zu legen und sich ihr Wohlwollen auf Dauer zu erhalten, indem sie ihr politisches Gewicht wohldosiert in die Waagschale werfen“³⁴⁵. Eine faktische Monopolstellung schreibt Weber auch Verbänden zu, die ein sehr spezielles und außergewöhnliches Interesse vertreten. Denn je spezieller die Interessenforderung, desto weniger sind potentielle Konkurrenzverbände aktiv. „Je technischer und sektoraler politische Maßnahmen sind - ob in der Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung - um so größer ist die Chance einer davon unmittelbar berührten Interessengruppe, die je eigenen Vorstellungen durchzusetzen.“³⁴⁶

Neben den externen nehmen die internen Einflußfaktoren eine relativ hohe Gewichtung ein. Wie bereits von Offe dargestellt und später in Olsons Theorie des kollektiven Handelns sichtbar, gilt als wesentliche Voraussetzung für die

³⁴⁴ Ebendort, S. 208.

³⁴⁵ Ebendort, S. 208 f.

³⁴⁶ Ebendort, S. 213.

Bildung von Interessenverbänden die Organisationsfähigkeit eines gesellschaftlichen Bedürfnisses und für die Berücksichtigung im (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zusätzlich die Konfliktfähigkeit des gesellschaftlichen Interesses. Generell gilt: Je höher der Organisationsgrad und das gesellschaftliche Konfliktpotential einer Interessengruppe, desto größer die Chance, daß ihre Forderungen von den zuständigen staatlichen Instanzen erfüllt werden. Besonderen Nachdruck können Interessenverbände ihren (wirtschafts-)politischen Forderungen verleihen, indem sie sowohl Fachwissen als auch finanzielle und mitgliederspezifische Unterstützung, wie Wahlstimmen, offerieren. Weber konstatiert: „Eine Interessengruppe, die über die knappen Güter verfügt, die für ihre wichtigsten Einflußadressaten von Bedeutung sind, hat gute Chancen, ihre Ziele zu fördern.“³⁴⁷ So sind die einzelnen Amtsinhaber - je nach politischer Stellung - unterschiedlich an Verbandsleistungen interessiert, wie die detaillierte Darstellung der Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger in der Mesoökonomie zeigen wird.

Bei ihren wirtschaftspolitischen Einflußversuchen und konkreten Beeinflussungen konzentrieren sich die organisierten Interessengruppen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich hauptsächlich auf die Bundesregierung, Ministerialverwaltung, das Parlament und die politischen Parteien als Einflußadressaten. Ausschlaggebend sind dabei „nicht die formalen Kompetenzen, sondern die realen Entscheidungsbefugnisse machen ein Amt, eine Institution, einen Politiker etc. zu einer wichtigen Anlaufstelle für Kontakte, Gespräche, Beratungen, Empfehlungen und Forderungen von Interessengruppen“³⁴⁸.

b) Bundesregierung

Datenerhebung zeigen, daß drei Viertel aller verbandlichen Eingaben an die Bundesregierung respektive Bundesministerien und -ämter gerichtet sind und auch ebensoviel vom Bundestag verabschiedete Gesetze auf Regierungsentwürfe zurückgehen.³⁴⁹

Auf der Regierungsebene (Bundeskanzler und Kabinett) versuchen die Verbände, ihre Ziele und Forderungen im externen Funktionsbereich auf unterschiedliche Weise Nachdruck zu verleihen. So ist der Bundeskanzler ein „gesuchter“ Gesprächspartner für die Repräsentanten großer bedeutender - (zumeist der Spitzen-) - Verbände. „Ein Bundeskanzler mit einer sicheren parla-

³⁴⁷ Ebendort, S. 225.

³⁴⁸ Ebendort, S. 246.

³⁴⁹ Vgl. beispielsweise Beyme, 1991, S. 195 ff. und die dort aufgeführte Literatur; Rudzio, 1996, S. 90 f. und ebenfalls die dort angeführte Literatur.

mentarischen Mehrheit ist immer ein gesuchter Gesprächspartner. Das Ohr des Kanzlers zu finden, ist eine wichtige verbandspolitische Zielsetzung.³⁵⁰ Kontakte zum Bundeskanzler finden sowohl in Form von Dialogen als auch als inoffizielle Kanzlergespräche in größerer Runde (sogenannte Bungalow-Gespräche) und als Kanzlerrunden³⁵¹ statt. Empirische Studien³⁵² weisen für alle bisherigen Bundeskanzler mehr oder weniger enge Kontakte zu den Spitzenrepräsentanten der großen Verbände mit unterschiedlichen Wirkungen, vom unverbindlichen Meinungsaustausch bis zu verpflichtenden Zusagen, nach. Wie Eschenburg jedoch feststellt, ist es für den Kanzler schwierig, ohne Anhörung des Kabinetts - und eventuell auch ohne Parteirückhalt - bindende Zusagen tatsächlich einzuhalten.³⁵³

Außer durch die direkte Beeinflussung sind die Verbände zusätzlich bestrebt, ihre Interessen mittels gezielter personalpolitischer Praktiken durchzusetzen, indem sie versuchen, auf die Regierungsbildung einzuwirken. Dominierendes Ziel ist dabei, von einem „eigenen Minister“ betreut zu werden. Von ihrem Ressortminister erwarten die Verbände dann absolute Loyalität. Problematisch ist allerdings die Gruppeneinbindung des Ministers als Fraktionsmitglied in die Fraktion und als Regierungsmitglied in weitere Loyalitätsstrukturen.³⁵⁴

c) Ministerialbürokratie

Ist auch der Bundeskanzler ein gesuchter Gesprächspartner, so bildet doch die Ministerialbürokratie die primäre Anlaufstelle für die Einflußnahme von Interessengruppen; denn die meisten verbandsspezifischen Programme werden von der Ministerialbürokratie maßgeblich vorbereitet und gestaltet. „Jede Interessengruppe ist bestrebt, eine Parallelstelle (‘Brückenkopf’) im Verwaltungsapparat zu gewinnen, im besten Fall ein ganzes Ministerium, häufiger ‘nur’ eine Abteilung, Unterabteilung, ein Referat mit ausschließlicher Zuständigkeit für die betreffenden Verbandsbelange.“³⁵⁵

³⁵⁰ Weber, 1977, S. 251.

³⁵¹ Aktuelles Beispiel bildet das „Bündnis für Arbeit“ 1996.

³⁵² Vgl. Ackermann, 1970, insbesondere S. 76 ff. Für den Überblick vgl. Naschold, 1967; Simon, 1976, S. 203 ff.; Weber, 1977, S. 198, S. 249 ff.; Bethusy-Huc, 1987, S. 15 ff.; Mann, 1994, S. 184 ff. Dazu zählt jüngst auch der sogenannte „Kohlekompromiß“ im Steinkohlenbergbau im Frühjahr 1997; an der Gesprächsrunde nahmen der Bundeskanzler, der IG-Bergbau-Vorsitzende, der Bundeswirtschaftsminister, der Kanzleramtsminister sowie die Vorstandsvorsitzenden eini-
ger großer Bergwerke teil.

³⁵³ Vgl. Eschenburg, 1967, S. 234.

³⁵⁴ Vgl. Weber, 1977, S. 254 ff. und die dort angegebene Literatur.

³⁵⁵ Ebendort, S. 259.

Wie bereits dargestellt, kommt der Funktionsgruppe der (Fach-)Referate innerhalb der Ministerialbürokratie bei der Programmentwicklung die größte Bedeutung zu. Deshalb streben die Verbände insbesondere eine intensive Beziehung zu den für ihre Interessen zuständigen Referaten an. Um jede Einflußchance wahrnehmen zu können, versuchen die Verbände, so früh wie möglich auf die administrative Bearbeitung einzuwirken; d. h. sobald entweder der Minister den Auftrag zu einem Gesetzentwurf oder eine Verordnung erteilt hat oder die Bürokratie selbst initiativ geworden ist. Oftmals werden von administrativen Programmentwürfen direkt und teilweise indirekt betroffene Interessengruppen auch von den jeweils zuständigen oder federführenden Referaten aufgefordert, sich an der Programmausarbeitung zu beteiligen. Dabei spielt insbesondere die Informationsvermittlung eine bedeutende Rolle. Obwohl die Fachreferenten zu meist über Fachwissen ihres speziellen Referates verfügen, reicht dieses jedoch häufig nicht aus, um komplexe Programme sachkundig zu entwickeln. Deshalb machen sie sich den Sachverstand der Fachverbände zunutze.

Außer an Sachinformationen sind die Referate auch an politischen Informationen über die Meinungen der betroffenen Interessengruppen interessiert, um eventuelle Widerstände möglichst frühzeitig zu beseitigen und/oder sich beizeiten Unterstützung zu sichern. Je nach Auswirkung der Programmentwicklung für die betroffenen Interessenverbände wird sich der Referent strategisch unterschiedlich verhalten. „Verfolgt der Referent mit seinem Entwurf ähnliche Intentionen wie die angesprochene Verbandsorganisation, wird er sich ihrer Unterstützung vergewissern, bevor seine Vorschläge dem Kabinett vorgelegt und in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß weitergeleitet werden. Steht er dagegen den Wünschen der Hauptbetroffenen ablehnend gegenüber, wird er sich relativ früh um Verbündete innerhalb der Verwaltung, der Wissenschaft, der rivalisierenden Gegenverbände und innerhalb der Parlamentsfraktionen bemühen, um ‘sein’ Konzept bzw. das des Ressortministers möglichst ungeschoren zwischen den Klippen aller möglichen Widerstände hindurchzusteuern.“³⁵⁶

Durch die gegenseitige Konsultation zwischen den Interessenverbänden und den (Fach-)Referaten ergibt sich ein intensives Beziehungsgeflecht, indem sich beide beteiligten Gruppen immer mehr vereinen. Verfestigen sich diese intensiven Beziehungen zu dauerhaften Verbindungen, so entsteht ein Klientelverhältnis bzw. ein Klientelismus. Klientelismus bezeichnet ein „informelles Machtverhältnis, das auf dem Tausch von Vergünstigungen zwischen zwei Personen oder Gruppen in ungleicher Position zur Befriedigung beiderseitiger Interessen“ basiert.³⁵⁷ Bei der Klientelbeziehung arbeiten die Fachverbände (Klient) mit „ihrem“ Referat zusammen, und die Referate (Patron) fühlen sich immer mehr

³⁵⁶ Ebendort, S. 270 und die dort angegebene Literatur.

³⁵⁷ Holtmann, 1994, S. 292. Vgl. La Palombara, 1964; Weber, 1977, S. 272 ff.

als Betreuer ihrer informationsliefernden Fachverbände, indem sie ihnen Schutz oder Vorteile zu verschaffen bestrebt sind und im Austausch dafür Unterstützung erhalten. Ein Verband, der fähig ist, nicht nur Informationen als Unterstützung zu liefern, sondern auch die Karriere eines Beamten zu fördern versucht, „kann mit dessen ‘Verständnis’ rechnen. Förderlich für die Karriere eines Referenten ist es sicherlich, wenn er als anerkannter Sachkenner seines Bereichs gilt, wenn er seine Vorgesetzten gut berät und Entwürfe vorlegt, die sich als praktikabel und politisch realisierbar erweisen. Das Informationsangebot eines Verbandes, Verbandsgutachten und verlässliche Statistiken, die Möglichkeit, jederzeit auf nur außerhalb der Verwaltung erhältliche praktische Erfahrungen zurückgreifen zu können, gehören zu den karrierefördernden Aspekten, die sich aus der Pflege guter Kontakte mit Verbandsvertretern ergeben.“³⁵⁸ Empirische Untersuchungen weisen auf vielfältige Klientelbeziehungen hin. Beispielsweise fungierten die für den Weinbau zuständigen Referate als Sprecher der Weinbauinteressen³⁵⁹, das Zuckerreferat im Bundeslandwirtschaftsministerium vertrat überwiegend die Interessen des Verbandes Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ)³⁶⁰.

Neben den externen Einflußmöglichkeiten versuchen die Verbände auch, ihre Interessen durch personalpolitische Besetzungen innerhalb der Ministerialbürokratie durchzusetzen. Wie bereits von Eschenburg dargelegt, zeigt sich innerhalb der Ministerialbürokratie eine gruppenorientierte Ämterpatronage sowie eine „anonyme Macht der Verbandsherzogtümer“³⁶¹. Da das deutsche Beamtenrecht den unmittelbaren personellen Zugang Verbandsangehöriger in die Ministerialbürokratie erschwert, versuchen die Verbände zumeist, über die politischen Parteien Eingang in die Bürokratie zu finden. Wichtigste Besetzungspositionen sind dann die Ämter der politischen Beamten.³⁶² Zu den für die Verbände strategisch bedeutsamen Positionen der Referate bzw. Referenten ist ihnen die personalpolitische Besetzung jedoch meist versperrt. Öfter gelingt den Verbänden aber die Integration ausgeschiedener politischer Ministerialbeamter in ihren Verband³⁶³, der sich den internen Sachverstand und Kenntnis zunutze machen kann.

Außer durch formelle und informelle Beteiligung bei sogenannten Referentenentwürfen partizipieren die Interessenverbände an der ministerialbürokratischen Willensbildung auch aufgrund ihrer institutionalisierten Expertenberatung

³⁵⁸ Weber, 1977, S. 261.

³⁵⁹ Vgl. Wehling, 1971; Weber, 1977, S. 260 ff. und die dort angegebene Literatur

³⁶⁰ Vgl. Bujard, 1974.

³⁶¹ Siehe S. 88 dieser Arbeit.

³⁶² Vgl. Weber, 1977, S. 260 ff. und die dort angegebene Literatur.

³⁶³ Vgl. Simon, 1976, S. 171.

in Form von - der Ministerialbürokratie zugeordneten - ständigen Beiräten. Infolge ihrer beratenden Tätigkeit innerhalb der Beiräte wird es den Verbänden möglich, ihre Interessen miteinzubringen. Im Gegensatz zu der Einwirkungsmöglichkeit durch „personalisierte Dauerbeziehungen“ ist die Bedeutung der Einflußnahme der Verbände aufgrund ihrer interessengefärbten Tätigkeit in Beiräten relativ gering.³⁶⁴

d) Parlament

Unabhängig davon, ob ihre Beeinflussungsversuche auf die Regierung und Ministerialbürokratie erfolgreich waren oder nicht, kann es für die Interessengruppen vorteilhaft sein, auch auf den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einzuwirken. Sofern ein Verband bereits zu seinen Gunsten Regierung und Bürokratie beeinflusst hat, bedeutet dieses jedoch nicht, daß seine Interessen auch weiterhin im Parlament vertreten werden; denn „die (vom Standpunkt einer Interessengruppe) schönste Regierungsvorlage kann im Bundestag zur Makulatur werden, wenn sich keine Mehrheit von Abgeordneten für sie findet“³⁶⁵. Andererseits bietet sich für Verbände, deren Interessen von der Ministerialbürokratie in der Frühphase administrativer Programmentwicklung nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden, im parlamentarischen Entscheidungsprozeß die Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen. Auf der parlamentarischen Entscheidungsebene kommen für den klassischen Lobbyismus mehrere Anlaufstellen in Betracht: einzelne Abgeordnete, Fraktionen bzw. deren Arbeitskreise/-gruppen sowie die verschiedenen Ausschüsse.

Die Einflußnahme auf einzelne Abgeordnete geschieht in zweifacher Weise. Eine Strategie besteht darin, daß die Verbände versuchen, hauptamtliche und/oder ehrenamtliche Funktionäre über die Landeslisten der politischen Parteien in den Bundestag einzubringen. Die andere Möglichkeit ist, daß sich die Interessengruppen eine eventuell ihren Interessen nahestehende Verbandszugehörigkeit einzelner Abgeordneter zunutze machen. Generell differenzieren die amerikanischen Politologen John C. Wahlke, William Buchanan, Heinz Eulau und Le Roy C. Ferguson in ihrem rollentheoretischen verhaltenswissenschaftlichen Ansatz zwischen drei Typen von Abgeordneten in ihrer funktionalen Ausrichtung gegenüber den Interessenverbänden: Förderer, Gegner und Neutrale. Im einzelnen zeichnen sie sich durch folgende Charakteristika aus: „Förderer: Ihre Einstellung zur Tätigkeit der Gruppen ist freundlich und sie wissen auch relativ viel darüber. Gegner: Sie verhalten sich feindlich gegenüber der Tätigkeit der Grup-

³⁶⁴ Vgl. Weber, 1977, S. 274 ff.; Mann, 1994, S. 191 f.

³⁶⁵ Weber, 1977, S. 280.

pen und wissen relativ viel über sie. Neutrale: Entweder (1) Weder begünstigt ihre Einstellung die Gruppentätigkeit noch tut sie ihr Abbruch (unabhängig von ihrer Kenntnis der Tätigkeit) oder (2) sie wissen sehr wenig darüber (unabhängig davon ob sie nun freundlich oder feindlich eingestellt sind) oder (3) beides (1) und (2).³⁶⁶

Verbände feindliche und verbände neutrale Abgeordnete sind relativ selten vertreten. Am häufigsten findet sich - wie empirische Untersuchungen³⁶⁷ über die Verbandsfärbung des Bundestages zeigen - der verbände freundliche Typus. Diese verbände freundliche Verhaltensweise wird von Weber wie folgt begründet: „Der Abgeordnete ist kein soziales Neutrum und legt auch seine gruppenspezifischen Interessen nicht an der Eingangstür zum Bundestag ab. Als Repräsentant einer Partei, einer Fraktion, einer sozialen Gruppe ist er in ein Netz von Abhängigkeitsbeziehungen eingebunden, dem er sich zwar ... innerhalb einer Legislaturperiode entziehen kann, ohne rechtliche Konsequenzen für die Ausübung seines Mandats befürchten zu müssen, dessen politischen (seine erneute Nominierung betreffenden) Konsequenzen er jedoch niemals außer acht lassen kann.“³⁶⁸ Dabei sind die Verbände bestrebt, Abgeordnete aus allen Fraktionen für ihre Zwecke einzusetzen bzw. einzunehmen, um bei einem möglichen Regierungswechsel die bestehenden Einflußmöglichkeiten nicht zu gefährden.

Da die wesentliche Parlamentsarbeit in den Fachausschüssen stattfindet, sind die Verbände daran interessiert, daß viele ihnen sachlich und fachlich nahestehende Fraktions-, Arbeitskreis- und Arbeitsgruppenmitglieder auch in den für ihre Belange zuständigen Fachausschüssen entsendet werden. Gelingt den Interessengruppen die fachspezifische Besetzung, so „(werden) zahlreiche Ausschüsse zu ausgesprochenen ‘Verbandsinseln’..., wo sich die Vertreter der Landwirtschaft, der Industrie, der Gewerkschaften etc. treffen und je nach Lage der Dinge und der einzelnen Fragen ‘überparteiliche Koalitionen’ eingehen“³⁶⁹ Loewenberg drückt diesen gruppenspezifischen Sachverhalt folgendermaßen aus: „Die großen Interessengruppen in jeder Fraktion versuchen, die Entscheidungen in ihrem Sinn zu beeinflussen, indem sie so weit wie möglich ihnen nahestehende Abgeordnete als Fraktionsvertreter in die für sie bedeutendsten Ausschüsse schicken. Soweit ihnen das gelingt, bilden sich in den Ausschüssen interparteiliche Interessengruppen.“³⁷⁰ Neben der Mitgliederrekrutierung in den einzelnen Fachausschüssen versuchen die Interessengruppen zusätzlich, die Ausschüsse

³⁶⁶ Vgl. Wahlke, Buchanan, Eulau, Ferguson, 1966, S. 117.

³⁶⁷ Vgl. Rudzio, 1996, S. 87 ff. sowie die entsprechenden Angaben im jeweiligen Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages.

³⁶⁸ Weber, 1977, S. 281, S. 293 ff. Siehe auch die dort angegebene Literatur.

³⁶⁹ Ebendort, S. 286.

³⁷⁰ Loewenberg, 1969, S. 242 f.

auch mit Sachinformationen zu versorgen. Oftmals haben die Verbände spezielle Abteilungen eingerichtet, deren primäre Aufgabe darin besteht, auf Abgeordnete, Fraktions- und Ausschußmitglieder sowohl durch mündliche als auch schriftliche Berichte, Vorschläge, Gutachten sowie Anträge direkt und indirekt zu ihren Gunsten einzuwirken.³⁷¹

Insgesamt betrachtet ist es für die Verbände wichtig, zu allen parlamentarischen Entscheidungsgremien persönliche Kontakte zu unterhalten. Weber konstatiert: „Persönliche Kontakte mit verbändefreundlichen Abgeordneten zu pflegen, gehört daher zu den wichtigsten Aufgaben ... der Verbandsorganisationen, nicht nur um auf diesem Weg ihre Vorstellungen und Forderungen in den parlamentarischen Beratungen zu Gehör zu bringen, sondern auch, um von Abgeordneten vertrauliche Informationen über Pläne und Absichten einzelner Ausschüsse, Fraktionen und der Arbeitskreise zu erhalten.“³⁷²

Sobald der Regierungsentwurf im ersten Durchgang an den Bundesrat zugeleitet wird, versuchen die Verbände auch, auf die Beschlüsse des Bundesrates einzuwirken. Da die Entscheidungen im Bundesrat wesentlich von den Referaten der Landesbürokratie geprägt werden, bilden die jeweils fachlich zuständigen Referate bzw. Referenten die bedeutendste Anlaufstelle für ihre Einflußnahme. „Denn gerade die Ministerialbeamten der Länderverwaltungen sind für die Verbände besonders wichtige Gesprächspartner. Wenn es ihnen gelingt, auf dieser Ebene ihre Wünsche zu vorliegenden Gesetzen und Rechtsverordnungen plausibel darzustellen, erhöht sich ihre Chance, den zuständigen Minister, das Landeskabinett und im Endergebnis dann auch die Entscheidungen im Bundesrat positiv zu beeinflussen.“³⁷³ Oftmals verfolgen die Interessenverbände auch eine „Art Doppelstrategie. Sie vergewissern sich der Unterstützung eines Bundesministers, eines Länderfachministers und einiger Bundestagsabgeordneten des betreffenden Landes zur Durchsetzung ihrer Anliegen. Keine Beeinflussungsversuche unternehmen sie gegenüber den Länderparlamenten, die für den Entscheidungsprozeß im Bundesrat keine ausschlaggebende Rolle spielen“³⁷⁴.

e) Politische Parteien

In welcher Weise die Verbände auf einzelne Abgeordnete und auf ihre Gruppeneinbindung innerhalb parlamentarischer Gremien Einfluß nehmen, wurde bereits dargestellt. Um ihren Interessen weiterhin Nachdruck zu verleihen, ver-

³⁷¹ Vgl. Weber, 1977, S. 292 f. und die dort angegebene Literatur.

³⁷² Ebendort, S. 295.

³⁷³ Ebendort, S. 300.

³⁷⁴ Ebendort, S. 300 und die dort angeführte Literatur.

suchen sie zusätzlich, auch auf politische Parteien in ihrer Gesamtheit zu ihren Gunsten einzuwirken. Obwohl aufgrund ideologischer Angleichung oftmals eine Affinität zwischen bestimmten Verbänden und politischen Parteien bestehen kann, sind Interessengruppen generell bestrebt, mit allen für ihre Interessensförderung in Frage kommenden politischen Parteien zu kooperieren. Konkret versuchen sie, sowohl auf einzelne - politisch bedeutsame und kompetente - Parteimitglieder, auf die - speziell für ihre Interessen „zuständigen“ - verschiedenen Faktionen als auch auf die Parteiführung einzuwirken. Da politische Parteien durch einen beträchtlichen Fakkionalismus gekennzeichnet sind, besteht für Interessengruppen insbesondere hier die Möglichkeit, für ihre Interessen zu werben. Für Weber sind diese innerparteilichen Gruppierungen, die oftmals „ein ausgeprägtes Eigenleben führen“, „wichtige Verbindungsstellen zwischen den Parteiorganisationen und den entsprechenden Interessengruppen“³⁷⁵. Zusätzlich nutzen Interessengruppen grundsätzlich alle sich ihnen bietenden informellen Kontaktmöglichkeiten zu politisch einflußreichen Parteimitgliedern bei verschiedenen Anlässen (Wahlkreistreffen, Verbandskongresse), „damit die Fäden zwischen Führungsgremien der Parteien und den Verbandsspitzen ... (permanent, S. B.) geknüpft bleiben“³⁷⁶.

Rudzio nennt neben der personellen Durchsetzung von politischen Parteien mit Verbandsmitgliedern zwei weitere Methoden, mittels derer Interessengruppen beabsichtigen, konkret Einfluß auf die Entscheidungen politischer Parteien auszuüben: Parteienfinanzierung durch Verbände sowie Verfügung über Stimmpakete³⁷⁷. Wellner sieht in der Parteienfinanzierung durch Spenden ein geeignetes Mittel für die Einflußnahme der Interessengruppen. „Das Verhältnis von Geld und Politik erweist sich vielmehr als ein nur schwer durchschaubares Halbdunkel von wechselseitigen Wertschätzungen und vorsichtigen Abwägungen, handfesten Interessen und persönlichen Motiven, kalkulierten Vorteilen und vorsorglichen Rückversicherungen zwischen den anonymen Spendern und den Parteien. Es bietet sich ein Labyrinth von meist undurchsichtigen Machtgruppierungen und anonymen politischen Kräften, die in die Parteien hineinwirken und dort ihren Einfluß geltend zu machen versuchen.“³⁷⁸ Inwieweit sich die Forderungen der verbandlichen Geldgeber erfüllen, entzieht sich einer empirischen Prüfung. Allerdings besteht für finanzstarke Verbände bei mangelnder Berücksichtigung und Durchsetzung ihrer Interessen innerhalb der von ihnen unterstützten politischen Partei und ihrerseits wieder beeinflufßbaren politischen

³⁷⁵ Ebendort, S. 307. Vgl. auch Beyme, 1969, S. 136.

³⁷⁶ Weber, 1977, S. 306.

³⁷⁷ Vgl. Rudzio, 1977, S. 39 ff.; vgl. auch Beyme, 1969, S. 122 ff.; Weber, 1977, S. 301 ff.

³⁷⁸ Wellner, 1971, S. 62. Zur Parteienfinanzierung allgemein vgl. Naßmacher, 1986, S. 38 ff.; Rudzio, 1996, S. 116 ff.

Entscheidungsträgern die Möglichkeit, die Spendenhöhe zu reduzieren und konkurrierende politische Parteien stärker finanziell zu begünstigen. Mit sogenannten Stimmenpaketen versuchen insbesondere mitgliederstarke Interessengruppen, ihren Einfluß auf politische Parteien geltend zu machen. Wie Diekershoff jedoch in einer Untersuchung über das Wahlverhalten von Mitgliedern organisierter Interessengruppen feststellt, ist es aber für Verbandsführer ein schwieriges Unterfangen, ihre Mitglieder zu einem bestimmten Wahlverhalten zu animieren, weil mit einer spezifischen Gruppenzugehörigkeit auch gleichzeitig relativ feststehende Parteipräferenzen verbunden sind.³⁷⁹

VI. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

Wie die Analyseergebnisse der politischen Organisationssoziologie zeigen, nehmen vielfältige gruppenstrukturelle Erscheinungen sowohl auf seiten der politischen Entscheidungsträger als auch bei der interdependenten Beziehung zwischen den staatlichen Instanzen und den sogenannten politischen Beeinflussungskräften eine große Bedeutung ein. Innerorganisatorische Gruppierungen sind zu einem festen und dominierenden Bestandteil politischer Organisationen geworden. Der einzelne Entscheidungsträger agiert nicht mehr autonom, sondern er ist in mannigfaltige gruppendynamische Strukturen, wie Führungs-, Macht- und sonstige formale und informelle Gruppen, eingebunden, die seine Entscheidungen gruppenpolitisch beeinflussen können. Oftmals entwickelt sich das Gruppenbewußtsein innerhalb und zwischen politischen Organisationen, einzelnen Abteilungen, formalen und informellen Gremien, Führungszirkeln und anderen Gruppierungen stärker als das jeweilige originäre Organisationsbewußtsein. So hat beispielsweise der Kanzler auf partei- und koalitionspolitische Gruppierungen Rücksicht zu nehmen. Auch im Koalitionskabinett sind die Mitglieder Repräsentanten unterschiedlicher Parteien und Parlamentsfraktionen oder verschiedener interner Kräftegruppierungen. Die Gruppenpräponderanz setzt sich ebenfalls innerhalb der Ministerialbürokratie fort. Dort tritt überwiegend die Funktionsgruppe der Referate als Initiator, Lenker und Fachmann von wirtschaftspolitischen Programmen in der (wirtschafts-)politischen Willensbildung auf. Ebenso hat sich der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß des Parlaments in die relativ kleinen Arbeitskreise und -gruppen der Fraktionen sowie die Ausschüsse verlagert, in denen die jeweiligen Experten(-gruppen) dominieren. In den Plenarsitzungen werden Beschlüsse gefaßt, die überwiegend in den Arbeitskreisen und Ausschüssen vorbereitet wurden. Analog kommt den Referaten der Landesministerien bei Entscheidungen im Bundesratsplenum eine hohe Gewichtung zu. Innerhalb der politischen Parteien zeigt sich die gleiche

³⁷⁹ Vgl. Diekershoff, 1964, insbesondere S. 322 ff.

Tendenz zu gruppenstrukturierten Entscheidungsprozessen. Weder das einzelne Parteimitglied noch die Partei als Ganze, sondern innerparteiliche Gruppeninteressen bestimmen in hohem Maße das Parteihandeln. Selbst (organisierte) Interessengruppen sind durch interne Gruppenbildungen gekennzeichnet.

Bei dem Prozeß der politischen Willens- und Entscheidungsbildung treten diese verschiedenen Gruppierungen in gegenseitige Beziehungen. Führungs-, Macht- und sonstige formale sowie informelle Gruppen sowohl auf seiten der (wirtschafts-)politischen Instanzen als auch auf seiten der (wirtschafts-)politischen Beeinflussungskräfte arbeiten zusammen, informieren sich gegenseitig, beraten gemeinsam und treffen miteinander Entscheidungen mit weitreichenden Wirkungen. Beispielsweise entstehen durch das Zusammenwirken von fraktionellen Arbeitskreisen und -gruppen mit Referenten aus der Ministerialbürokratie sowie organisierten Interessengruppen „Fachbruderschaften, die über die Ressorts von Bund und Ländern hinaus die Fraktionen und Ausschüsse des Bundestages ergreifen und in eine einheitliche Denk- und Willensrichtung einbinden“.³⁸⁰

Welche Gruppe respektive welches konkrete Gruppeninteresse sich letztendlich durchsetzen wird, ist ex ante nicht bestimmbar, da der Prozeß der politischen Willensbildung zu vielschichtig ist. Ebenso ist bei Entscheidungen in Gruppen weder die Frage nach der Führung innerhalb der Gruppe noch die Gruppenabhängigkeit des einzelnen bei seiner Entscheidungsfindung eindeutig zu beantworten. Allgemein jedoch hängen die Durchsetzungschancen vom Machtgewicht der jeweils entscheidenden Gruppe respektive Gremiums ab. Entscheidend ist also die Prägekraft der Gruppenegoismen.

Der Aussagewert der politischen Organisationssoziologie für die Wirtschaftspolitik besteht in der Erkenntnis, daß der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß überwiegend gruppenstrukturiert ist und Einzelentscheidungen zumeist nur eine geringe Bedeutung zukommt. Die Dominanz relativ kleiner formaler und informeller Gruppen innerhalb von sozialen Systemen ist eine organisationssoziologische Eigengesetzlichkeit, die auch innerhalb der Wirtschaftspolitik beobachtbar ist, wie die Darstellung der Mesoökonomie in Teil 5 zeigen wird.

³⁸⁰ Kretschmer, 1984, S. 293.

Teil 3

Gruppentheorien in der traditionellen Volkswirtschaftslehre

A. Mikroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre

I. Analytischer Ansatz der Mikroökonomie

In der traditionellen Volkswirtschaftslehre wird generell der mikroökonomische Ansatz zur Analyse der Verhaltensweisen von Wirtschaftssubjekten verwendet. Analytischer Ausgangspunkt mikroökonomischer Untersuchungen bildet das Individuum unter Zugrundelegung des methodologischen Individualismus. Demzufolge sind zentrale Erkenntnisobjekte der Mikroökonomie entweder das einzelne Wirtschaftssubjekt oder mehrere, jedoch einzeln betrachtete Wirtschaftssubjekte. Im Mittelpunkt der Mikroanalyse stehen die ökonomisch relevanten Entscheidungen und Handlungen dieser einzelnen Wirtschaftseinheiten, die Wechselbeziehungen zwischen ihnen sowie dem Zusammenwirken und der Koordination dieser Entscheidungen auf den einzelnen Märkten. Dabei bildet die Hypothese des Rationalprinzips die Grundlage für die Erklärung individuellen Verhaltens.

Auf wirtschaftspolitischer Ebene beschäftigt sich die Mikroökonomie mit den Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger, wenn diese versuchen, die ökonomischen Entscheidungen und Handlungen einzelner Wirtschaftseinheiten systemadäquat zu regeln. Die Mikropolitik konzentriert sich im einzelwirtschaftlichen Bereich auf die Ordnungspolitik mit der dominierenden Wettbewerbspolitik und -ordnung, weil die Ordnungspolitik bei den einzelnen Wirtschaftseinheiten ansetzt.

In der folgenden Darstellung wird untersucht, welche Theorien und Ansätze die traditionelle Mikroökonomie zur Erklärung volkswirtschaftlicher Gruppen und Gruppenphänomene sowie deren Verhaltensweisen, insbesondere auch in ihrer Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik, liefert.

II. Klassischer Liberalismus

Gemäß seiner begrifflichen Herleitung stellt der Liberalismus die freie Entfaltung des Individuums in den Mittelpunkt seiner Ideologie. Hinter dieser Frei-

heitsforderung verbirgt sich die Idee, daß die autonom handelnden Menschen aufgrund ihrer Vernunft sowie eigener Erkenntnis und Erfahrung fähig sind, alle Lebensbereiche selbständig zu gestalten. Aus diesem Grunde lehnt der Liberalismus jegliche Bevormundung des Menschen, wie sie von seiten der Kirche, der Fürsten und des Staates sowie anderer Obrigkeiten während des Mittelalters und des Absolutismus üblich war, ab. Damit der einzelne die ihm gewährte Freiheit jedoch nicht dazu mißbraucht, die Freiheiten Dritter einzuschränken, ist ein liberaler Rechtsstaat erforderlich, der die Freiheitsrechte des einzelnen garantiert und schützt. Im wirtschaftlichen Liberalismus, als dessen Hauptvertreter der englische Nationalökonom Adam Smith gilt, manifestiert sich derselbe freiheitliche Gedanke.

Auf der Basis der naturrechtlichen Harmonielehre entwickelt Smith seine Marktwirtschaftslehre mit den Grundsätzen der natürlichen Freiheit, in der dem Staat und der Wirtschaftspolitik nur eng begrenzte Aufgaben¹ zukommen. Unter der Voraussetzung, daß das Selbstinteresse eines jeden Wirtschaftssubjektes durch den Wettbewerb in seinen Schranken gehalten wird, stellt sich „das einsichtige und einfache System der natürlichen Freiheit (von selbst) her“². Deshalb wendet sich Smith auch gegen jegliche staatliche Bevormundung, Begünstigungen und Beschränkungen von bzw. zugunsten einzelner Wirtschaftssubjekte, Gruppen, Wirtschaftszweige und Regionen, wie sie im Feudalismus bestanden, in der merkantilistischen Wirtschaftspolitik sowie teilweise auch in der physiokratischen Agrarförderung üblich waren und zum Teil noch zu seiner Zeit existierten. Als Maßnahmen gegen jegliche Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit empfiehlt Smith die Aufhebung aller Produzentenbegünstigungen in Form von Anbieterschutzordnungen sowohl im Handel, wie Monopole und zulassungsbeschränkte Handelsgesellschaften³, als auch im Gewerbe, wie Zunftzwänge bzw. Zunftprivilegien⁴, sowie in der Landwirtschaft die Abschaffung der Gesetze über Fideikomisse, Erbgesetze⁵ usw. Zur Aufhebung aller protektionistischen Maßnahmen, wie sie im Merkantilismus ergriffen worden sind, fordert Smith einen stufenweisen Abbau der Handelsschranken, wie Einfuhrverbote, Zölle (mit einigen Ausnahmen)⁶ und Ausfuhrprämien. Der stufenweise

¹ Zu den drei sogenannten klassischen Staatsfunktionen, Landesverteidigung, Justizwesen, Bereitstellung öffentlicher Güter, vgl. Smith, 1993, S. 582 ff.

² Smith, 1993, S. 582.

³ Vgl. ebendort, S. 622, S. 625 ff., S. 642.

⁴ Vgl. ebendort, S. 620.

⁵ Vgl. ebendort, S. 315 ff., S. 322.

⁶ Vgl. ebendort, S. 381 ff., S. 546 ff.

Abbau ist notwendig, um einen vorübergehenden Schutz gegenüber der Auslandskonkurrenz zu gewährleisten⁷.

Smith erkennt aber auch, daß das Ordnungsprinzip Wettbewerb nicht nur durch die künstliche Beschränkung der Konkurrenz von seiten des Staates, sondern ebenso von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden kann. Von den drei großen sozialen Schichten bzw. gesellschaftlichen Klassen, die Grundbesitzer, die Lohnempfänger und die Unternehmer, sind nur die Interessen der beiden ersten Klassen mit dem allgemeinen Interesse des Landes identisch. Einerseits korreliert deren Einkommen mit der Zunahme des realen Wachstums der Volkswirtschaft positiv. Andererseits besitzen beide Gruppen zu wenig Sachkenntnis und die nötigen Informationen, um ihre Interessen öffentlichkeitswirksam darzustellen und zu vertreten. Im Gegensatz dazu sind die Unternehmer als dritte soziale Gruppen nicht vollständig vom wirtschaftlichen Wachstum abhängig, so daß deren Interessen nicht die gleiche Relation zum Allgemeinwohl haben, wie die beiden anderen Gruppen. „... im Gegensatz zu Lohn und Rente steigt die Gewinnspanne ebenso wenig im wirtschaftlichen Aufschwung, wie sie in der Depression sinkt. ... Das Interesse dieser Schicht (die Unternehmer, S. B.) hat daher nicht den gleichen Bezug zum Allgemeinwohl wie das der beiden anderen. Kaufleute und Fabrikanten sind in dieser Ordnung die beiden Gruppen, die gewöhnlich die größten Kapitalien investieren und, wegen ihres Vermögens, auch am meisten im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen. Da sie ein ganzes Leben lang mit Plänen und Projekten zu tun haben, besitzen sie mehr Scharfsinn und Sachverstand als die meisten Grundbesitzer auf dem Land. Da sie sich aber gewöhnlich mehr mit den Anliegen des eigenen Gewerbes als mit den Interessen des Landes befassen, richtet sich ihr Urteil, selbst bei größter Aufrichtigkeit (was nicht immer der Fall ist), eher nach dem eigenen Vorteil als nach dem Gemeinwohl.“⁸ Ihre spezifischen Interessen sehen die Kaufleute aller Branchen darin, sowohl den Markt zu erweitern als auch den Wettbewerb einzuschränken. „Eine Erweiterung des Marktes mag häufig genug auch im öffentlichen Interesse liegen, doch muß eine Beschränkung der Konkurrenz ihm stets schaden, da diese lediglich dazu dienen kann, daß die Geschäftsleute ihren Gewinn über die natürliche Spanne hinaus erhöhen und gleichsam den Mitbürgern eine absurde Steuer zum eigenen Vorteil auferlegen.“⁹ Auch bei informellen Zusammenkünften stellen die Kaufleute ihre kommerziellen Interessen in den Mittelpunkt und lassen keine Gelegenheit ungenutzt, über Wettbewerbsbeschränkungen zu sinnieren. „Geschäftsleute des gleichen Gewerbes kommen selten, selbst zu Festen und zur Zerstreung, zu-

⁷ Vgl. ebendort, S. 383, S. 386.

⁸ Ebendort, S. 212 f.

⁹ Ebendort, S. 213.

sammen, ohne daß das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit endet oder irgendein Plan ausgeheckt wird, wie man die Preise erhöhen kann.“¹⁰ Obwohl Smith die Neigung der Kaufleute zu Wettbewerbsbeschränkungen kennt, sieht er keine Möglichkeit, sie gesetzlich zu verbieten, wenn gleichzeitig Freiheit und Gerechtigkeit gewährleistet werden sollen. Trotz dieser „Ohnmacht“ gegenüber privaten Zusammenschlüssen sollte aber alles verhindert werden, was diese Tendenz von staatlicher Seite aus fördert, wie z. B. Vorschriften, die alle Kaufleute des gleichen Gewerbes in einer Stadt dazu verpflichten, Name und Wohnsitz in ein öffentliches Register einzutragen¹¹. Darüber hinaus sollte jeder Vorschlag, der von den Kaufleuten zur Regelung des Handels an die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gestellt wird, nicht nur objektiv, sondern auch äußerst ausführlich und kritisch begutachtet werden. „Man sollte ihn ... niemals übernehmen, ohne ihn vorher gründlich und sorgfältig, ja, sogar mißtrauisch und argwöhnisch geprüft zu haben, denn er stammt von einer Gruppe von Menschen, deren Interesse niemals dem öffentlichen Wohl genau entspricht, und die in der Regel vielmehr daran interessiert sind, die Allgemeinheit zu täuschen, ja, sogar zu mißbrauchen.“¹²

Smith lehnt also alle Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beeinträchtigen, ab. Denn nur das Eigeninteresse in ausschließlicher Verbindung mit dem funktionsfähigen freien Wettbewerb führt durch den Ausgleich von Einzel- und Gesamtinteresse sowohl zu einer einzelwirtschaftlichen als auch einer gesamtwirtschaftlichen Harmonie. Gemäß Smiths Grundsätzen der wirtschaftlichen Freiheit ist der Staatsmann nur als „Hüter der Gerechtigkeit“ zur Gewährleistung der drei klassischen Staatsfunktionen anzusehen. Darüber hinaus hat er sich weiteren Eingriffen zu enthalten.

III. Theorie des kollektiven Marktverhaltens: Kollektivmonopoltheorie

In der Theorie des kollektiven Marktverhaltens werden die Verhaltensweisen einzelner Marktteilnehmer, die sich zwecks Beschränkung des Wettbewerbs zu Gruppen zusammenschließen, zu berücksichtigen und analysieren versucht. Der Begriff des kollektiven Marktverhaltens umfaßt nach Herdzina „alle Formen von Marktverhalten, welche auf Zusammenarbeit (Kooperation) bzw. Zusammenspiel (Kollusion) rechtlich selbständig bleibender Marktteilnehmer der gleichen Wirtschaftsstufe beruhen.“¹³

¹⁰ Ebendort, S. 112.

¹¹ Vgl. ebendort, S. 112.

¹² Ebendort, S. 213.

¹³ Herdzina, 1984, S. 117.

Im Mittelpunkt mikroökonomischer Theorie des kollektiven Marktverhaltens stehen die Anbieterkartelle. Entsprechend ihres analytischen Ansatzes untersucht die Mikroökonomie das Kartell als eine Gruppe von einzeln handelnden Unternehmen. Ausgehend von dem Zweck der Kartellbildung, die Konkurrenz vollständig auszuschalten und eine monopolistische Marktbeherrschung zu erlangen, gilt als Endziel der Kartellmitglieder bzw. des Kartells eine Monopolstellung. Unter dieser Voraussetzung kann die monopolistische Preisbildungstheorie auf die Kartelle übertragen werden. Das bedeutet, daß sich die einzelnen Unternehmer als Kartellmitglieder wie einzelne Monopolisten verhalten. Sie maximieren die Summe ihrer Gewinne und teilen dann den Gewinn untereinander auf. Marktmorphologisch wird also das sich aus den einzelnen Kartellmitgliedern zusammensetzende Kollektivmonopol dem Einzel- bzw. Individualmonopol gleichgestellt. H. v. Stackelberg, einer der führenden älteren Monopolpreistheoretiker, schreibt dazu: „Die Preisbildung (im Kollektivmonopol, S. B.) unterscheidet sich ... von der ... Monopolpreisbildung nicht. Um sie richtig zu verstehen, müssen wir uns klar machen, daß die Angebotskurve bei vollständiger Konkurrenz nichts anderes ist als die zusammengesetzten Grenzkostenkurven der Einzelproduzenten. ... Demnach kann die gleiche Kurve, die bei vollständiger Konkurrenz das Angebot darstellte, als die Grenzkostenkurve des durch die früheren Konkurrenten gebildeten Kollektivmonopols aufgefaßt werden.“¹⁴

Im Gegensatz zu den Auffassungen der älteren Mikroökonomie erkennt die neuere mikroökonomische Preistheorie, daß sich eine Identität zwischen dem Kollektivmonopol und dem Einzelmonopol lediglich bei den externen Preiswirkungen ergibt, während sich bei den internen Kartellstrukturen jedoch Differenzen zeigen können. Ott bemerkt: „Das Kollektivmonopol ist als eine Gruppe von Anbietern anzusehen, die ‘nach außen’, also gegenüber der anderen Marktpartei, als eine Einheit auftreten, zwischen denen aber im ‘Innenverhältnis’ sehr wohl Konkurrenz bzw. konkurrenzähnliche Beziehungen bestehen können.“¹⁵ Folglich weist das Kartell „nur“ nach außen eine Monopolstellung auf, während die innere Kartellverhaltensweise bzw. das Kollektivmonopol von dem Individualmonopol abweichen kann. Existiert beim Individualmonopol nur eine Gleichgewichtssituation, können beim Kollektivmonopol Gruppengleichgewicht und individuelle Unternehmensgleichgewichte differieren. Die Entscheidung darüber, ob der Gruppengewinn maximiert werden, oder ob jedes Unternehmen seinen individuellen Gewinn maximieren soll, zeigt, wie Gruppen- und

¹⁴ V. Stackelberg, 1951, S. 190.

¹⁵ Ott, 1959, S. 20.

Individualinteresse voneinander abweichen können.¹⁶ Steht die Gruppengewinnmaximierung im Vordergrund, so sind zu der Preisabsprache zusätzlich zwangsläufig mengenpolitische Maßnahmen erforderlich. Denn der Monopolpreis des Kartells, der über dem Konkurrenzpreis der einzelnen Kartellmitglieder liegt, führt mengenmäßig unbeeinflusst zu einem Überangebot auf dem Markt, weil die einzelnen Unternehmen ihre individuelle Produktionsmenge in Höhe des Monopolpreises gleich Grenzkosten festsetzen. Als Konsequenz ergäbe sich eine Preissenkung in Richtung auf den Konkurrenzpreis.

Nach mikroökonomischer Auffassung ist ein Kollektivmonopol also funktionsfähig, wenn zu den Preisabsprachen zusätzlich Mengenabsprachen vorgenommen werden. Darin liegt der Erkenntniswert der mikroökonomischen Kollektivmonopolpreistheorie für die Verhaltensweisen von Kartellen. Zur Erklärung der sich aus der Festlegung der einzelnen Produktionsquoten für die Kartellmitglieder ergebenden Abstimmungskonflikte kann die Monopolpreistheorie keinen Beitrag liefern. Welches Interesse sich im Konfliktfall durchsetzt, das Gruppen- oder Individualinteresse, hängt sowohl von der Art des Gruppenzusammenhalts als auch von den Abstimmungsmodalitäten und Verhandlungsprozessen ab. Die mikroökonomische Theorie ist entsprechend ihres analytischen Ansatzes nur in der Lage, die preistheoretischen Verhaltensweisen der einzelnen Kartellmitglieder auf dem Markt zu analysieren. Aus mikroökonomischer Sichtweise werden sich einzelne Unternehmen zu einem Kartell zusammenschließen, wenn dadurch ein höherer Gewinn als ohne Kartellierung zustande kommt. In bezug auf die Produktionsquotenregelung bedeutet das: die Bereitschaft zur Kartellierung ist vorhanden, wenn der Kartellpreis so hoch ist, daß der aus der Quotenregulierung resultierende niedrigere Unternehmensgewinn durch Gewinnsteigerung aufgrund des erhöhten Monopolpreises ausgeglichen wird.¹⁷ Warum auch einzelne Unternehmen trotz nachteiliger Quotenaufteilung in Relation zu anderen Kartellmitgliedern weiterhin dem Kartell verbunden bleiben, kann mit Hilfe der Mikroanalyse nicht erklärt werden. Dazu bedarf es einer Analyse des internen und eventuell auch des externen Kartellzwanges. Bei dieser Untersuchung steht dann das Kartell als Ganzes, das Kartell als geschlossen agierende Gruppe, im Mittelpunkt. Es reicht also nicht aus, nur die Marktverhaltensweisen der einzelnen Kartellmitglieder zu erforschen, während interne Kartellverhaltensweisen und die Interessenvielfalt der Kartellmitglieder vernachlässigt werden. Wie Brandt erkennt, ist „gerade die interne Konkurrenzsituation, bei der Bevormundung, Überspielung und Unterwerfung ebenso mög-

¹⁶ Zum Nachweis vgl. Brandt, 1960, S. 93 ff.; 1961, S. 396 f. Zu den verschiedenen Varianten des Kollektivmonopols vgl. auch Jöhr, 1951, S. 282 ff.

¹⁷ Vgl. Brandt, 1960, S. 93.

lich sind wie geeintes Zusammenstehen, entscheidend.“¹⁸ Um „eine wirklichkeitsnahe Kartelltheorie zu schaffen, ... (interessiert) die besondere Art der Festlegung des Gruppenverhaltens“.¹⁹

IV. Neoliberale Ordnungstheorie und -politik: Freiburger Schule und Ordoliberalismus

Unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Machtgruppe finden die Kartelle bzw. Einzelmonopole neben den Interessengruppen, -verbänden, Gewerkschaften sowie Korporationen auch in der neoliberalen Ordnungstheorie und -politik Berücksichtigung. Analog dem Schöpfer des wirtschaftlichen Liberalismus im 18. Jahrhundert, Adam Smith, gehen die Neoliberalen davon aus, daß jedem Wirtschaftssubjekt das Streben nach Macht und monopolistischen Marktstellungen inhärent ist. So schreibt der maßgebliche Begründer des deutschen Neoliberalismus, der Freiburger Ordoliberale Walter Eucken: „Ein tiefer Trieb zur Beseitigung von Konkurrenz und zur Erwerbung von Monopolstellungen ist überall und zu allen Zeiten lebendig. ... Universal besteht der ‘Hang zur Monopolbildung’ - ein Faktum, mit der alle Wirtschaftspolitik zu rechnen hat.“²⁰ Die zentrale Erkenntnis der Neoliberalen besteht darin, daß die Tendenz zur Bildung von wirtschaftlichen Machtgruppen in Form von Kartellen, Trusts, Konzernen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften²¹ allgegenwärtig und ein Kennzeichen jeder Wirtschaftsepoche und -ordnung ist. „Wirtschaftliche Machtballungen sind keine Besonderheiten der Neuzeit oder des ‘Kapitalismus’. Sie gab es vielmehr im Mittelalter und auch sonst in aller Geschichte. Verstehen wirtschaftlicher Wirklichkeit in aller Vergangenheit und in der Gegenwart und wahrscheinlich in aller Zukunft erfordert daher Verstehen wirtschaftlicher Macht und zugleich Durchschauen der auffallend gleichförmigen Kampfmethoden wirtschaftlicher Machtgruppen.“²²

Begünstigt wurde die Machtgruppenbildung insbesondere im Laissez-faire-Liberalismus des 19. Jahrhunderts, der in letzter Konsequenz in einem punktuellen, marktinkonformen Staatsinterventionismus mündete. Indem die Wirtschaftspolitik des Laissez-faire-Liberalismus die Gestaltung der Marktformen der Wirtschaft bzw. den einzelnen Wirtschaftssubjekten überließ, förderte sie unbeabsichtigt die Neigung dieser Wirtschaftssubjekte, sich zwecks Beschrän-

¹⁸ Derselbe, 1961, S. 386.

¹⁹ Ebendort, S. 386 f.

²⁰ Eucken, 1990, S. 31; vgl. derselbe, 1949, S. 5.

²¹ Vgl. derselbe, 1949, S. 5.

²² Derselbe, 1989, S. 167 f.

kung des Wettbewerbs und dem Streben nach monopolistischen Marktpositionen zu Machtgruppen zusammenzuschließen. So zeichnete sich dann auch die verstärkte Bildung von wirtschaftlichen Machtgruppen - insbesondere in Form von Kartellen - in fast allen marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts ab. Diese Machtgruppen begnügten sich jedoch nicht damit, „lediglich“ den Wettbewerb zu beschränken, sondern sie versuchten außerdem, zu ihren Gunsten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik zu nehmen. Eucken erklärt: „Wirtschaftspolitische Bestrebungen von Interessentengruppen wollen ... Veränderungen von Daten: etwa staatliche Preisfestsetzungen, Zulassungssperren in einem Gewerbe, Einfuhrverbote.“²³ Durch die wirtschaftspolitische Einflußnahme der Verbände ergibt sich nach Eucken ein zweifacher Zerfall des Staates. „Einmal, indem Interessentengruppen seine Politik bestimmen. Und zwar, je nach dem, einzelne Machtgruppen oder auch Kombinationen mehrerer Machtgruppen, wenn z. B. Industrieverbände und Gewerkschaften gemeinsam in Fragen von Zollerhöhungen oder Einfuhrverboten vorgehen. Diese Macht- oder Herrschaftsgruppen nehmen sowohl auf die Organe der Gesetzgebung, die Parlamente, als auch auf die Rechtsprechung, und auf die Ministerien und andere zentrale Verwaltungsbehörden Einfluß. ... Zugleich aber kommt der Autoritätsverlust darin zum Ausdruck, daß Machtgruppen gewisse Kompetenzen, die der Staat bisher ausübte, selbst übernehmen.“²⁴ Am Beispiel der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zeigt der ebenfalls zum Gründerkreis der Freiburger Schule gehörende Hans Großmann-Doerth auf, wie die Verbände der Unternehmer das Allgemeine Recht zu ihren Gunsten gestalten. An die Stelle des staatlich gesetzten Rechts stellt sich das „selbstgeschaffene Recht der Wirtschaft“²⁵.

Aus den zeitgeschichtlichen Erfahrungen erkennt der Ordoliberal Franz Böhm, „daß Wirtschaftsverbände und Interessenorganisationen die Kunst, sich jeder politisch gerade einflußreichen Ideologie in wirksamer und eindrucksvoller Weise zu bedienen, zur Meisterschaft auszubilden gelernt haben.“²⁶ Eucken umschreibt die damalige Situation als Transformation des liberalen Staates in einen Wirtschaftsstaat, der zum Werkzeug und demzufolge zu einem Erfüllungsgehilfen für die Durchsetzung der Interessen wirtschaftlicher Machtgruppen herabgesetzt wird. „Die ganze Wirtschaftspolitik ... spiegelt diesen Zersetzungsprozeß deutlich wider; sie zerfällt in eine Fülle von Maßnahmen, die einzeln auf die Wünsche verschiedener wirtschaftlicher Machtgruppen zurückführbar, im ganzen keinerlei einheitlichen Gedanken und Willen, sondern gänzliche

²³ Ebendort, S. 158. Vgl. auch derselbe, 1990, S. 155 f.

²⁴ Derselbe, 1990, S. 328.

²⁵ Großmann-Doerth, 1933, S. 3 ff., s. insbesondere S. 5. Ähnlich auch Böhm, 1933.

²⁶ Böhm, 1933, S. XI.

Systemlosigkeit verraten. Der Wirtschaftsstaat beschränkt sich gerade in der Wirtschaftspolitik meist darauf, die Forderungen der Machtgruppen, von denen er abhängig ist, gegeneinander abzustimmen und durchzuführen; das reine Staatsinteresse zur Geltung zu bringen, ist er nur selten imstande.²⁷ Als Ergebnis zeigte sich ein wirtschaftspolitischer Interventionismus, der zu einer „protektionistisch-subventionistisch-monopolistische(n) Degeneration und Entartung der Marktwirtschaft“²⁸ führte. Diese, von den Interessengruppen vermachete Wirtschaft bildete den Ausgangspunkt für die neoliberale Lehre. Unabhängig voneinander forderten 1932 die beiden deutschen Nationalökonomten Alexander Rüstow²⁹ und Walter Eucken³⁰ den zum Willen der Wirtschaftsgruppen degenerierten Wirtschaftsstaat durch einen neuen, starken Staat zu ersetzen. Rüstow beschreibt diesen als „einen Staat, der über den Gruppen, über den Interessenten steht, einen Staat, der sich aus der Verstrickung mit den Wirtschaftsinteressen, wenn er in sie hineingeraten ist, wieder herauslöst. Und gerade dieses Sichbesinnen und Sichzurückziehen des Staates auf sich selber, diese Selbstbeschränkung als Grundlage der Selbstbehauptung, ist Voraussetzung und Ausdruck seiner Unabhängigkeit und Stärke.“³¹ Damit wurde die Grundlage zu einer Neuorientierung der liberalen Theorie gelegt.

Einig sind sich alle Neoliberalen in der Überzeugung, daß der Staat zur Überwindung der gruppenanarchistischen freien Wirtschaft und zur Gewährleistung der Freiheit des Individuums für die Wiederherstellung und Einhaltung einer auf der Marktwirtschaft beruhenden vom Wettbewerb geprägten Wirtschaftsordnung³² zu sorgen hat. Über die jeweilige Ausgestaltung des politisch-rechtlich-moralisch-institutionellen Ordnungsrahmens herrscht jedoch keine einheitliche Auffassung. Von den unter dem Oberbegriff Neoliberalismus subsumierten internationalen Richtungen³³ freiheitlich-marktwirtschaftlich orientierter Lehren ist das Band liberalen Gedankengutes weit gespannt worden. Das ökonomisch in sich geschlossenste theoretische Konzept vertritt die deutsche Variante, der auf der Freiburger Schule aufbauende Ordoliberalismus. Wie der Staat dazu beitragen kann, daß die Interessen- und Machtgruppen wieder den

²⁷ Eucken, 1932, S. 307; vgl. auch derselbe, 1990, S. 327 ff.

²⁸ Rüstow, 1949, S. 131, S. 154 Anm. 3.

²⁹ Vgl. derselbe, 1932, S. 169 ff. bzw. S. 62 ff.

³⁰ Vgl. Eucken, 1932, S. 297 ff.

³¹ Rüstow, 1932, S. 172 bzw. S. 68.

³² Vgl. Böhm, 1933, 1937, 1942; Miksch, 1937; Röpke, 1944, 1979; Eucken, 1942, 1952; v. Hayek, 1976; Rüstow, 1949, 1960.

³³ Zu ihnen zählt das liberale Gedankengebäude Ludwig von Mises, der dann auch die drei weiteren Richtungen geistig beflügelt hat, wie die Chicagoer Gruppe unter Frank Knight, das von Edwin Cannan gegründete neoliberale Denken an der London School of Economics und schließlich die deutsche Gruppe, der sogenannte Ordoliberalismus.

ihnen ursprünglich zugewiesenen Platz innerhalb des Wirtschaftsgeschehens einnehmen, soll insbesondere anhand der Auffassungen von Eucken exemplarisch verdeutlicht werden.

Notwendige Voraussetzung ist die grundlegende Wandlung des interventionistischen Wirtschaftsstaates zu dem starken, von jeglichen Einflüssen gesellschaftlicher Gruppen unabhängigen neoliberalen Staat, der „mit einheitlicher und konsequenter Willensbildung und klar bezeichnetem Tätigkeitsbereich“³⁴ für eine Wettbewerbsordnung sorgt, die „zugleich wirtschaftliche Leistung, sinnvolle Ordnung und individuelle Freiheit“³⁵ gewährleistet. Zwei staatspolitische Grundsätze beschreiben nach Eucken das Tätigkeitsfeld des Staates, in dem er als „ordnende Potenz aktionsfähig“³⁶ wird. Der erste Grundsatz lautet: „Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen. Jede Festigung der Machtgruppen verstärkt die neu feudale Autoritätsminderung des Staates.“³⁷ Aufgabe des neoliberalen Staates ist es, Macht wirtschaftlicher Gruppen oder auch einzelner Wirtschaftssubjekte bzw. Institutionen soweit zu dezimieren, wie sie zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung erforderlich ist. Darüber hinausgehende Wirtschaftsmacht einzelner oder von Interessengruppen ist zu beseitigen. Nicht auflösbare Machtgruppen, wie z. B. natürliche Monopole, sind einer unabhängigen Monopolaufsicht zu unterstellen. Dabei ist Eucken sich der weiterhin bestehenden Tendenz des Interessenteneinflusses auch auf die Monopolbehörde bewußt. „Um es (das Monopolaufsichtsamt, S. B.) den stets gefährlichen (wenn auch in der Wettbewerbsordnung geschwächten) Einflüssen der Interessenten zu entziehen, sollte es ein unabhängiges Amt sein, das nur dem Gesetz unterworfen ist. Es darf also nicht etwa eine Abteilung des Wirtschaftsministeriums werden, die weit stärker dem Druck der Interessenten ausgeliefert ist.“³⁸ Um wirtschaftliche Macht von Gruppen, einzelnen Marktteilnehmern oder auch des Staates als Begleiterscheinung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu verhindern, bedarf es des zweiten staatspolitischen Grundsatzes. Er lautet: „Die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses.“³⁹ Am Beispiel der Übernahme einer staatlichen statt einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidung zeigt Eucken, welche staatspolitischen Konsequenzen entstehen, wenn der Staat direkt in den Wirtschaftsablauf eingreift. „Nun wird

³⁴ Eucken, 1990, S. 329. Vgl. auch Böhm, 1951, S. 20 ff.

³⁵ Meyer, Lenel, 1948, S. IX.

³⁶ Eucken, 1990, S. 334.

³⁷ Ebendort, S. 334.

³⁸ Ebendort, S. 294.

³⁹ Ebendort, S. 336.

von allen Seiten der 'Bedarf' angemeldet: von Interessentengruppen der Landwirtschaft, der Wohnungswirtschaft, von den Bahnen, vom Bergbau und von vielen Zweigen der Industrie und des Handwerks."⁴⁰ Meist läßt sich der Staat dann in einen *circulus vitiosus* hineinragen. Denn, „wer das erste Privileg gewährt, muß wissen, daß er die Macht stärkt und die Grundlage gibt, von der aus das zweite Privileg erstritten wird und daß das zweite Privileg die Grundlage für die Erkämpfung eines dritten sein wird“⁴¹, wie Eucken es anhand der Entwicklung der amerikanischen Gewerkschaften verdeutlicht.

Wenn sich der Staat jedoch auf seine ordnungsgestaltende Aufgabe beschränkt, indem er dem Wirtschaftsgeschehen einen rechtlichen Ordnungsrahmen gibt und innerhalb dieses Rahmens nicht auf den Wirtschaftsprozess einwirkt, können sich nach ordoliberaler Auffassung keine Machtgruppen bilden. Durch die konsequente Anwendung beider staatspolitischen Grundsätze werden nach ordoliberaler Lehre die Aktivitäten der Macht- und Interessengruppen auf ein Maß zurückgedrängt, wie es dem Aufbau und der Erhaltung einer Wettbewerbsordnung dient.

V. Theorie der countervailing power

Die herrschende Auffassung, daß die wirtschaftspolitische Einflußnahme der Interessenverbände in jedem Fall allgemeinwohlbeeinträchtigend ist und zwangsläufig zu einer Verformung der Wirtschaftsordnung führt, wurde 1949 von dem schweizerischen Volkswirtschaftler Alfred Gutersohn relativiert. Seiner Meinung nach können Gruppenbedürfnisse sowohl allgemeinwohlverträglich als auch in Widerspruch zum Allgemeinwohl stehen. „In der Tat fehlt es nicht an Erfahrungen, wonach sich Unternehmerverbände verschiedener Produktionsstufen oder solche von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern zur Erringung höherer Preise und Löhne auf Kosten der Allgemeinheit verbünden.“⁴² Durch diese Verhaltensweisen lösen die Interessenverbände jedoch den Protest der durch ihre Handlungen benachteiligten Gruppen, wie die Produzenten und - trotz erheblicher Organisationsschwierigkeiten - auch der Konsumenten, aus. Die zunehmende Tendenz zur Organisation der Volkswirtschaft provoziert zusätzliche Kräfte des Ausgleichs der Ansprüche der einzelnen Gruppen gegenüber der Wirtschaftspolitik. „Jede stärkere Abweichung von den jeweiligen potentiellen Gleichgewichtsgrößen löst sowohl innerhalb der volkswirtschaftlichen Vereinigungen und bei den Außenseitern, als namentlich bei den Marktpartnern

⁴⁰ Ebendort, S. 336.

⁴¹ Ebendort, S. 335.

⁴² Gutersohn, 1949, S. 219.

Reaktionen aus, die sie bald einmal zur Korrektur ihrer Maßnahmen drängen werden“.⁴³ Durch die Existenz von Gegenkräften wird der Gruppenegoismus zu einer verstärkten Ausrichtung auf das Allgemeinwohl gezwungen.

Die Idee der Etablierung von Gegenkräften zur Domestizierung des Gruppenegoismus wurde von dem amerikanischen Volkswirtschaftler John Kenneth Galbraith näher präzisiert. Analog den Ordoliberalen erkennt auch Galbraith das Problem wirtschaftlicher (Markt-)Macht und wirtschaftlicher Machtgruppen in Form von Monopolen, Oligopolen, Großunternehmen und Aktiengesellschaften, die u. a. fähig sind, die Politik zu korrumpieren. Im Gegensatz zu den Ordoliberalen plädiert er jedoch nicht für die Auflösung wirtschaftlicher Macht- und Gruppenphänomene und die Wiederherstellung des Wettbewerbs, sondern er prononciert eine andere Lösungsstrategie. Mit seinem 1952 verfaßten Konzept der „countervailing power“⁴⁴ stellt Galbraith einen Mechanismus zur Regulierung der Machtzerstreuung vor. Dieser selbstregelnde Mechanismus befindet sich nicht auf derselben Marktseite, wie z. B. das Machtzerstreuungsmittel des Wettbewerbs, sondern auf der Gegenseite. Denn seiner Meinung nach erzeugt die auf einer Marktseite etablierte wirtschaftliche Macht eine Reaktion in Form von Gegenmacht auf der anderen Marktseite oder in Form von Gegenkräften durch die Bildung organisierter Interessengruppen. „Private economic power is held in check by the countervailing power of those who are subject to it. The first begets the second.“⁴⁵

Das Wirken der Gegenkraft ist nach Galbraith am deutlichsten auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen. „Not often has the power of one man over another (the worker, S. B.) used more callously than in the American labour market after the rise of the large corporation. ... No such power is exercised today and for the reason that its earlier exercise stimulated the counteraction that brought it to an end. In the ultimate sense it was the power of the steel industry, not the organizing abilities (of the trade union leaders, S. B.), that brought the United Steel Workers into being. The economic power that the worker faced in the sale of his labour ... made it necessary that he organize for his own protection. There were rewards to the power of the steel companies in which, when he had successfully developed countervailing power, he could share.“⁴⁶ Obwohl Galbraith die Gegenmachtbildung am Arbeitsmarkt exemplarisch verdeutlicht, entwickelt sie sich jedoch überall dort in der Wirtschaft, wo sich eine Reaktion auf eine starke Machtposition ergibt.

⁴³ Ebendort, S. 223.

⁴⁴ Wörtlich übersetzt „entgegenwirkende, ausgleichende Kraft“; im allgemeinen als Gegenkraft bezeichnet. Vgl. Galbraith, 1952; 1970, S. 122 ff., S. 125.

⁴⁵ Galbraith, 1970, S. 125.

⁴⁶ Ebendort, S. 128 f.

Sollte sich die gegengewichtige Marktmacht als Machterstreuungsmittel einmal nicht von selbst einstellen, weil die einzelnen Wirtschaftssubjekte oder Gruppen nicht fähig sind, eine Gegenkraft zugunsten der eigenen Interessen gegen die Machtpositionen von Importeuren, Kaufleuten, Großhändlern oder Arbeitgebern hervorzubringen, so ist es Aufgabe der Regierung, zur Schaffung einer neutralisierenden Gegenkraft beizutragen. Beipielhaft führt Galbraith die Hilfen in Form gesetzlicher Mindestlöhne für nichtorganisierte Arbeiter, gewährte Preisstützungen für Agrarproduktionen und verschiedene Schutzgesetze für Kohlebergwerke an. „This situation is well calculated to excite public sympathy and, because there are numerous votes involved, to recruit political support.“⁴⁷ Voraussetzung für eine staatliche Förderung der Gegenkräfte zugunsten einer bestimmten Gruppe ist jedoch, daß diese Gruppe bis zu einem gewissen Grad organisiert sein muß. „Support to countervailing power is not endowed, ad hoc, by government. It must be sought.“⁴⁸

Galbraith erkennt aber auch deutlich die sich aus der Förderung der Marktmacht ergebende Problematik, wenn nicht rigoros zwischen der originären Marktmacht und der gegengewichtigen Marktmacht differenziert und anstatt der Gegenmacht der schwächeren Gruppen die Marktstellung und -macht der Großunternehmen weiter gestärkt wird. Für die Zukunft hofft er jedoch, „that a better understanding of countervailing power will contribute to better administration“.⁴⁹

VI. Allgemeine wirtschaftspolitische Theorie der Interessenverbände

In der allgemeinen wirtschaftspolitischen Theorie der Interessenverbände wurde die positive Auffassung von Galbraith, der zufolge das Zusammenspiel der verschiedenen gruppenwirtschaftlichen Kräfte zu einer Resultante führe, die mit dem Gesamtinteresse übereinstimme, nicht aufrechterhalten. Die Nationalökonomien erkannten zwar die Notwendigkeit der Existenz von Interessenverbänden, zugleich aber auch die damit verbundenen Probleme durch unkontrolliertes Verbandshandeln in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen. Zuerst nur vereinzelt, später jedoch in zahlreichen Monographien beschäftigten sich verschiedene Wissenschaftler mit einer wirtschaftlichen Analyse der Interessenverbände. Egon Tuchtfeldt faßte 1956 die drei wesentlichen Aufgaben zur wissenschaftlichen Erforschung der Interessenverbände zusammen. Dazu zählen:

⁴⁷ Ebendort, S. 150.

⁴⁸ Ebendort, S. 164.

⁴⁹ Ebendort, S. 150 f.

- „1. die Funktionen der Verbände in der heutigen Wirtschaftsordnung klar zu erkennen,
2. ihre Problematik im Rahmen dieser Ordnung herauszuarbeiten und
3. Möglichkeiten zu diskutieren, um die gefährlichen Tendenzen zu entschärfen.“⁵⁰

*1. Funktionen der Interessenverbände
und ihre wirtschaftspolitische Einflußnahme*

Emil Küng⁵¹ und Fritz Marbach⁵² zählen zu den wenigen Nationalökonomien, die sich relativ frühzeitig ausführlich mit der Bedeutung und den Gefahren der Interessenverbände in der Wirtschaftspolitik auseinandersetzen. Bedeutung und Gefahr zeigt Küng anhand der Funktionen von Wirtschaftsverbänden⁵³ auf, die er in gesellschaftliche, fachliche, privatwirtschaftliche und wirtschaftspolitische unterteilt. Während die gesellschaftliche Funktion, als Streben des einzelnen zu einem gemeinschaftlichen Leben, und die fachliche Funktion, als eine Art beruflicher (Branchen-)Information des einzelnen, von Küng als positiv bewertet werden, können die beiden anderen Funktionen bei ihrer Realisierung negative Aspekte innerhalb der Wirtschaftsordnung aufweisen. Sowohl die Umsetzung der privatwirtschaftlichen Funktion, als gemeinsame Wahrung der Berufs- oder Brancheninteressen, als auch die Durchführung der wirtschaftspolitischen Funktion, als Absicht, das Marktsystem zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen bzw. zu ändern, können nach Auffassung von Küng zu einer „Entwicklung des Gruppenkapitalismus“ und einer „Verpolitisierung der Wirtschaft“⁵⁴ führen. Denn die Bevorzugung einer Interessengruppe bewirkt eine Benachteiligung anderer Gruppen, insbesondere der nichtorganisierten, wie die Konsumenten, Sparer und Rentner. Aufgabe des Staates bzw. der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ist es, „einen gerechten Ausgleich zu finden. Er (der Staat, S. B.) ist der Sachwalter des Gesamtwohles und der Officialverteidiger der nicht zusammengeschlossenen und vertretenen Konsumenten“⁵⁵ und der anderen benachteiligten Gruppen. Da die Wirtschaftsverbände jedoch bemüht sind, ihre gemeinwohlbeeinträchtigenden Gruppeninteressen nicht offenzulegen, ist es für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger schwierig festzustellen, ob es sich

⁵⁰ Tuchtfeldt, 1956, S. 73.

⁵¹ Vgl. Küng, 1941; 1954; 1962; s. auch o. V. 1953.

⁵² Vgl. Marbach, 1950, S. 249 ff.

⁵³ Vgl. o. V., 1953; s. auch Küng, 1962, S. 224 ff.

⁵⁴ Vgl. o. V., 1953; s. auch Küng, 1941, S. 361; 1962, S. 227 ff.

⁵⁵ Küng, 1941, S. 358.

bei einer Interessentengruppenforderung um eine sogenannte „Verdeckungs-ideologie“⁵⁶ handelt oder ob die Forderung im allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Interesse und Nutzen liegt.

Auch Marbach zweifelt nicht an der Existenzberechtigung der Verbände, denn „diese sind eine zwangsläufige Reaktion auf die konkurrenzwirtschaftliche Ver-Einzelung der Unternehmer oder Arbeitnehmer“⁵⁷, jedoch kritisiert er einerseits ihre Verhaltensweise und andererseits die Verhaltensweise des Staates als Reaktion auf die Verhaltensweisen der Verbände. Insbesondere beobachtet er eine Verselbständigung der Verbandsbürokratie. „Wo ursprünglich der Verband Mittel zu den von seinen Mitgliedern gewünschten Zwecken war, wird jetzt das Verbandsmitglied unter Umständen Mittel zur Verwirklichung der von der weitgehend autonom gewordenen Verbandsleitung gestellten Zwecke.“⁵⁸ Um ihre Bedeutung unter Beweis zu stellen, ist die Verbandsbürokratie analog der Staatsbürokratie sehr geschickt in der Aufgabenfindung, zum Teil auch in einer „mehr oder weniger engen Symbiose mit politischen Parteien“⁵⁹. „Die Folge davon sind eine Vielzahl verbandsbürokratisch aufzogener und verbandsjournalistisch propagierter Interventionsbegehren“⁶⁰, die sowohl die wirklichen als auch die vermeintlichen Verbandsinteressen beinhalten können. Dieses Interventionsbegehren trifft auf den Staat, der „- dem momentan kleinsten Widerstand kleinstmütig nachgebend - eine Konzessionsbereitschaft an den Tag (legt), die selbst bei einfühelndstem Willen zum Verständnis oft unverständlich wäre, wenn nicht die geschickte ideelle und personelle Infiltration der Verbände in die Hierarchie des Staates sowie die Scheu der staatlichen Bürokratie und Magistratur vor parlamentarischen Auseinandersetzungen (im Hinblick auf künftige referendums- bzw. wahlpolitische Rücksichten, also auf Rücksichten gewissermaßen im Diskontoverfahren) in Rechnung gestellt würden“⁶¹. Durch die symbiotische Verbindung zwischen Verbänden und politischen Parteien hat auch der Verbandseinfluß in den Parlamenten zugenommen und als indirekte Folge ebenso in den von den Parlamenten gestellten Regierungen. „Diese Entwicklung geht unter Umständen so weit, daß man von einer kasuistisch-partiellen Identifikation von Staatshandlung und Verbandsbegehren sprechen kann“, so „daß Staat und Verbände, in einer Art unio mystica sich befindend, quasi ineinander überfließen.“⁶²

⁵⁶ Ebendort, S. 363.

⁵⁷ Marbach, 1950, S. 250.

⁵⁸ Ebendort, S. 250.

⁵⁹ Ebendort, S. 252.

⁶⁰ Ebendort, S. 251.

⁶¹ Ebendort, S. 252.

⁶² Ebendort, S. 253.

*2. Position des wirtschaftspolitischen Ausschusses
der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Verein für Socialpolitik)*

Um eine objektive Analyse der Einflußnahme von Interessengruppen auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß und der „Verbandsstrukturierten Gesellschaft“⁶³ im allgemeinen bemühte sich auch eine Arbeitsgruppe⁶⁴ des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) 1959. Zunächst wurde die Frage diskutiert, „ob es nicht dringlich sei, die Interessenverbände der Wirtschaft hinsichtlich ihres Einflusses auf die Öffentliche Meinung, auf die politischen Parteien, auf Legislative und Exekutive einer genaueren Untersuchung zu unterziehen. Eine Reihe von Umständen hatte ... zu Veröffentlichungen geführt, in denen die Verbände ganz überwiegend als Störenfriede sowohl der Demokratie wie des wirtschaftspolitischen Konzepts der Bundesrepublik (auch der Schweiz und Österreich, S. B.) erschienen“⁶⁵. Zeitweise prägten Schlagworte⁶⁶, wie „Neofeudalismus“, „Verbandsherzogtümer“, „Verwirtschaftlichung der Politik“, „Verbände als unsichtbare Regierung“, „Aushöhlung der Demokratie durch Lobbyismus und Pressure Groups“ sowie „Demontage des Staates durch die Verbände“ die Verbandsdiskussion. Deshalb ist es notwendig, „zu einem vorurteilslosen, keinesfalls aber unkritischen Bild von den Aufgaben und Handlungen der Interessenverbände der Wirtschaft zu gelangen“⁶⁷. Neben einer Untersuchung der wirtschaftspolitischen bzw. externen Funktionen der Verbände wurden auch die internen Funktionen und Verhaltensweisen sowie die gesellschaftlichen und ökonomischen Voraussetzungen der Entstehung der Interessengruppen, die Frage nach den Erscheinungsweisen wie auch der strukturelle Aufbau und das Selbstbild der Verbände⁶⁸ in die Betrachtungsweise miteinbezogen. Gleichzeitig veröffentlichte einer der Herausgeber obiger Abhandlungen „Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik“, der Wirtschaftswissenschaftler Georg Weippert, auch eine Schriftenreihe „Untersuchungen über Gruppen und Verbände“⁶⁹, in der sich verschiedene Wissenschaftler

⁶³ Vgl. Weippert, 1964, S. 123 ff.

⁶⁴ Zu den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe siehe die verschiedenen Publikationen der Schriftenreihe unter dem Obertitel: Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik, herausg. v. Predöhl; Weippert, 1965 und folgende Jahre. Siehe auch Buchholz, 1966, S. 236 ff.

⁶⁵ Predöhl, Weippert, 1965, S. VII (Geleitwort der Herausgeber).

⁶⁶ Vgl. Tuchtfeldt, 1962b, S. 79.

⁶⁷ Predöhl, Weippert, 1965, S. VII (Geleitwort der Herausgeber).

⁶⁸ Vgl. z. B. Esenwein-Rothe, 1965; Schmolders, 1965; Pütz, 1966.

⁶⁹ S. z. B. Uhen, 1964; König, 1965; Leckebusch, 1966; Chesi, 1966; Kurtz, 1966; Schmitt, 1966.

insbesondere mit der Geschichte, Struktur und Funktion einzelner Verbände oder Verbandsarten befaßten. Diese Untersuchungen trugen dazu bei, die Transparenz des Handelns von Gruppen und Verbänden innerhalb der Wirtschaftspolitik zu erhöhen.

3. Bestimmungsgründe für das Handeln der Interessenverbände

Während sich die meisten Ökonomen in ihren Gruppenanalysen mit der Frage der Einflußnahme von Interessenverbänden auf die Wirtschaftspolitik beschäftigten, versuchte Josua Werner⁷⁰, das gesamte Wesen und Spektrum der Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft mit Hilfe des theoretischen Instrumentariums der Nationalökonomie systematisch zu analysieren. Im Mittelpunkt seiner Untersuchung steht die Frage nach den Bestimmungsgründen des Handelns der Wirtschaftsverbände. Werner kommt zu dem Ergebnis, daß für die Wirtschaftsverbände eine komplexe Verhaltensstruktur charakteristisch ist, die situationsspezifisch von verschiedenen Zielsetzungen und Strategien bestimmt wird. Ihre Handlungsweise ist daher nicht eindeutig determiniert. Sie wird von wirtschaftlichen, soziologischen, politischen und eventuell weiteren Motiven bestimmt, weil jeder Wirtschaftsverband aufgrund seines politischen und wirtschaftlichen Aktionsbereiches sowohl eine soziologisch-politische als auch eine wirtschaftliche Institution darstellt⁷¹. Meist herrscht jedoch in Wirtschaftsverbänden die wirtschaftliche Zielsetzung vor.

Wirtschaftliche Zielsetzung eines Wirtschaftsverbandes ist es, den Anteil am Volkseinkommen der von ihm repräsentierten Wirtschaftsgruppe zu maximieren und die erreichten gruppenmäßigen Einkommensteile zu sichern oder eine allgemeine einkommenspolitische Gleichgewichtslage zu fixieren. In ihrer politischen Interessenlage sind die Verbände bestrebt, Einfluß und Macht in der Wirtschaftspolitik zu erlangen, um die wirtschaftliche Zielsetzung zu realisieren. Die politische Macht kann aber auch Selbstzweck der Verbandsleitung sein. „Es sind immer wieder Situationen denkbar, wo die Leitung eines Wirtschaftsverbandes an der Gewinnung politischer Machtpositionen viel unmittelbarer interessiert ist als an der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Verbandsmitglieder. Gleichzeitig können sich innerhalb eines Wirtschaftsverbandes Kämpfe um die Erringung der entscheidenden Machtpositionen zwischen einzelnen Gruppierungen oder auch zwischen einzelnen Verbandsmitgliedern abspielen.“⁷² Das spezifisch soziologische Verhalten der Wirtschaftsverbände

⁷⁰ Vgl. Werner, 1957.

⁷¹ Vgl. ebendort, S. 30 ff., S. 102 ff., S. 107 ff.

⁷² Ebendort, S. 103 f.

zeigt sich in der Tendenz zur Selbsterhaltung der Gruppe und in dem Verhältnis zwischen der Verbandsleitung und den einzelnen Mitgliedern. Nach der Verbandsgründung können sich die Zielsetzungen über die Interessen der Mitglieder hinaus erweitern. In diesem Fall handelt der Wirtschaftsverband nicht mehr lediglich im Interesse seiner Mitglieder, sondern er handelt vielmehr „als abstraktes überpersönliches Kollektiv“, das „ein von den Mitgliedern teilweise unabhängiges Eigenleben führt und somit eine eigene Zielsetzung besitzen kann“⁷³. Präkär ist es für die Branchenverbandsleitung auch, einen adäquaten Ausgleich zwischen den Interessen von schwachen und leistungsfähigen Mitgliedern zu finden. Eine ähnliche Problematik ergibt sich für die Spitzenverbände. Die Spitzenverbände versuchen einerseits, den Einkommensanteil für ihre Branchenverbände zu maximieren, haben aufgrund ihrer politischen Machtstellung und teilweisen Mitverantwortung andererseits aber auch auf die Gesamtinteressen der Volkswirtschaft Rücksicht zu nehmen. „Es ist gerade dieses Hin und Her zwischen ausschließlicher Betonung von Gruppeninteressen und stärkerer Ausrichtung auf die Gesamtinteressen einer Volkswirtschaft, das der Verhaltensstruktur der Spitzenverbände ein besonderes Gepräge verleiht.“⁷⁴ Werner kommt zu dem Ergebnis, daß die Verhaltensweisen von Wirtschaftsverbänden nicht ex ante festgelegt werden können. Situationsspezifisch treten entweder die wirtschaftlichen oder die soziologisch-politischen Bestimmungsgründe des Verhaltens in den Vordergrund. Obwohl die wirtschaftlichen Bestimmungsgründe in Wirtschaftsverbänden dominieren, erschließen die soziologisch-politischen Momente „erst den eigentlichen Zugang zu der taktisch-beweglichen Verhaltensweise der Wirtschaftsverbände. Sie erst vermögen uns zu erklären, warum in einer Situation ein Wirtschaftsverband eine sehr aggressive Haltung einnimmt und warum der gleiche Verband in einer andern Situation in seinen Forderungen sehr zurückhaltend ist.“⁷⁵

Außer den wirtschaftlichen, politischen und soziologischen Zielsetzungen kommt nach Werner dem strategischen Element im Verhalten der Wirtschaftsverbände bei der Durchsetzung ihrer Gruppenforderungen gegenüber dem Staat, der Gegenseite des Marktes, anderen Verbänden und der Öffentlichkeit eine wesentliche Bedeutung als Bestimmungsfaktor für das Handeln zu. Mit Hilfe der mikroökonomischen Preis- und Marktformentheorie versucht Werner, die Verhaltensweisen der Wirtschaftsverbände bei ihrer Außenfunktion zu erklären.⁷⁶ Da die Stellung der Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft im allgemeinen durch eine oligopolistische Situation und teilweise auch durch ein bila-

⁷³ Ebendort, S. 32, S. 37.

⁷⁴ Ebendort, S. 107.

⁷⁵ Ebendort, S. 110.

⁷⁶ Vgl. ebendort, S. 119 ff.

terales Monopol gekennzeichnet ist, scheint nach Werner insbesondere die Verhaltensweise der konjunkturalen Interdependenz als ein Instrumentarium geeignet zu sein, um die Verhandlungssituationen der einzelnen Wirtschaftsverbände zu analysieren. Unter Zugrundelegung der konjunkturalen Strategie wird ein Wirtschaftsverband bei seinen Handlungen die mutmaßlichen Reaktionen der anderen Wirtschaftsverbände oder auch der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger einkalkulieren. Wie es auch für Oligopolisten charakteristisch ist, haben die Wirtschaftsverbände entweder die Möglichkeit, eine Kampfstrategie anzuwenden oder ihre Verhaltensweisen gegenseitig zu koordinieren. Im letzteren Fall sind die Wirtschaftsverbände bestrebt, zwecks Durchsetzung ihrer Forderungen mit anderen Verbänden kurzfristige Koalitionen einzugehen. Dabei können insbesondere relativ kleine Verbände eine präponderante Stellung einnehmen, weil sie das „Zünglein an der Waage“ zwischen den großen, gleichstarken Verbänden bilden. Werner kommt zu der Erkenntnis, daß das Ergebnis der Verhandlungssituationen genauso wie in einer oligopolistischen Marktsituation unbestimmt ist und „zu einem guten Teil vom Verhandlungsgeschick, von der Stärke der Verhandlungsposition und von der taktisch richtigen Verhaltensweise“⁷⁷ abhängt. Da für einen Wirtschaftsverband folglich eine Vielfalt von Verhandlungssituationen möglich sind, läßt sich eine Erklärung seiner Verhaltensweise nicht nur allein aus der Markttheorie ableiten, sondern es ist erforderlich, zusätzlich soziologische und psychologische Verhaltenselemente zu berücksichtigen. Um zu einem besseren Verständnis der Bestimmungsgründe des Handelns zu gelangen, erweist sich nach Werner „eine enge Zusammenarbeit von ökonomischer und soziologischer Forschung als notwendig. Vor allem müßten die Grundstrukturen des Verhaltens von sozialen Gebilden stärker herausgearbeitet werden“⁷⁸.

4. Gruppenverhandlungen als drittes Koordinationssystem zwischen Marktwirtschaft und zentralgeleiteter Wirtschaft

Wenn - wie aus den verschiedenen Untersuchungen ersichtlich - die Interessengruppen innerhalb der Wirtschaftspolitik eine dominante Stellung einnehmen, stellt sich die Frage, ob nicht durch ihre Aktivitäten ein neues Koordinationssystem neben den beiden existierenden Systemen der Marktwirtschaft und der zentralgeleiteten Wirtschaft begründet wird. Diese Überlegung wurde 1949 von Walter Adolf Jöhr angestellt. Seiner Meinung nach gibt es „nicht nur eine Alternative zur zentralen Lenkung, sondern deren zwei, indem die Koordination nicht nur durch den Mechanismus der Konkurrenz, sondern auch auf dem Wege

⁷⁷ Ebendort, S. 121.

⁷⁸ Ebendort, S. 137.

der Vereinbarung zwischen den beteiligten Interessengruppen vollzogen werden kann. Und in analoger Weise präsentieren sich die Dinge, wenn man vom System der Marktwirtschaft ausgeht. Auch ihm gegenüber besteht nicht nur die Alternative der zentralen Leitung, sondern auch die der Vereinbarung zwischen den beteiligten Interessengruppen“⁷⁹. Nach Jöhr stellt sich also neben die beiden Koordinierungssysteme Marktwirtschaft und zentralgeleiteter Wirtschaft ein drittes selbständiges Koordinierungssystem der Vereinbarung von Gruppen, das von ihm in Anlehnung an den von Othmar Spann geprägten Begriff des Korporationenstaates in den Dreißiger Jahren als „Korporativismus“ bzw. als „Koordinationsystem des organisierten Interessenausgleichs“⁸⁰ bezeichnet wird, da die Interessenorganisationen die Träger dieses Systems bilden.

Jedoch ist dieses dritte Koordinationssystem nicht als alleiniges Koordinationsinstrumentarium in den heute hochgradig arbeitsteiligen Volkswirtschaften realisiert, sondern nur als ergänzender Mechanismus⁸¹ - zumeist neben der Marktwirtschaft - wirksam. Jöhr erkennt aber auch die mit der Anwendung von Verhandlungen als drittes Koordinationsinstrumentarium verbundene Problematik von Machteinflüssen, die durch den funktionsfähigen Marktmechanismus nicht gegeben sind. Deshalb ist seiner Meinung nach der Marktmechanismus als Koordinationssystem zu präferieren. Das System des organisierten Interessenausgleichs hat nur in den Bereichen seine Berechtigung, wo die Marktwirtschaft ihre Funktionen unzureichend erfüllt, wie z. B. bei anormalem Arbeitsangebot. Demnach erweist sich gemäß Jöhr als optimale Wirtschaftsordnung die „staatlich gelenkte und durch kollektive Vereinbarungen ergänzte Marktwirtschaft“⁸²

5. Gestaltungsmöglichkeiten zur Begrenzung des interventionistisch-wirtschaftspolitischen Einflusses der Interessenverbände

Im Anschluß an die verschiedenen Analysen über das Wesen der Interessenverbände und deren Wirken innerhalb der Wirtschaftspolitik bzw. innerhalb der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung stellte sich abschließend die Frage, wie „die Kompetenzgrenzen der Individuen, der Verbände (also der Gruppenindividuen oder Individualgruppen) und des Staates innerhalb des Beziehungs-

⁷⁹ Jöhr, Singer, 1969, S. 177. Neben Jöhr beschäftigten sich beispielsweise auch noch Weipert, 1963, Wössner, 1961 und Herder-Dorneich, 1968 maßgeblich mit den Gruppenvereinbarungen als drittes Koordinierungssystem.

⁸⁰ Jöhr, Singer, 1969, S. 177 f.

⁸¹ Zur Kritik an dem dritten Koordinationssystem Gruppenverhandlungen - speziell als Marktalternative - siehe insbesondere Peters, 1971b.

⁸² Jöhr, Singer, 1969, S. 181.

spiels“⁸³ abzustecken seien. Tuchtfeldt hat die in der volkswirtschaftlichen Literatur unterschiedlich präferierten Lösungsmöglichkeiten zur Entschärfung der Interessentenpolitik in „fünf Wege(n) zur Zähmung der Verbände“⁸⁴ zusammengefaßt.

Als erste Lösungsmöglichkeit, die seiner Meinung nach zugleich Leitbildfunktion für die folgenden vier Maßnahmen besitzt, führt Tuchtfeldt die Stärkung der Gegenkräfte, wie sie auch von Galbraith und Küng präferiert worden ist, an. Unter einer countervailing power verstehen Tuchtfeldt und Küng insbesondere die Stärkung der Konsumenten - deren Organisationsfähigkeit aufgrund soziologischer und psychologischer Ursachen relativ gering ist - als „echte Gegenkraft gegen den erhaltungsinterventionistischen Gruppenegoismus der Produzenten“⁸⁵.

Eine weitere Möglichkeit besteht nach Tuchtfeldt in der „Auflockerung der wirtschaftlich-politischen Verfilzung“⁸⁶ und einer größeren Publizität der wirtschaftspolitischen Tätigkeit von Verbänden, die in den meisten Fällen unter Ausschluß der Öffentlichkeit erfolgt. Um die wirtschaftspolitischen Forderungen der Verbände transparent zu machen, sollte das Öffentlichkeitsprinzip für diese Gruppen angewendet werden. Ein Beispiel bildet der amerikanische „Lobbying Act“ von 1946. In diesem Gesetz wird die Lobbyingtätigkeit der Verbände unter öffentliche Aufsicht gestellt. Dieses bedeutet die Registrierungspflicht sowie die mit einer Veröffentlichung verbundene Erstellung eines Rechenschaftsberichtes über die Auftraggeber, die Finanzquellen und die Tätigkeit eines jeden Lobbyisten. Da insbesondere die Wahlfinanzierung den Ansatzpunkt für staatliche Interventionen bildet, ist zudem eine Offenlegung der Partei- und Wahlfinanzierung gefordert. Um auch die Verflechtung zwischen Interessenverbänden und Ministerialbürokratie zu verhindern, plädiert Tuchtfeldt für die „Stärkung eines unabhängigen Fachbeamtentums“⁸⁷. Gleichzeitig ist es erforderlich, eine Besserbezahlung der Parlamentarier und der Ministerialbürokratie anzustreben, um dadurch die Abwehr gegen Interessentengruppenforderungen zu forcieren.

Als dritten Ansatzpunkt nennt Tuchtfeldt die institutionelle Einordnung der Interessenverbände in den Staat. Dabei sind vier institutionelle Formen des Einbaus der Verbände möglich: (1) Das System der regelmäßigen Konsultation, das in den einzelnen Ländern von der verbandlichen Stellungnahme bis zur kon-

⁸³ Marbach, 1950, S. 253.

⁸⁴ Vgl. Tuchtfeldt, 1956, S. 78 ff.; derselbe, 1962b, S. 83 ff.

⁸⁵ Tuchtfeldt, 1956, S. 79; vgl. auch Küng, 1941, S. 358.

⁸⁶ Tuchtfeldt, 1956, S. 80; s. auch derselbe, 1962b, S. 83 f.

⁸⁷ Derselbe, 1956, S. 80.

stituierenden Mitwirkung reicht. (2) Die gemischten Expertenkommissionen, die sich aus unabhängigen Sachverständigen und Verbandsvertretern zusammensetzen und deren Aufgabe darin besteht, den von der obersten Verwaltungsbehörde konzipierten Vorentwurf im Gesetzgebungsverfahren zu diskutieren, so daß der zu verabschiedende Gesetzentwurf im Parlament als Kompromißlösung der Expertenkommission eingebracht wird, wodurch eine spätere Interessenteneinflußnahme nicht mehr möglich ist. (3) Die Errichtung von Interessentenbeiräten aus allen Interessengruppen (meist der Spitzenverbände) bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen. (4) Die Schaffung zentraler Wirtschaftsräte, z. B. als Bundeswirtschaftsrat in Form einer dritten Kammer neben Bundestag und Bundesrat, wobei die Aufgaben sowohl die beratende Tätigkeit als auch die Ausführung politischer Entscheidungsbefugnisse umfassen können. Ob mit diesen Formen der institutionellen Einordnung der Verbände in den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß tatsächlich deren Einflußmöglichkeiten begrenzt werden, ist fraglich. Denn es besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, daß durch die institutionelle Einordnung den Interessengruppen Wege zur Beeinflussung geebnet werden, die ihnen vorher verschlossen waren.

Neben den dargestellten Lösungsansätzen bietet sich auch die Festlegung von Interventionskriterien an. Aufgabe der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ist es, feststehende Beurteilungskriterien, die idealerweise in Form von bindenden Rechtsgrundlagen erfolgen, zu bestimmen, anhand derer dann geprüft wird, ob ein Interessenverband tatsächlich unterstützungsbedürftig ist. „Nicht der Staat als Vertreter des Gemeinwohls hat zu begründen, warum er am bisherigen Zustand festhalten will, sondern die Verbände haben ihre Interventionsbegehren sachlich zu rechtfertigen.“⁸⁸ Als ein Beispiel für die Festlegung von Interventionskriterien führt Tuchtfeldt die Voraussetzungen für die Vergabe von Erhaltungsinterventionen für Wirtschaftszweige, die in der schweizerischen Gewerbeverfassung enthalten sind, an: „Der betreffende Wirtschaftszweig muß erstens gesamtwirtschaftlich wichtig, zweitens existenzgefährdend sein, und drittens muß die Lage sich so entwickelt haben, daß Selbsthilfemaßnahmen nicht mehr ausreichen.“⁸⁹ Obwohl diese Kriterien in mancher Hinsicht interpretierbar sind, ist es nach Tuchtfeldt positiv zu bewerten, daß sie in die Verfassung aufgenommen worden sind, und die Wirtschaftspolitik dadurch eine bindende Rechtsgrundlage erhalten hat.

Das fünfte und letzte Mittel besteht in der Verwissenschaftlichung der Wirtschaftspolitik. Kardinalaufgabe der Wissenschaft bzw. der Wissenschaftler ist es, „den ideologischen Nebel, in den die Interessenten die Diskussion ihrer In-

⁸⁸ Ebendort, S. 81; derselbe, 1962b, S. 92.

⁸⁹ Derselbe, 1956, S. 81; derselbe, 1962b, S. 92 f.

terventionsforderungen zu hüllen pflegen, zu durchdringen und die vielschichtigen Folgen von Eingriffen in den Marktmechanismus zu prüfen“⁹⁰. Beispiele bilden die Errichtung ständiger wissenschaftlicher Beiräte bei den wirtschaftlichen Fachministerien, die Gründung von unabhängigen Expertenkommissionen sowie die gutachterliche Beurteilung einzelner Wissenschaftler von bestimmten Fragen. Tuchtfeldt ist sich bewußt, daß die Aufgabe eines „ideologischen Nebelspalters“ für den Wissenschaftler nicht einfach ist, und er zahlreichen Pressionen der Interessengruppen ausgesetzt ist.

VII. Spieltheorie

In der seit 1928 zuerst von v. Neumann und später zusammen mit Morgenstern entwickelten Spieltheorie⁹¹ wird das von Werner⁹² berücksichtigte strategische Element im Verhalten von Wirtschaftsverbänden allgemein als strategisches Verhalten von Gruppen in Koalitionen ausführlich zu erforschen versucht. Den Ausgangspunkt für die Entwicklung der Spieltheorie von v. Neumann und Morgenstern bildet die Überlegung, daß das bei der herkömmlichen ökonomischen Verhaltensanalyse von Individuen unterstellte Rationalverhalten bzw. die Nutzenmaximierung, bei dem das Individuum alle Variablen kontrolliert, von denen das Ergebnis seines Verhaltens abhängt, für eine soziale Tauschwirtschaft unrealistisch ist. Dieses mag für die sogenannte „Robinson-Crusoe“-Ökonomie, in der die Wirtschaft des Einzelwesens allein von dessen Willen bestimmt wird, zutreffen. In der sozialen Tauschwirtschaft muß ein Wirtschaftssubjekt jedoch mit anderen Wirtschaftssubjekten in Tauschbeziehungen treten, und dann zeigt sich folgende Situation: „If two or more persons exchange goods with each other, then the result for each one will depend in generell not merely upon his own actions but on those of the others as well. Thus each participant attempts to maximize a function (his ... ‘result’) of which he does not control all variables. This is certainly no maximum problem, but a peculiar and disconcerting mixture of several conflicting maximum problems. Every participant is guided by another principle and neither determines all variables which affect his interest.“⁹³ Treten also mehrere Individuen miteinander in Tauschbeziehungen, so ergibt sich für das einzelne Wirtschaftssubjekt die Situation, daß es zwar die Variablen seiner eigenen Handlungen genau beschreiben kann, jedoch nicht die

⁹⁰ Derselbe, 1956, S. 81.

⁹¹ Die Theorie der Spiele verdankt ihre Entstehung und Entwicklung dem ungarischen Mathematiker John v. Neumann, 1928. In ihrer Gesamtheit wurde die Spieltheorie erstmals 1944 von v. Neumann und dem österreichischen Volkswirt Oscar Morgenstern publiziert.

⁹² Siehe S. 159 ff. dieser Arbeit.

⁹³ V. Neumann, Morgenstern, 1967, S. 11.

Handlungsvariablen in Form von Erwartungen und Wünschen der anderen Beteiligten. Sofern einige der Interessen der beteiligten Tauschpartner annähernd parallel laufen, nähern sie sich einem einfachen Maximumproblem an. Weil die Interessen aber auch konträr verlaufen können, ist es Aufgabe der allgemeinen Theorie, diese Möglichkeit in die Analyse miteinzubeziehen. Da dieses Problem weder in der klassischen Mathematik noch in der Volkswirtschaftslehre Berücksichtigung findet, haben sich v. Neumann und Morgenstern das Ziel gesetzt, „to obtain a real understanding of the problem of exchange by studying it from an altogether different angle; this is, from the perspective of a ‘game of strategy’“.⁹⁴ Im Mittelpunkt der Spieltheorie steht also die Analyse von strategischen Entscheidungssituationen, die interdependent erfolgen, da das Entscheidungsergebnis von den Entscheidungen der beteiligten Entscheidungsträger abhängt, wodurch ein einzelner Spieler das Ergebnis nicht unabhängig von der Handlungswahl der anderen Spieler bestimmen kann. Diese Interdependenz der Entscheidungen wird zum zentralen Kriterium der Theorie. Das Untersuchungsspektrum⁹⁵ umfaßt die Einteilung strategischer Spiele nach der Anzahl der beteiligten Spieler in Ein-, Zwei-, Drei-, Vier- und n-Personenspiele, nach der Anzahl der Strategien in endliche und unendliche Spiele, in reine und gemischte Strategien, nach der Möglichkeit zu Absprachen und Koalitionen in kooperative und nicht-kooperative Spiele sowie danach, ob die Summe der Ergebnisse aller beteiligten Spieler unabhängig von den im einzelnen realisierten Strategien konstant ist oder nicht in Konstantsummenspiele (mit dem Spezialfall der Nullsummenspiele) und Spiele mit variabler Summe. Je nachdem, um welche Situation es sich handelt, wird jeder Spieler unterschiedliche strategische Entscheidungen treffen.

Gruppenphänomene können in allen spieltheoretischen Varianten eine wesentliche Rolle spielen. So kann es sich bei einem Spieler sowohl um eine Einzelperson als auch um einen kollektiv auftretenden Personenverband handeln, dessen Präferenzen durch eine einzige als für alle gemeinsame Nutzenfunktion beschrieben wird. Ab drei Spielern beim Nullsummenspiel existiert auch die Möglichkeit, daß sich zwei Spieler zu einer Gruppe in Form einer Koalition⁹⁶ zusammenschließen und sich gegen den dritten Spieler durch Absprachen verbünden. Morgenstern weist daraufhin, „daß die Bildung von Koalitionen eine übliche ökonomische Erscheinung ist. Man denke an Kartelle, Gewerkschaften, Genossenschaften usw. Solche Zusammenschlüsse kommen zustande, wenn sie den Teilnehmern einzeln mehr Vorteile bieten können als diese individuell für

⁹⁴ Ebendort, S. 9.

⁹⁵ Siehe z. B. bei Holler, Illing, 1991.

⁹⁶ Vgl. v. Neumann, Morgenstern, 1967, S. 221 ff.; Morgenstern, 1949, S. 300 ff.

sich zu erzielen vermögen“⁹⁷ und - wie er weiterhin erkennt - „wenn sich die beiden Partner darauf einigen können, wie der gemeinsam erzielte Gewinn untereinander zu verteilen ist. Die Theorie muß also erklären, unter welchen Bedingungen sich Koalitionen bilden werden und welche Gewinnverteilungen möglich sind.“⁹⁸ Bei diesen Spielen wird der zu verteilende Gesamtwert durch die Koalitionenbildung größer als wenn die Spieler als einzelne teilnehmen würden. „Dort liegt eine Nicht-Additivität des Wertes vor, d. h. die Wertsomme, die die Kombination als solche erzielt, ist größer als die Summe der Werte der einzelnen Teile, wenn diese separat für sich genommen werden.“⁹⁹

Ähnliches konstatiert auch Nyblén, der die Theorie der Spiele zur Analyse der Koalitionenbildung von Gruppen in bezug auf die Einkommensverteilung anwendet. In seiner Publikation „The Problem of Summation in Economic Science“¹⁰⁰ kommt er unter Zugrundelegung der spieltheoretischen Erkenntnisse von v. Neumann und Morgenstern zu dem Ergebnis, daß „economic values are in general non-additive, if by economic value is meant that amount which a group of economic subjects can secure for themselves through collaborating within a social economy“¹⁰¹. Als Koalition kann eine Gruppe demzufolge einen größeren Anteil am Sozialprodukt erlangen, als die Summe der Anteile der einzelnen agierenden Untergruppen oder einzelner Wirtschaftssubjekte. Damit findet die Behauptung „the whole is greater than the sum of its parts“¹⁰² eine eindeutige Erklärung. Anhand der vier großen gesellschaftlichen Gruppen der Arbeiter, der Unternehmer, der Landwirte und der Rentner, die als composite players¹⁰³ auftreten und um ihre Anteile am Sozialprodukt kämpfen, verdeutlicht Nyblén diesen Sachverhalt exemplarisch. Diese großen Gruppen zerfallen in viele Untergruppen, die auf einer niedrigeren Ebene ebenfalls um ihre Einkommensanteile ringen. Alle beteiligten Gruppen werden zu kollektiven Spielern und die Einkommensverteilung zum strategischen Spiel dieser Gruppen. Nyblén zeigt in verschiedenen Modellen auf, welche objektiven (alle Beteiligten haben die gleichen Chancen und es besteht die Möglichkeit der Koalitionenbildung) und welche diskriminatorischen Lösungen (ein Spieler wird von den anderen benachteiligt und mit einem fixierten Anteil abgefunden, wie z. B. die unorganisierte Gruppe der Rentner) des Verteilungsproblems bestehen. Sofern wirtschaftspolitische Maßnahmen das Verteilungsproblem mitbestimmen, versuchen die kol-

⁹⁷ Morgenstern, 1950, S. 127.

⁹⁸ Ebendort, S. 127. Vgl. auch v. Neumann, Morgenstern, 1967, S. 15 f.

⁹⁹ Morgenstern, 1950, S. 127.

¹⁰⁰ Vgl. Nyblén, 1951.

¹⁰¹ Ebendort, S. 1.

¹⁰² Ebendort, S. 52.

¹⁰³ Vgl. ebendort, S. 60 ff.

lektiven Spieler auch, ihre Verhandlungen auf wirtschaftspolitischer Ebene auszutragen und die wirtschaftspolitischen Parameter in ihre strategischen Überlegungen miteinzubeziehen.

VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

In der traditionell mikroökonomisch determinierten Volkswirtschaftslehre bildet intentionsgemäß das einzelne Wirtschaftssubjekt die Grundlage der Untersuchungen. Dieses schließt jedoch nicht aus, daß auch Gruppen berücksichtigt werden, wie bei der Darstellung der verschiedenen mikroökonomischen Theorien ersichtlich wurde. Innerhalb der traditionellen Mikroökonomie konzentriert sich die Analyse wirtschaftlicher Gruppen aber nur auf die Kartelle, (Einzel-)Monopole, Oligopole, Großunternehmen, Trusts und insbesondere auf die Interessenverbände im engeren Sinne, wie Unternehmens- und Berufsverbände sowie die Gewerkschaften.

Im Mittelpunkt der Untersuchungen von Interessenverbänden steht die Frage, ob diese ein „Gefahrenpotential“ für die marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen darstellen. Bereits der Begründer der klassisch-liberalen Ökonomie, Adam Smith, erkannte, daß sich bestimmte gesellschaftliche Gruppen zusammenschließen, um den Wettbewerb zu beschränken. Während er es jedoch versäumte, einen staatlichen Ordnungsrahmen für das wirtschaftliche Geschehen zu setzen, forderten die Ordoliberalen einen starken Staat als „ordnende Potenz“, der sich auf eine konsequente wettbewerbsgesteuerte Ordnungspolitik als wirtschaftspolitische Aufgabe konzentriert, damit der Staat nicht weiterhin zum „Spielball in den Händen von Interessentengruppen“¹⁰⁴ wird. Bewerten der Paläo- und der Neoliberalismus die Existenz von Interessengruppen in marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen negativ, so wurden in der Theorie der countervailing power unter Zugrundelegung des Prinzips der gegengewichtigen Marktmacht die Verbände als allgemeinwohlverträglich beurteilt. Im Gegensatz dazu versucht die Allgemeine wirtschaftspolitische Theorie der Interessenverbände, einen analytischen Mittelweg zwischen diesen beiden extremen Positionen zu finden, indem sowohl die positiven als auch die negativen Funktionen dargestellt werden. Sofern sich die Verhaltensweisen von Interessenverbänden negativ auf die jeweilige Wirtschaftsordnung auswirken, werden Lösungsvorschläge zur Beschränkung ihres Einflusses ausgearbeitet.

In allen Theorien wird zwar der Prozeß der verbandlichen Einflußnahme eingehend analysiert, im allgemeinen jedoch versäumt, das Verhalten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in die Untersuchung miteinzubeziehen.

¹⁰⁴ Eucken, 1990, S. 326.

Ob die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der ordnungspolitischen Aufgabe gerecht werden können und wollen, wird nur - wenn überhaupt - rudimentär problematisiert. So hat beispielsweise der Ordoliberaler Walter Eucken die Erforschung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung bewußt ausgeklammert. Nach seiner Auffassung entzieht sich dieser Prozeß einer vollständigen theoretischen Analyse. Für Eucken endet die theoretisch-nationalökonomische Forschung an dem Kranz der gesamtwirtschaftlichen Daten. „Gesamtwirtschaftliche Daten sind diejenigen Tatsachen, die den ökonomischen Kosmos bestimmen, ohne selbst unmittelbar von ökonomischen Tatsachen bestimmt zu sein. An den faktischen gesamtwirtschaftlichen Daten endigt die theoretische Erklärung. Aufgabe der Theorie ist es, die notwendigen Zusammenhänge bis zum Datenkranz zu verfolgen und umgekehrt zu zeigen, wie von den einzelnen Daten das wirtschaftliche Geschehen abhängt. Aber die ökonomische Theorie ist nicht fähig, ihr Zustandekommen zu erklären.“¹⁰⁵ Nach Ansicht von Eucken kann die ökonomische Theorie demnach nur erklären, wie eine wirtschaftspolitische Maßnahme als Datum auf das wirtschaftliche Geschehen wirkt. Sie vermag aber nicht darzulegen, warum und aufgrund welcher Motive diese Handlung erfolgte. Seiner Meinung nach „(muß) die Theorie scheitern, wenn sie ihre Denkmethode auf Gebiete überträgt, die nicht innerhalb des von den gesamtwirtschaftlichen Daten umgrenzten Raumes liegt.“¹⁰⁶

Konzentrierten sich die meisten Theorien auf die Darstellung der Außenfunktion von Interessenverbänden, so setzte sich Werner zum Ziel, auch die Bestimmungsgründe des Handelns der Wirtschaftsverbände zu erforschen. Er erkennt zwar, daß das Handeln sowohl von wirtschaftlichen als auch von politischen, soziologischen und eventuell weiteren Motiven bestimmt wird, ist aber nicht fähig, diese Bestimmungsgründe näher zu analysieren. Das strategische Handeln von Interessengruppen, dem er eine große Bedeutung beimißt, wird ausführlich in der Spieltheorie zu erklären versucht. Allerdings beschränkt sich deren Untersuchung überwiegend auf die mathematische Darstellung. Ihr spezifischer Erkenntniswert für Wirtschaftsverbände begrenzt sich auf die Erklärung, auf welche Weise Koalitionen entstehen, wann sie Vor- und wann sie Nachteile für die beteiligten Gruppen bringen und warum sich wechselnde Koalitionen zwischen Wirtschaftsverbänden bilden. Auch die Untersuchungen über kollektives Marktverhalten von Kartellen, Einzel- und Kollektivmonopolen im Rahmen der Kollektivmonopoltheorie können nur einen Erklärungswert für die preistheoretischen Verhaltensweisen der einzelnen Kartellmitglieder liefern.

¹⁰⁵ Derselbe, 1989, S. 156.

¹⁰⁶ Ebendort, S. 159.

Als Ergebnis zeigt sich also, daß die traditionell mikroökonomisch fundierte Volkswirtschaftslehre lediglich fähig ist, die Einflußnahme der Wirtschaftsverbände auf die Wirtschaftspolitik und deren Auswirkungen auf die Marktwirtschaft und den Wettbewerb ordnungspolitisch zu bewerten. Dabei wird unterstellt, daß die Gruppen und Verbände bei dem Prozeß der wirtschaftspolitischen Einflußnahme auf wirtschaftspolitische Entscheidungsträger als sogenannte wohlwollende Diktatoren treffen, deren ausschließliche Zielsetzungen darin bestehen, das Allgemeinwohl zu verteidigen und zu realisieren.

Ebenso wie die ordnungspolitische Forschung der Interessengruppen bleibt auch die Untersuchung der inneren Verhaltens- und Entscheidungsstrukturen von Interessenverbänden innerhalb der traditionellen Mikroökonomie an der Oberfläche. Denn gemäß dem methodologischen Individualismus setzt die Analyse wirtschaftlicher Gruppen stets bei dem einzelnen Gruppenmitglied, wie in der Kartell- und Monopoltheorie, an. Dieses bedeutet, daß Gruppenverhaltensweisen nur als aggregierte Verhaltensweisen der einzelnen Gruppenmitglieder erforscht werden und die Gruppenverhaltensweisen insgesamt außer Ansatz bleiben.

B. Makroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre

I. Analytischer Ansatz der Makroökonomie

Während die Mikroökonomie ausgehend von den Einzelentscheidungen der Wirtschaftssubjekte das wirtschaftliche Geschehen zu erklären versucht, legt die Makroökonomie eine andere Betrachtungsweise zugrunde. Sie basiert nicht auf dem einzelnen Individuum oder einer Wirtschaftseinheit, sondern geht von einer Analysetechnik aus, die Wirtschaftssubjekte zu Aggregaten bzw. Sektoren und deren Verhaltensfunktionen zu wirtschaftlichen (aggregierten) Gesamtgrößen (z. B. makroökonomische Konsum-, Investitions-, Produktions-, Angebots- und Nachfragefunktion) zusammenfaßt. Folglich stehen im Mittelpunkt der Makroanalyse die ökonomisch relevanten Entscheidungen und Handlungen der zu Sektoren oder Aggregaten kumulierten Wirtschaftssubjekte (als institutionelle Aggregate), deren ökonomischen Transaktionen auf den gesamtwirtschaftlichen Märkten, die zu gesamtwirtschaftlichen (aggregierten) Variablen, wie dem Sozialprodukt, dem Volkseinkommen, dem Konsum, den Investitionen, der Beschäftigung und dem Preisniveau, zusammengefaßt werden (als funktionelle Aggregate), die Beziehungen zwischen den ökonomischen Aggregaten sowie die Funktionsweise der interdependenten Märkte als Ganzes (z. B. Gütermarkt, Arbeitsmarkt, Finanzanlagenmarkt.)

Bei der Aggregation werden zwei unterschiedliche methodologische Ansätze zugrunde gelegt. Der erste Ansatz geht von einer mikroökonomischen Fundierung der Makroökonomie aus. Gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge per se existieren nicht, denn sie sind das Ergebnis der Handlungen einzelner Wirtschaftssubjekte. Demzufolge ergeben sich die Makrogrößen aus der summierten (addierten) Aggregation individueller rationaler Handlungen einzelner Wirtschaftssubjekte bzw. Wirtschaftseinheiten und den einzelnen Märkten. Eine über das Aggregat oder die ökonomische Gesamtgröße gewonnene Aussage muß - basierend auf mikroökonomischen Größen - folglich derjenigen entsprechen, die sich aus der Untersuchung aller einzelnen, in diesem Aggregat zusammengefaßten Märkte und Wirtschaftssubjekte ableitet. Da diese Vorgehensweise jedoch zu komplex ist, wird auf die analoge Übertragung mikroökonomischer Aussagen zurückgegriffen, indem die Verhaltensweisen repräsentativer Wirtschaftssubjekte und deren Interdependenzen auf den Märkten als Durchschnittsverhalten aller zugrunde gelegt wird. Die mikroökonomische Fundierung makroökonomischer Analyse verweist also bei der theoretischen Fundierung ihrer Aussagen immer auf die Mikroökonomie. Aus dieser Sichtweise befaßt sich die

Makroökonomie „somit nur mit ökonomischen Zusammenhängen auf einem höheren Aggregationsniveau. ... Also gibt es keine zwei Theorien (Mikro- und Makrotheorie, S. B), sondern nur sogenannte unterschiedliche Aggregationsstufen, auf denen dann unterschiedliche Problemstellungen behandelt werden.“¹⁰⁷

Im Gegensatz dazu wird im zweiten Ansatz die ausschließlich mikroökonomische Fundierung makroökonomischer Größen bestritten. „Der Übergang von mikroökonomischen zu makroökonomischen Größen wird als ‘Aggregation’ bezeichnet. Dieser Vorgang ist in der Praxis selten als Addition vollziehbar, da sich Eigenschaften bzw. Verhaltensweisen der mikroökonomischen Größen nicht generell summarisch auf die Aggregate übertragen lassen.“¹⁰⁸ Da sowohl Struktureffekte als auch Gesamtentscheidungen bei der summarischen Aggregation ausgeklammert werden, ist die analoge Übertragung problematisch. „Reaktionen, die für ein einzelnes Wirtschaftssubjekt aus seinem Entscheidungskontext heraus durchaus sinnvoll sind, müssen keineswegs für die gesamte Gruppe aller gleichartigen Wirtschaftssubjekte sinnvoll und verständlich sein. Es gibt eine generelle Divergenz zwischen kollektiven und individuellen Zusammenhängen, eine Divergenz zwischen den Reaktionsweisen repräsentativer Wirtschaftssubjekte und dem, was sich insgesamt für eine Gruppe aus diesen Reaktionsweisen ergibt.“¹⁰⁹ So werden beispielsweise gesamtwirtschaftliche Verhaltenshypothesen unterstellt, die sich nicht aus einem einzelwirtschaftlichen Optimierungskalkül ableiten lassen. Zur exemplarischen Verdeutlichung wird die Einkommenshypothese von Keynes mit der einzelwirtschaftlichen Güternachfragefunktion verglichen. Während die makroökonomische Konsumfunktion ($C = C(Y)$) nur vom gesamtwirtschaftlichen Einkommen (Y) abhängt, ist die einzelwirtschaftliche Güternachfragefunktion, die sich aus dem Nutzenmaximierungsansatz eines repräsentativen Haushalt ableitet, eine Funktion der Güterpreise.¹¹⁰ Ein weiteres Beispiel bilden die unterschiedlichen Auswirkungen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Sparverhaltens. Einzelwirtschaftlich verhalten sich die Wirtschaftssubjekte rational, wenn sie mehr als bisher sparen, um die Folgen einer drohenden Arbeitslosigkeit für sich erträglicher zu machen. Gesamtwirtschaftlich jedoch haben sie durch dieses gleichförmige Verhalten die Arbeitslosigkeit insgesamt gefördert, weil sie weniger als bisher konsumiert haben.¹¹¹ Unter Zugrundelegung dieser Beispiele ist die Aggregation nicht mit einer Addition gleichzusetzen. „Einzel- und gesamtwirtschaftliche Analyse führen nämlich nicht unbedingt zu gleichen Ergebnissen, denn in den

¹⁰⁷ Monissen, 1982, S. 29.

¹⁰⁸ Klatt, 1987, S. 12 f.

¹⁰⁹ Münnich, 1979, S. 20.

¹¹⁰ Vgl. Wohltmann, 1994, S. 16.

¹¹¹ Vgl. Peto, 1985, S. 16 sowie Rittenbruch, 1990, S. 5 f.

Sozialwissenschaften ist die Summe der Einzelteile nicht immer gleich der Gesamtheit“.¹¹² Aufgabe des Makroökonomen ist es u. a., den „Trugschluß der Verallgemeinerung“¹¹³ zu verhindern.

Auf wirtschaftspolitischer Ebene beschäftigt sich die Makroökonomie mit den Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, wenn sie versuchen, die Marktergebnisse bzw. das Verhalten der Wirtschaftssubjekte insgesamt in bezug auf deren Konsum und Investitionen oder andere ökonomische Dispositionen indirekt durch die Beeinflussung makroökonomischer Größen, wie die Löhne, die Geldmenge und die Zinssätze, zu beeinflussen. Demzufolge konzentriert sich die Makropolitik im gesamtwirtschaftlichen Bereich primär auf die Konjunktur-, Geld-, Beschäftigungs- und Einkommenspolitik.

Analog wie bei der mikroökonomischen Analyse stellt sich auch bei der Makroökonomie die Frage, ob und in welchem Ausmaß gruppenstrukturelle Phänomene und die damit verbundenen Probleme Berücksichtigung finden.

II. Physiokratisches Klassen- bzw. Sektorenschema

Der Physiokrat François Quesnay zeigte 1758 in seinem *Tableau économique* auf, wie jeder ökonomische Sektor von den Aktivitäten der anderen Sektoren abhängt. Gemäß den sozialen Gesellschaftsverhältnissen und dem Stand der damaligen Wirtschaft faßt er die Wirtschaftssubjekte zu drei Klassen bzw. ökonomischen Sektoren zusammen: die Bauern und bäuerlichen Pächter in der Landwirtschaft (*la classe productive*), die Herrscher und andere Grundbesitzer als Grundeigentümer (*la classe des propriétaires*) sowie die Handwerker, Kaufleute und freien Berufe als gewerbliche Wirtschaft (*la classe stérile*).¹¹⁴ In seinem *Tableau économique*, das als Kreislaufschemata angelegt ist, veranschaulicht Quesnay die Einnahmen- und Ausgabenströme für Sachgüter, Dienstleistungen und Faktorleistungen zwischen diesen drei Sektoren. In dieser wirtschaftsstrukturellen Einteilung kommt die physiokratische Auffassung von einer Herrschaft der Natur deutlich zum Ausdruck. Da lediglich Boden und Landwirtschaft die alleinigen Quellen des Reichtums und des Wirtschaftswachstums bilden, werden auch nur die Landwirtschaft bzw. die Bauern oder bäuerlichen Pächter als produktive Klasse bezeichnet, während die anderen beiden Klassen unproduktiv sind. Deshalb leiten sie ihre Einkommen aus dem Produkt des Bodens ab.

¹¹² Rittenbruch, 1990, S. 5.

¹¹³ Ebendort, S. 5.

¹¹⁴ Vgl. Quesnay, 1976, S. 79 ff.

Basierend auf dem Grundgedanken, daß nur die Landwirtschaft bzw. die Bodenbewirtschaftung wertschöpfend und demzufolge die einzige Wohlstandsquelle darstellt, postulieren die Physiokraten als wirtschaftspolitische Maxime eine Förderung des landwirtschaftlichen Sektors¹¹⁵. Insbesondere plädieren sie für die Errichtung leistungsfähiger Großbetriebe sowie für einen national begrenzt freien Getreidehandel bei staatlich reglementierter Ein- und Ausfuhr.

III. Input-Output-Analyse

Aus Quesnays „Tableau économique“ mit den drei Wirtschaftssektoren entwickelte sich im weiteren Verlauf die makroökonomische Kreislaufanalyse und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit den bis zu vier Sektoren zusammengefaßten Wirtschaftssubjekten bzw. Wirtschaftseinheiten. Um die Tauschbeziehungen zwischen den einzelnen hochaggregierten Sektoren, wie z. B. volkswirtschaftliche Produktions- und Marktverflechtungen, transparenter zu machen sowie deren Beiträge zur Wertschöpfung ausführlich zu veranschaulichen, wird die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung um Input-Output-Tabellen ergänzt. Damit die Struktur und Interdependenz der Abhängigkeiten besser erfaßt werden können, ist für die Erstellung von Input-Output-Tabellen ein mittleres Aggregationsniveau notwendig. Dazu wird die Volkswirtschaft je nach Untersuchungszweck in etwa 5 bis 5000 Sektoren unterteilt. Durch diese Disaggregation ist es möglich, sowohl die verschiedenen inter- und intrasektoralen Interdependenzen der einzelnen Wirtschaftszweige, wie die Lieferverflechtungen und ferner die Beiträge der einzelnen Branchen zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, als auch der Regionen darzustellen.

IV. Stabilisierungs- bzw. Stabilitätspolitik¹¹⁶

In einigen Bereichen der Stabilisierungs- bzw. Stabilitätspolitik agieren neben den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern auch die organisierten Interessengruppen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich (insbesondere die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) als Hauptakteure, indem sie entweder offiziell am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt werden oder beratend mitwirken, wie teilweise in der Einkommenspolitik. Auf aggregierter gesamtwirtschaftlicher Ebene wird mit Hilfe der Einkommenspolitik versucht, den Entstehungsprozeß der funktionellen Einkommen aus stabilitätspolitischen Gründen derart zu beeinflussen, daß sie zur Realisierung des gesamtwirtschaftlichen

¹¹⁵ Vgl. ebendort, S. 297 ff.

¹¹⁶ Zu den Unterscheidungskriterien s. z. B. Cassel, Thieme, 1992, S. 303 ff., S. 310 ff.

Gleichgewichts beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen, bedient sich die Einkommenspolitik verschiedener Instrumentarien¹¹⁷. Die Mittel reichen - gestaffelt nach der Intensität des staatlichen Zwanges - von unverbindlichen Richtlinien über Indexbindungen sowie steuer- und vermögenspolitischen Regulativen bis zu dirigistischen Maßnahmen wie der Lohnstopp.

Wirtschaftspolitische Gruppen, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Tarifparteien, partizipieren hauptsächlich an der freiwilligen und unverbindlichen Verhaltensabstimmung in Zusammenarbeit mit der Regierung auf der Grundlage von unverbindlichen Lohnleitlinien bzw. Orientierungsdaten. Möglichkeiten¹¹⁸ existieren in Form von Maßhalteappellen (moral suasion), informellen Gesprächen (sozialer Dialog) und formellen Kooperationen (z. B. als Konzentrierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland und als ständiger Koordinierungsrat in Österreich). Formalisierte freiwillige Kooperationen können aber auch zu einer verbindlichen Verhaltensabstimmung führen, wie beispielsweise die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen in Österreich oder der Preis- und Lohnrat in Finnland.

Obwohl die informative und kooperative Einkommenspolitik auf aggregierter gesamtwirtschaftlicher Ebene angesiedelt ist, hängt ihr Erfolg maßgeblich davon ab, in welchem Ausmaß die beteiligten Gruppen und ihre Verbände bereit sind, sich an der Richtlinienpolitik zu orientieren, kooperativ mit anderen Beteiligten zusammenzuarbeiten und insgesamt zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft beizutragen.

V. Arbeitsmarkt und Lohnpolitik

Auch auf dem Arbeitsmarkt spielen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine bedeutende Rolle, indem ihnen aufgrund der Tarifautonomie zugestanden wird, an der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverteilung zu partizipieren. Auf makroökonomischer Ebene besteht die Funktion der Gewerkschaften¹¹⁹ darin, den Arbeitnehmern die Freiheit auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren, das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und die Lohnstruktur zu bestimmen sowie die Arbeitsbedingungen gesamtwirtschaftlich zu regeln. Auch auf Seite der Arbeitgeberverbände können sich gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen¹²⁰

¹¹⁷ Vgl. z. B. ebendort, S. 342 ff. sowie Rall, 1975, S. 138 ff. und die dort aufgeführte Literatur.

¹¹⁸ Zu den unterschiedlichen Einkommenspolitiken in den einzelnen Ländern s. Armingeon, 1983 und Rall, 1975.

¹¹⁹ Vgl. z. B. Teichmann, 1988, S. 325 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹²⁰ Vgl. ebendort, S. 327.

zeigen, indem die Verbände bei möglichen Lohnerhöhungen nicht nur den belastenden Kosteneffekt, sondern auch die eventuell daraus resultierenden Nachfrageerhöhungen des Konsums und als Sekundäreffekt zunehmende Investitionen und sich daraus ergebende höhere Gewinne unter der Voraussetzung einer positiven Konjunkturentwicklung in ihre Überlegungen miteinbeziehen. In den meisten Fällen orientieren sich die Handlungen der Tarifparteien jedoch eher an den eigenen Zielsetzungen bzw. ihrer Mitglieder als an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen.

Unabhängig davon, welche Strategien die Tarifparteien verfolgen, muß in der makroökonomischen Lohnpolitik und Lohnbildung berücksichtigt werden, daß die Lohnsätze überwiegend auf bilateraler Basis zwischen den beiden Gruppen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt und tariflich fixiert werden. Deshalb ist es erforderlich, die Kriterien dieser Lohnbildung in die gesamtwirtschaftliche Analyse miteinzubeziehen.

Ein weiterer Gruppenaspekt auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich als Insider-Outsider-Phänomen¹²¹. Um die Auswirkungen dieses Phänomens aufzuzeigen, wird der Arbeitsmarkt in zwei Gruppen, die Beschäftigten als Insider und die Arbeitslosen als Outsider, eingeteilt und deren Handlungsweisen sowie möglichen Konsequenzen für die Beschäftigungssituation analysiert. Das Insider-Outsider-Phänomen basiert auf der relativen Marktmacht der Beschäftigten im Vergleich zu den Arbeitslosen. Ziel der Arbeitslosen ist es, wieder in den Arbeitsprozeß integriert zu werden. Deshalb, so die Theorie, sind sie prinzipiell an einer Lohnzurückhaltung interessiert. Dadurch wird ein Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation geleistet. Jedoch fehlt den Arbeitslosen die Macht, auf Lohnverhandlungen adäquat Einfluß zu nehmen. Im Gegensatz zu ihnen sind die Beschäftigten fähig, sowohl als Angehörige innerhalb von Unternehmungen als auch als Mitglieder auf die Gewerkschaften Druck auszuüben, um dadurch ein relativ hohes Arbeitseinkommen zu erreichen. Als Ergebnis der Insider-Outsider-Theorie zeigt sich, wie die Marktmacht der Insider auf dem Arbeitsmarkt dazu führt, daß sich eine Lohnstruktur ergibt, die über dem markträumenden Niveau liegt und warum dadurch die Interessen der Outsider vernachlässigt werden.

VI. Wachstumstheorie

Ursprünglich arbeitete die Wachstumstheorie mit Ein-Sektor-Modellen. In diesen frühen neoklassischen Wachstumsmodellen¹²² wurde ein homogenes So-

¹²¹ Vgl. z. B. Lindbeck, Snower, 1988.

¹²² Vgl. Solow, 1956 und Swan, 1956. Zum Überblick s. Vosgerau, 1988.

zialprodukt unterstellt, das sowohl für den Konsum als auch für die Investitionen zur Verfügung stand. Um aber das Wachstumsverhalten hochentwickelter, strukturierter Volkswirtschaften darstellen zu können, ist es erforderlich, zusätzlich Mehr-Sektoren-Modelle zugrunde zu legen. Durch die Disaggregation nach verschiedenen Sektoren, die mehrere Güter herstellen, kann aufgezeigt werden, wie sich die Faktorallokation, die Produktions- und die Nachfragestruktur durch das Wirtschaftswachstum ändern. Gesamtwirtschaftliches Wirtschaftswachstum ist also durch einen permanenten Wandel des relativen Beitrags der Sektoren zum Sozialprodukt gekennzeichnet, so daß es für eine effiziente gesamtwirtschaftliche Wachstumsanalyse notwendig ist, das Sozialprodukt in seine sektoralen Bestandteile zu zerlegen.

VII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

In der Makroökonomie werden nach keynesianischem Vorbild gleichartige Wirtschaftssubjekte zu verschiedenen Sektoren bzw. Gruppen (Unternehmens-, Haushalts-, Staats- und Auslandssektor(en)) zusammengefaßt. Bei diesen aus analytischen Gründen gebildeten institutionellen Gruppen und Sektoren handelt es sich um gesamtwirtschaftliche Aggregate mit gemeinsamen bzw. ähnlichen Merkmalen. Gruppenstrukturelle Sachverhalte finden also lediglich in der Ausprägung gesamtwirtschaftlicher Aggregate als homogene Gruppen und deren Zusammenwirken Berücksichtigung. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dann das gesamtwirtschaftliche Verhalten dieser homogenen Gruppen und ganzen Sektoren, wie z. B. bei Quesnay, der die Wirtschaftssubjekte in drei Klassen bzw. Wirtschaftssektoren zusammenfaßte, was später in der Input-Output-Analyse generalisiert wurde. Spezifische Gruppenverhaltensweisen werden demnach vollständig vernachlässigt.

Organisierte Interessengruppen finden in die Makroökonomie Eingang, sofern sie spürbar makroökonomische Größen bzw. Relationen zu beeinflussen versuchen bzw. tatsächlich auf sie einwirken, wie die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. große Unternehmen in ihrer Eigenschaft als Tarifparteien. Intentionsgemäß werden diese Interessengruppen jedoch als exogene Faktoren in ihrer Gesamtheit in die Analyse miteinbezogen. Auch in der Insider-Outsider-Theorie werden die gruppenstrukturellen Sachverhalte nur fragmentarisch untersucht, so daß diese Gruppenanalyse ebenfalls an der Oberfläche verbleibt.

Um zu aussagefähigen Analyseergebnissen zu gelangen, ist oftmals innerhalb der Makroökonomie eine Disaggregation notwendig geworden. Dabei erfolgte die Disaggregation vom höchsten zu einem mittleren Aggregationsniveau, wie die Aufspaltung der makroökonomischen Sektoren zu sektoralen. Allerdings werden dann mittlere Aggregate mit einem makroökonomischen Analyseinstru-

mentarium zu erforschen versucht, das jedoch nur zur Untersuchung gesamtwirtschaftlicher bzw. hochaggregierter Wirtschaftsphänomene geeignet ist.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß wirtschaftspolitische Gruppen nur scheinbar als homogene Gruppen, Klassen bzw. Sektoren oder als exogene Faktoren, wie die Interessenverbände, in der Makroanalyse berücksichtigt werden. Die tatsächlichen Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Gruppen dagegen bleiben - von einigen oben beschriebenen Ausnahmen abgesehen - weitgehend außer Ansatz.

Teil 4

Gruppentheorien in der Neuen Politischen Ökonomie

A. Mikroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie

I. Methodik der Neuen Politischen Ökonomie

Im Gegensatz zu der traditionell orientierten Volkswirtschaftslehre unterstellt die Neue Politische Ökonomie in ihren Modellen kein ausschließliches allgemeinwohlorientiertes Verhalten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, sondern sie zieht in ihre Überlegungen mit ein, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger genauso wie alle anderen Wirtschaftssubjekte vom Eigeninteresse geleitet werden. Demzufolge wird in der Neuen Politischen Ökonomie der wohlwollende allgemeinwohlmaximierende Diktator als Leitbild staatlichen bzw. wirtschaftspolitischen Handelns zugunsten einer realistischeren Sichtweise aufgegeben. Analog der politischen Ökonomie der Klassiker, wie Smith, Ricardo und Mill, berücksichtigt auch die Neue Politische Ökonomie stärker die Rolle der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger innerhalb des Wirtschaftsprozesses. Methodisch wendet sie die Denkweise und das Instrumentarium der modernen - hauptsächlich der neoklassischen - Wirtschaftstheorie auf (wirtschafts-) politische Strukturen und Prozesse sowie auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft an. Durch die Übertragung des neoklassischen Instrumentariums werden auch der methodologische Individualismus und das ökonomische Rationalverhalten für die Analyse zugrunde gelegt.

Es ist hauptsächlich das Verdienst von Anthony Downs¹ (in Anlehnung² an die sich u. a. mit Abstimmungsregeln befassenden finanztheoretischen Untersuchungen von Wicksell³ und Schumpeters Theorie der Demokratie⁴) 1957 als erster die wirtschaftswissenschaftliche Methodik und Axiomatik auf den politischen Bereich - insbesondere durch die Konstruktion eines politischen Marktes

¹ Vgl. Downs, 1957.

² Zu weiteren Vorläufern der Ökonomischen Theorie der Politik s. Herder-Dorneich, 1980, S. 12 ff.

³ Vgl. Wicksell, 1896.

⁴ Vgl. Schumpeter, 1942.

in Analogie zum neoklassischen Marktmodell - übertragen zu haben, wodurch es möglich wurde, realiter eine Erklärung für das beobachtbare Regierungshandeln aufzuzeigen. Dadurch wurde die irrationale Annahme, daß ein Allgemeinwohl definierbar und von den politischen Instanzen bei ihren Handlungen berücksichtigt werde durch die realitätsnähere Annahme des Eigennutzaxioms als Motivation für das Handeln der politischen Entscheidungsträger ersetzt. Inzwischen ist das ökonomische Verhaltensmodell auf viele Bereiche übertragen worden. So gibt es neben der ursprünglichen ökonomischen Theorie der Demokratie bzw. Politik bereits ökonomische Theorien der (Interessen-)Gruppen, Bürokratie, Soziologie, Ethik, Familie, Ehe, Kunst, des Krieges, Selbstmords und des Rechts, die sich alle unter dem Oberbegriff Neue Politische Ökonomie subsumieren lassen.

In der folgenden Darstellung wird untersucht, in welchem Ausmaß Gruppen Eingang in die mikroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie gefunden haben und welcher Stellenwert ihnen zugewiesen wird.

II. Ökonomische Theorie der Demokratie

Ausgehend von der positiven Demokratietheorie Schumpeters versuchte der amerikanische Nationalökonom Anthony Downs 1957 in seiner „Economic Theory of Democracy“, ein Demokratiemodell des Wähler- und Regierungsverhaltens in Form von realistischen Verhaltensregeln für rationale demokratische Regierungen als regierende Partei(en) zu entwickeln. Schumpeter stellt der klassischen Demokratiedefinition „die demokratische Methode ist jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, daß sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden läßt und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammenzutreten haben, um seinen Willen auszuführen“⁵ eine der Wirklichkeit entsprechendere Theorie des demokratischen Prozesses entgegen. Sie lautet: „die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“⁶ Nach Schumpeter „(bedeutet) das Prinzip der Demokratie dann einfach, daß die Zügel der Regierung jenen übergeben werden sollten, die über mehr Unterstützung verfügen als die andern, in Konkurrenz stehenden Individuen oder Teams.“⁷ Für Schumpeter zeigt sich - ähnlich wie im Wirtschaftsleben - auch „im politischen Leben immer einige

⁵ Derselbe, 1987, S. 397.

⁶ Ebendort, S. 428.

⁷ Ebendort, S. 433.

Konkurrenz, wenn auch vielleicht nur potentiell, um die Gefolgschaft des Volkes. Zur Vereinfachung haben wir jene Art von Konkurrenz um die Führung, die die Demokratie definieren soll, auf freie Konkurrenz um freie Stimmen beschränkt.“⁸ Und genauso wie im wirtschaftlichen Leben der Produzent nicht aus sozialen Gründen Güter anbietet, sondern um einen Gewinn zu erzielen und die Güterherstellung gleichsam als Mittel zum Zweck der eigenen Nutzenmaximierung erfolgt, muß auch demokratische Politik unter diesem Aspekt betrachtet werden. „... um zu verstehen, wie die demokratische Politik diesem sozialen Ziele⁹ dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird - im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“¹⁰.

Diese zentrale These Schumpeters vom „Konkurrenzkampf um die politische Führung“¹¹ greift Downs in seiner Ökonomischen Theorie der Demokratie auf. Unter Zugrundelegung des ökonomischen Verhaltensmodells konstruiert Downs ein Modell des politischen Wettbewerbs. Als Akteure in seinem Demokratiemodell fungieren Regierungen, zumeist als politische Parteien, einzelne Bürger und Interessengruppen. Mit Hilfe des wirtschaftstheoretischen Instrumentariums versucht er, die Bestimmungsfaktoren für das Verhalten dieser Akteure aufzustellen, „Regeln ähnlich jenen, die traditionsgemäß für rationale Konsumenten und Produzenten aufgestellt werden“¹². Zentrales Axiom bildet dabei der Begriff der wirtschaftlichen Rationalität bzw. des rationalen Verhaltens als Nutzenmaximierung aus der ökonomischen Theorie, den Downs auf sein Modell anwendet. „Alle rationalen Entscheidungsträger ... - politische Parteien, Interessengruppen und Regierungen eingeschlossen - besitzen diese Eigenschaften.“¹³ Auf das Demokratiemodell wirkt sich die wirtschaftliche und politische Rationalität folgendermaßen aus: „Die politische Funktion von Wahlen in einer Demokratie ist ... das Auswählen einer Regierung. Daher ist im Zusammenhang mit Wahlen ein Verhalten rational, das auf dieses Ziel und auf kein anderes ausgerichtet ist.“¹⁴ Worin besteht nach Downs für die einzelnen Akteure die Rationalität des politischen Verhaltens bzw. Wahlverhaltens?

⁸ Ebendort, S. 430.

⁹ „In ähnlicher Weise ist der soziale Sinn oder die soziale Funktion der parlamentarischen Tätigkeit ohne Zweifel die Gesetze und teilweise auch Verwaltungsmaßnahmen hervorzubringen.“ Schumpeter, 1987, S. 448.

¹⁰ Ebendort, S. 448.

¹¹ Ebendort, S. 427.

¹² Downs, 1968, S. 3, S. 7, S. 19.

¹³ Ebendort, S. 6.

¹⁴ Ebendort, S. 7.

Voraussetzung für rationales Verhalten politischer Parteien ist nach Downs eine insgesamt einheitliche, widerspruchsfreie Präferenzordnung, wodurch sich erst ein rationaler parteilicher Entscheidungsprozeß ergibt. Unter dieser Prämisse definiert Downs politische Parteien folgendermaßen: „Eine politische Partei ist eine Gruppe von Personen, die die Kontrolle über den Regierungsapparat dadurch in ihre Hand zu bekommen suchen, daß sie in einer ordnungsgemäß abgehaltenen Wahl ein Amt erhalten. Unter Gruppe verstehen wir eine Koalition, deren Mitglieder über alle von ihnen verfolgten Ziele einer Meinung sind und nicht nur über einen Teil. Somit hat jedes Mitglied der Gruppe genau die gleichen Ziele wie jedes andere. Da wir ferner auch annehmen, daß alle Mitglieder rational sind, lassen sich ihre Ziele als einheitliche, widerspruchsfreie Präferenzordnung auffassen.“¹⁵ Um ein einheitlich rationales Verhalten unterstellen zu können, klammert Downs die in der Realität existierenden unterschiedlichen Zielvorstellungen und stattfindenden innerparteilichen Machtkämpfe sowie Kompromisse und Kompromißlösungen - bis auf wenige Ausnahmen¹⁶ - bewußt aus. Politische Parteien werden also als homogene Gruppen und vollkommene Koalitionen betrachtet und „letztlich behandelt diese Definition jede Partei so, als ob sie eine Einzelperson wäre.“¹⁷ Was sind nun die einheitlichen Ziele, die von allen Parteimitgliedern verfolgt werden? Gemäß dem Eigennutzaxiom handeln politische Parteien, „um das Einkommen, das Prestige und die Macht zu erlangen, die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind.“¹⁸ Diese mit einem staatlichen Amt verbundenen Vorteile können jedoch nur dadurch erreicht werden, daß man gewählt wird. Deshalb besteht das Hauptziel der Regierenden (als regierende Partei(en)) in der Wiederwahl und der Wahlsieg ist auch das Ziel der politischen Parteien, die derzeit nicht regieren. Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine rationale Regierung in einem demokratischen Staat versuchen, „die Zahl der für sie abgegebenen Stimmen zu maximieren, und sie behandelt ihr politisches Programm lediglich als Mittel zu diesem Zweck.“¹⁹

Rationales Wahlverhalten der Bürger bedeutet, „daß jeder Bürger seine Stimme der Partei gibt, die ihm seiner Überzeugung nach mehr Vorteile bringen wird als jede andere.“²⁰ Deshalb stimmt in Downs' Zweiparteienmodell jeder Bürger für diejenige Partei, die ihm in der kommenden Wahlperiode seiner Auf-

¹⁵ Ebendort, S. 25.

¹⁶ Wo Downs innerparteiliche Machtkämpfe berücksichtigt, wie z. B. bei Machtkonflikten durch Führungsgruppen oder andere innerparteiliche Gruppen, führt diese Analyse „aber zu keinem Schluß, der mit jenen unvereinbar wäre, die aus der Auffassung der Parteien als homogener Gruppen abgeleitet sind.“ Downs, 1968, S. 26, S. 107 f.

¹⁷ Ebendort, S. 25.

¹⁸ Ebendort, S. 27.

¹⁹ Ebendort, S. 34.

²⁰ Ebendort, S. 35.

fassung nach das höchste Nutzeneinkommen aus ihren politischen Aktivitäten ermöglichen wird. In Mehrparteiensystemen kann der rationale Wähler jedoch auch derjenigen Partei seine Stimme geben, der er nicht die höchste Präferenz bezüglich seines Nutzeneinkommens entgegenbringt. Denn unter der Prämisse, daß rationales Verhalten in bezug auf die Wahl als Mittel zur Auswahl einer Regierung definiert ist, wird ein rationaler Wähler zuerst seine präferierte Partei ins Kalkül ziehen, sodann aber prüfen, wie groß die Chancen dieser Partei sind, die Wahl zu gewinnen. Es ist also auch für den rationalen Wähler notwendig, die politischen Präferenzen der anderen Bürger in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Während politische Parteien und Wähler die beiden hauptsächlichen Handlungsträger darstellen, kommt den Interessengruppen „nur“ eine vermittelnde Stellung zu. Interessengruppen setzen sich sowohl aus Individuen als auch aus nichtparteiartigen Koalitionen, wie Aktiengesellschaften, Gewerkschaften sowie Gewerbeverbände, zusammen.²¹ In Downs' Modell können die Interessengruppen die Funktion von politischen Führern einnehmen. Diese Funktion resultiert aus der Ungewißheit der Wähler bezüglich der Auswirkungen tatsächlicher oder geplanter parteipolitischer Handlungen auf ihr gesamtes Nutzeneinkommen, ihres Einflusses auf die Politik der Regierung sowie der politischen Präferenzen der anderen Wähler. „Kurz, die Wähler sind sich nicht immer dessen bewußt, was die Regierung tut oder tun könnte, und sie kennen oft nicht die Zusammenhänge zwischen Regierungsmaßnahmen und ihrem Nutzeneinkommen.“²² Deshalb wissen viele Bürger nicht, wie sie wählen sollen. Und diese „Ungewißheit macht viele Wähler bereit, Führern Folge zu leisten, die den Weg zu jenen sozialen Zielen zu kennen scheinen, welche den Wählern vorschweben. Daher befolgen die Wähler die Ratschläge der Führenden, welche politischen Maßnahmen und Programme der Regierung sie billigen und gegen welche sie opponieren sollen.“²³ Zu diesen Führern zählen auch die Interessengruppen. Als Motivation für das Handeln der Interessengruppen in ihrer Rolle als Vermittler zwischen der Regierung und den Wählern unterstellt Downs gemäß seines Rationalitätsaxioms, daß das Ziel der Interessengruppen bei dieser Tätigkeit darin besteht, ihre Eigeninteressen zu realisieren, d. h. also wirtschaftliche, politische und/oder soziale Vorteile zu erlangen, wie z. B. die Verbesserung ihrer Position innerhalb der Gesellschaft.²⁴ Deshalb versuchen diese Interessengruppen, „die Regierung zur Verwirklichung einer bestimmten, für sie vorteilhaften Politik zu bewegen, indem sie behaupten, Wähler zu repräsentieren. Auch versuchen sie,

²¹ Vgl. ebendort, S. 26.

²² Ebendort, S. 78.

²³ Ebendort, S. 85.

²⁴ Vgl. ebendort, S. 85.

den Wählern ihre eigenen Ansichten einzuflößen, so daß sie am Ende tatsächlich Wähler vertreten: dann ist die Regierung unter Umständen genügend beeindruckt, um sie zu unterstützen.“²⁵ Damit die Regierung die Vorstellungen der Interessengruppen in ihrer Politik berücksichtigt, geben sie sich also als Vertreter des Volkswillens bzw. „als Repräsentanten einer Mehrheit der Bürger aus, obwohl sie in Wirklichkeit nur Lobbyisten einer bestimmten Gruppe oder Organisation sind. ... Infolgedessen wird im Ungewißheitsmodell die Rationalität die Regierung zu politischen Maßnahmen veranlassen, die oft mehr auf das Wohl einiger Wähler als auf das Wohl aller ausgerichtet sind, ja oft noch nicht einmal auf das Wohl einer Mehrheit.“²⁶

Eine rationale Regierung läßt sich also von den einzelnen Wählergruppen unterschiedlich beeinflussen und die rationale Handlungsweise führt dazu, daß die Regierung bestimmte Gruppen begünstigt, weil sie diese wichtiger als andere Wähler oder Wählergruppen betrachtet. Wird zusätzlich die politische Ideologie für den rationalen Wähler als Wahlentscheidung ausschlaggebend, so müssen die Parteien berücksichtigen, daß eine politische Ideologie nicht alle Gruppen gleichzeitig anspricht. „Eine Ideologie beispielsweise, die besonders Industriemanager umwirbt, wird immer unterhalb des ideologischen Optimums für Industriearbeiter liegen, selbst wenn die Industrie verstaatlicht ist. Es kann also jede Partei nur eine begrenzte Anzahl sozialer Gruppen ideologisch umwerben; denn wenn sie einer gefällt, verfeindet sie sich gerade dadurch mit den anderen. Wegen der herrschenden Ungewißheit steht aber nicht eindeutig fest, welche Kombination von Gruppen die größte Stimmenzahl liefert“²⁷. Hinsichtlich Umverteilungsmaßnahmen von Einkommen der Bürger neigen jedoch stimmenmaximierende Regierungen dazu, hohe Einkommensgruppen im Vergleich zu niedrigen zu benachteiligen. Downs begründet diese Verhaltensweise folgendermaßen: „Auch treibt das Streben nach Stimmenmaximierung die Regierung dazu, die zahlenmäßig stärksten Gruppen von Einkommensempfängern - die Empfänger niedriger Einkommen - zu begünstigen. Daher zeigt sie die Tendenz, durch die Aufteilung der Kosten und Leistungen der Regierung das Einkommen unzuverteilen, daß es den Gruppen mit höherem Einkommen entzogen wird.“²⁸

Gleichmaßen werden bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen bestimmte Gruppen von einer rational handelnden Regierung bevorzugt, und zwar - bei grobstrukturierter Einteilung der Wirtschaftssubjekte in Unternehmen und private Haushalte - die Produzenten gegenüber den Konsumenten. Diese Begünstigung resultiert aus dem unterschiedlichen politischen Informationsgrad der ein-

²⁵ Ebendort, S. 86.

²⁶ Ebendort, S. 88 ff.

²⁷ Ebendort, S. 97.

²⁸ Ebendort, S. 198.

zelen Wähler. „Politische Informationen (sind) für die Wähler nützlich, weil sie ihnen ermöglichen, klare Präferenzen zu haben, die dann jene Regierungsmaßnahmen beeinflussen, welche sich auf die Interessen der Wähler auswirken.“²⁹ Jedoch sind nicht alle Wähler gleich gut informiert, da Informationen Kosten verursachen und der rationale Wähler nur in begrenztem Maße willens ist, sich (politisch) zu informieren. Downs stellt für den rationalen Wähler folgende Grundregel auf: „Wer Informationen sucht, investiert solange Mittel in die Beschaffung von Daten, bis der Grenzertrag, den die Informationen liefern, ihren Grenzkosten gleich ist.“³⁰ Nach dieser Regel ist für den durchschnittlich politisch interessierten Wähler - der zusätzlich davon ausgeht, daß seine Stimme nur einen infinitesimal geringen Einfluß auf das Wahlergebnis hat - der Grenznutzen bereits durch die unentgeltliche Übermittlung politischer Informationen von der Regierung, den politischen Parteien, Interessengruppen und Massenmedien erreicht. Da der Grenznutzen einer zusätzlichen Information annähernd Null sein wird, ist die Beschaffung weiterer Informationen für ihn nicht rational. Für den politisch beeinflussenden Bürger als Lobbyist kann es jedoch rational sein, zusätzliche Kosten aufzuwenden, weil Informationen zum Zweck der wahlpolitischen Beeinflussung erworben und der Regierung übermittelt werden müssen. Als Ergebnis zeigt sich nach Downs, „daß nach Einfluß Strebende in allen politischen Bereichen, in denen sie Einfluß ausüben wollen, Spezialisten sind; Wähler hingegen trachten zu verallgemeinern und versuchen, einen umfassenden Gesamtvergleich zwischen den Parteien zu ziehen. Spezialisierung verlangt Fachwissen und Informationen, ... aber die meisten Leute können es sich nicht leisten, auf vielen Gebieten gleichzeitig Fachleute zu werden.“³¹

Da wahlpolitische Beeinflussung also im allgemeinen relativ hohe Kosten verursacht, wird sich der beeinflussende Wähler auf diejenigen Bereiche konzentrieren, in denen sich seine Informationskosten minimieren und die Einflußnahme ihm den größten Nutzen stiftet. Dies sind nach Downs solche „Bereiche, auf die er sich als Produzent spezialisiert hat, da ihm aus ihnen sein Einkommen zufließt und er von vornherein schon sehr viel über sie weiß“³², während er als Konsument auf kein spezialisiertes Fachwissen zurückgreifen kann. Außerdem können die Produzenten die entstandenen Kosten für die wirtschaftspolitische Beeinflussung besser kompensieren, sei es durch Absetzung vom steuerpflichtigen Einkommen oder durch die unterstützende Tätigkeit einer Interessengruppe, der sie angehören.³³ Deshalb agieren die Produzenten im Gegensatz zu den

²⁹ Ebendort, S. 242.

³⁰ Ebendort, S. 210.

³¹ Ebendort, S. 248 f.

³² Ebendort, S. 253.

³³ Vgl. ebendort, S. 249.

Konsumenten eher als (wirtschafts-)politisch Beeinflussende. Exemplarisch verdeutlicht Downs, in welcher Art die Produzenten gegenüber den Konsumenten von der Regierung begünstigt werden. „Ein höchst bezeichnendes Beispiel ... ist die Unfähigkeit der breiten Masse von Konsumenten, irgendeinen wirksamen Einfluß auf die ihre Interessen berührenden Regierungsentscheidungen auszuüben. Es ist z. B. nur zu bekannt, wie oft die Parlamente Zollgesetze beschließen, die in jeder Sparte ein paar Produzenten auf Kosten Tausender von Konsumenten begünstigen. ... Jeder Produzent kann es sich leisten, auf jenen Teil des Außenhandelsgesetzes, der sich auf seine Ware auswirkt, großen Einfluß auszuüben. Umgekehrt können nur wenige Konsumenten überhaupt einen Einfluß auf irgendeinen Teil des Gesetzes ausüben, da sich die Interessen der Konsumenten auf viele Waren verteilen. Die meisten Konsumenten können es sich noch nicht einmal leisten festzustellen, ob die Erhöhung der Preise, die sie für eine Ware zahlen müssen, auf Zölle zurückzuführen ist oder nicht. Ohne das zu wissen, können sie aber keine Präferenzen für politische Maßnahmen haben, denen die Regierung Aufmerksamkeit schenken könnte.“³⁴

Unter der Voraussetzung, daß alle Wähler gut informiert sind, würden nach Downs wirtschaftspolitische Maßnahmen auch allen Bürgern zugute kommen. Da jedoch individuelle und kollektive Rationalität auseinanderfallen, wird sich diese Situation nicht ergeben, wie Downs vermutet: „Sich gut zu informieren, erweist sich kollektiv zwar als rational, individuell jedoch als irrational. Fehlt ein Mechanismus zur Sicherung gemeinsamen Handelns, dann überwiegt die individuelle Rationalität.“³⁵ Bei unvollkommener Information über wirtschaftspolitische Handlungen und ihre Folgen für einige Wähler kann es demnach für Regierungen rational sein, bestimmte Wählergruppen zu begünstigen. In einer unvollkommen informierten Welt, in der es für die meisten Wähler rational ist, (wirtschafts-)politisch uninformiert zu bleiben, kann es für Regierungen rational sein, bestimmte, gutinformierte Wählergruppen (wirtschafts-)politisch zu begünstigen. „In other words, lobbying is effective in a democracy because all the agents concerned - the exploiters, the exploited, and the government - behave rationally.“³⁶

III. Theorie des kollektiven Handelns

In seiner Theorie der Gruppen greift der amerikanische Ökonom Mancur Olson 1965 die bereits bei Downs erwähnte, jedoch nicht weiter analysierte Dis-

³⁴ Ebendort, S. 250.

³⁵ Derselbe, 1962, S. 579; 1974a, S. 136; 1968, S. 240.

³⁶ Derselbe, 1962, S. 581.

krepanz zwischen individueller und kollektiver Rationalität auf. Kritisch anknüpfend an die Gruppentheorie von Bentley, Truman und Latham, die davon ausgeht, daß alle Interessen in einer Gesellschaft organisierbar sind und sich aufgrund von Gegengruppenbildung Benachteiligter ein Machtgleichgewicht zwischen den Gruppen herausbildet, das langfristig den Interessen aller im politischen Prozeß entspricht, versucht Olson aufzuzeigen, daß nicht alle Gruppeninteressen organisationsfähig sind. Damit ist Olsons Theorie in den Bereich der konfliktorischen Gruppentheorien anzusiedeln.

Den Ausgangspunkt für die Analyse der „Logik des kollektiven Handelns“ in der Demokratie bildet die Erkenntnis Olsons, daß rational handelnde Individuen sich bei kollektiven Zielen innerhalb einer Organisation oder Gruppe ab einer bestimmten Mitgliedergröße anders verhalten als bei individuellen Zielen. „Aus der Tatsache, daß es für alle Mitglieder einer Gruppe vorteilhaft wäre, wenn das Gruppenziel erreicht würde, folgt nicht, daß sie ihr Handeln auf die Erreichung des Gruppenzieles richten werden, selbst wenn sie völlig rational im Eigeninteresse handeln.“³⁷ Dieses abweichende Handeln resultiert daraus, daß durch die Realisierung eines gemeinsamen Zieles bzw. die Befriedigung eines gemeinsamen Bedürfnisses ein Kollektivgut für alle Gruppenmitglieder bereitgestellt wird, das seinem Charakter entsprechend dem einzelnen Gruppenmitglied nicht vorenthalten werden kann, unabhängig davon, ob es sich an der Bereitstellung beteiligt hat oder nicht.

Ob ein rational handelndes Individuum bereit ist, einen Beitrag zur Erstellung des Kollektivgutes innerhalb einer Gruppe zu leisten, oder ob es es vorzieht, eine sogenannte Free-rider-Position einzunehmen, ist nach Olson von der Gruppengröße abhängig. Die mangelnde Differenzierung nach der Gruppengröße bildet die grundlegende Kritik Olsons an der traditionellen Theorie der Gruppen. „Es ist charakteristisch für die traditionelle Theorie aller Richtungen, daß sie annimmt, die Teilnahme an freiwilligen Verbänden sei ihrem Wesen nach universal, und die Tendenz, Mitglieder anzuziehen, habe in kleinen Gruppen und großen Organisationen die gleichen Gründe. Die undifferenzierte Richtung der Theorie unterstellte eine Neigung, Gruppen anzugehören, ohne dabei irgendwelche Unterscheidungen für Gruppen verschiedener Größen zu treffen.“³⁸

Der Zusammenhang zwischen Gruppengröße und dem rationalen Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder, sich an der Bereitstellung des Gruppenzieles in Form eines Kollektivgutes zu beteiligen, bildet den Schwerpunkt in Olsons Analyse kollektiven Handelns. Dabei geht er von dem Grundsatz aus, je größer

³⁷ Olson, 1992, S. 2.

³⁸ Ebendort, S. 19, vgl. S. 124 ff.

(kleiner) eine Gruppe, desto geringer (größer) die Bereitschaft der einzelnen Gruppenmitglieder, sich an der Erstellung des Kollektivgutes zu beteiligen, die gemeinsamen Interessen zu fördern und die Möglichkeit, daß das Gruppen- bzw. Kollektivgut erstellt wird. Unter Zugrundelegung einiger Grundbegriffe der ökonomischen Analyse begründet er dieses tendenzielle Verhalten folgendermaßen: „In kleineren Gruppen, die durch einen beträchtlichen Grad an Ungleichheit gekennzeichnet sind - d. h. in Gruppen mit Mitgliedern ungleicher ‘Größe’ oder verschieden starkem Interesse am Kollektivgut -, ist die Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung eines Kollektivgutes am größten; denn je größer das Interesse irgendeines einzelnen Mitgliedes am Kollektivgut, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß dieses Mitglied einen so bedeutenden Anteil am Gesamtvorteil, den das Kollektivgut stiftet, erhalten wird, daß es für es vorteilhaft ist, für die Bereitstellung des Gutes zu sorgen, sogar dann, wenn es die gesamten Kosten selbst tragen muß.“³⁹ Kleine Gruppen werden sich demnach ohne Zwang oder andere Anreize mit einem Kollektivgut versorgen, weil aufgrund der geringen Mitgliederzahl in dieser Gruppe die Gesamtkosten im Verhältnis zu dem Gesamtgewinn so gering sind, daß die Kosten für jedes Gruppenmitglied unter dem Nutzen liegen. Mit zunehmendem gemeinsamen Interesse an dem Kollektivgut und unterschiedlicher Mitgliedergröße besteht jedoch auch in kleinen Gruppen die Möglichkeit für einige Mitglieder, eine (zumeist teilweise) Trittbrettfahrerposition einzunehmen. Denn in kleinen Gruppen wird definitionsgemäß das Mitglied mit dem größten Nutzen aus dem Kollektivgut auch einen überproportionalen Teil der Kosten tragen, damit es bereitgestellt wird. Deshalb zeigt sich nach Olson, „wo es um kleine Gruppen mit gemeinsamen Interessen geht, ... eine systematische Tendenz zur ‘Ausbeutung’ der Großen durch die Kleinen“⁴⁰ Während in kleinen Gruppen die Wahrscheinlichkeit, daß das Kollektivgut bereitgestellt wird, sehr hoch ist, nimmt mit zunehmender Gruppengröße diese Tendenz kontinuierlich ab. Bereits in einer mittelgroßen Gruppe ist das Ergebnis unbestimmt. „Eine ‘mittelgroße’ Gruppe ist eine Gruppe, in der einerseits kein einzelner einen genügend großen Anteil am Gewinn erhält, um sich veranlaßt zu sehen, daß das Gut selbst bereitgestellt wird, die aber andererseits nicht so viele Mitglieder zählt, daß niemand bemerken würde, ob ein Mitglied zur Bereitstellung des Kollektivgutes beiträgt oder nicht. In einer solchen Gruppe mag ein Kollektivgut erlangt werden, es mag auch ebenso gut nicht erlangt werden; aber in keinem Fall kann ein Kollektivgut ohne irgendwelche Gruppenübereinkunft oder -organisation erlangt werden.“⁴¹ In mittelgroßen Gruppen ist es also noch möglich, durch formlose Gruppenübereinkunft oder formale Organisation ein gruppenorientiertes Handeln zu erzielen. In

³⁹ Ebendort, S. 33.

⁴⁰ Ebendort, S. 27 f., S. 33 f.

⁴¹ Ebendort, S. 49.

großen Gruppen jedoch besteht überhaupt kein Anreiz zu einem gruppenorientierten Handeln des einzelnen Mitgliedes, so daß fakultativ das Kollektivgut nicht erstellt wird. Eine große Gruppe „ist dadurch gekennzeichnet, daß kein Mitglied fühlbar betroffen wird, wenn irgendein Mitglied zur Bereitstellung des Gutes beiträgt oder nicht beiträgt, und deshalb niemand einen Grund hat, darauf zu reagieren.“⁴² Demzufolge bieten „große oder ‘latente’ Gruppen keinen Anreiz, so zu handeln, daß ein Kollektivgut erlangt wird, denn gleichgültig, wie wertvoll das Kollektivgut für die Gruppe als ganzes sein mag, besteht für den Einzelnen doch kein Anlaß, Beiträge an eine Organisation zu bezahlen, die im Interesse der latenten Gruppe arbeitet“⁴³. Es zeigt sich also: Je größer die Gruppe, desto weniger besteht die Möglichkeit, das Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder zu kontrollieren. Der einzelne erkennt die geringe Bedeutung seiner Beitragsleistung zur Erreichung des Gruppenzieles und nimmt die Free-rider-Position ein.

Gibt es Möglichkeiten, dieses Olson-Dilemma - die Schwierigkeit großer Gruppen, sich mit Kollektivgütern zu versorgen - zu überwinden? Um ein rational handelndes Mitglied einer latenten Gruppe zum gemeinamen Gruppenhandeln zu veranlassen, ist ein besonderer und selektiver Anreiz notwendig, „der nicht wie das Kollektivgut unterschiedslos auf die Gruppe als Ganzes wirkt, sondern vielmehr selektiv auf die einzelnen Personen in der Gruppe. ... Große Gruppen werden deshalb ‘latente’ Gruppen genannt, weil sie eine latente Macht oder Fähigkeit zum Handeln haben, aber diese mögliche Macht nur mit Hilfe von ‘selektiven Anreizen’ realisieren oder ‘mobilisieren’ können“⁴⁴.

Selektive Anreize können positiver oder negativer Art sein. Positiv als Belohnung in Form von zusätzlichen individuellen Gütern, damit Mitglieder großer Gruppen im Gruppeninteresse handeln. Negativ in Form von Zwang (smaßnahmen), indem die Mitglieder großer Gruppen gezwungen werden, einen Beitrag zur Erstellung des Gruppengutes zu leisten. Unter Nutzenaspekten definiert Olson Zwang als Strafe, „die eine Person auf eine niedrigere Indifferenzkurve als die versetzt, auf der sie sich befinden würde, wenn sie ihren Anteil an den Kosten des Kollektivgutes ohne Zwang bezahlt hätte“ während die Belohnung, die eine Person erhält, weil sie „ihren Anteil an den Kosten des Kollektivgutes beigetragen hat ... auf eine höhere Indifferenzkurve versetzt, als die, auf der sie sich befinden würde, wenn sie ihren Anteil an den Kosten nicht bezahlt und die Belohnung verwirkt hätte“⁴⁵. Beide Mechanismen zeigen sich z. B. bei den Gewerkschaften als typische Organisationen, die Vorteile für große latente Grup-

⁴² Ebendort, S. 49.

⁴³ Ebendort, S. 49.

⁴⁴ Ebendort, S. 49 f.

⁴⁵ Ebendort, S. 50.

pen zu erreichen versuchen: Zwang(smitgliedschaft) in Form des closed-shops bzw. union-shops und selektive Anreize positiver Art als nichtkollektive Vorteile (Nichtkollektivgüter), die nur Gewerkschaftsmitgliedern zugute kommen, wie beispielsweise verschiedene Arten von Versicherungen, Rechtsberatung, Weiterbildung und Freizeitprogramme.⁴⁶ Nach Olson ist es das charakteristische Merkmal großer wirtschaftlicher Gruppen mit Lobbyfunktion - wie die Gewerkschaften und die freien Berufsverbände -, daß sie zusätzlich für einen weiteren Zweck organisiert sind. Dieses Phänomen wird von Olson als „die ‘Nebenprodukt’-Theorie der großen Pressure Groups“⁴⁷ bezeichnet. „Die großen und mächtigen wirtschaftlichen Lobbies sind tatsächlich die Nebenprodukte von Organisationen, die ihre Stärke und Anhängerschaft erhalten, weil sie zusätzlich zu ihrer Lobby-Tätigkeit für Kollektivgüter noch andere Funktionen ausüben.“⁴⁸ Die politische Macht der wirtschaftlichen Lobbies ergibt sich nach Olson also als ein Nebenprodukt ihrer nichtpolitischen Aktivitäten.

Als dritte Strategie zur Überwindung des sogenannten Olson-Dilemmas führt Olson die Bildung kleiner Untergruppen als föderative Gruppen innerhalb von großen Gruppen an. Denn in kleinen Gruppen ist der soziale Druck der Gruppenmitglieder im allgemeinen so hoch, daß sich das einzelne Gruppenmitglied an der Bereitstellung des Kollektivgutes beteiligt, weil ihm sonst der Gruppenausschluß drohen würde. „Wenn die zentrale oder föderative Organisation den kleinen Teilorganisationen, aus denen sie sich zusammensetzt, einen Dienst erweist, werden sich diese veranlaßt sehen, ihre jeweiligen sozialen Anreize darauf zu verwenden, die einzelnen Mitglieder jeder kleinen Gruppe dazu zu bewegen, einen Beitrag zur Erreichung der Kollektivziele der gesamten Gruppe zu leisten. Organisationen, die selektive soziale Anreize einsetzen, um eine an einem Kollektivgut interessierte latente Gruppe zu mobilisieren, müssen Föderationen kleinerer Gruppen sein.“⁴⁹ Dieses trifft auch auf die Unternehmerschaft insgesamt zu. Denn in ihrer Gesamtheit stellt die Unternehmerschaft eine große, latente Gruppe dar. Erst durch die Aufteilung in einzelne - eventuell sogar oligopolistisch strukturierte - Gewerbe- und Industriezweige entstehen kleine, privilegierte oder mittelgroße (Unternehmer-)Gruppen, die sich definitionsgemäß freiwillig organisieren und auch eine wirksame Lobby aufbauen, mit der sie ihre spezifischen Unternehmerinteressen innerhalb der (Wirtschafts-)Politik durchsetzen.⁵⁰

⁴⁶ Vgl. ebendort, S. 67 ff., S. 71 ff.

⁴⁷ Ebendort, S. 130.

⁴⁸ Ebendort, S. 130.

⁴⁹ Ebendort, S. 61.

⁵⁰ Vgl. ebendort, S. 139 ff.

Außer nach der Größe unterscheidet Olson die Gruppen auch nach dem Charakteristikum der Markt- oder Nichtmarktorientierung. Marktgruppen, wie Gewerbezeige und Kartelle, heben sich durch die unterschiedlichen Einstellungen der Mitglieder zu den Zu- und Abgängen ihrer Gruppe grundlegend von Nichtmarktgruppen, wie Lobby-Organisationen, ab. So ist eine Unternehmung eines Gewerbezeiges daran interessiert, daß sowohl der Marktzugang für weitere Unternehmungen geschlossen wird als auch bereits bestehende Unternehmungen vom Markt verdrängt werden. „Es wäre ihr recht, wenn die Gruppe von Unternehmungen in dem Gewerbezeig so weit zusammenschrumpft, bis am besten nur noch eine Unternehmung übrigbleibt; ihr Ideal ist das Monopol.“⁵¹ Im Gegensatz dazu sind nichtmarktorientierte Gruppen an einer hohen Mitgliederzahl interessiert, weil sie - anders als in Marktgruppen - keine Konkurrenz darstellt, sondern im allgemeinen Vorteile und Kosten des Gruppenhandelns optimaler als bei einer geringeren Mitgliederzahl auf die einzelnen verteilt.

Woraus resultieren diese unterschiedlichen Einstellungen von markt- und nichtmarktorientierten Gruppen bei Zu- und Abgängen der Gruppe? „Die Antwort ist, daß in einer Marktsituation das ‘Kollektivgut’ - der höhere Preis - der Art ist, daß immer, wenn eine Unternehmung zu diesem Preis mehr verkauft, andere Unternehmungen notwendigerweise weniger verkaufen müssen, so daß der erzielbare Gewinn durch das Angebot bestimmt ist; in markt-unabhängigen Situationen jedoch ist der Gewinn aus einem Kollektivgut nicht durch das Angebot fixiert. Nur ganz bestimmte Mengen eines Gutes können ohne Preissenkung auf einem gegebenen Markt verkauft werden, aber jede beliebige Anzahl von Leuten kann sich einer Lobby anschließen, ohne notwendigerweise die Vorteile der anderen zu verhindern.“⁵² Weil in marktorientierten Gruppen die Tendenz zur Einschränkung der Gruppengröße besteht, werden diese von Olson nach der Art des Kollektivgutes als exklusive Gruppen bezeichnet, während er die nichtmarktorientierten Gruppen aufgrund ihrer Neigung zur Gruppenausweitung und daraus resultierendem zunehmenden Angebot an Kollektivgütern ebenfalls nach der Art des Kollektivgutes als inklusive Gruppen kennzeichnet. Das Gruppenziel bestimmt also, ob sich eine Gruppe exklusiv oder inklusiv verhält. Es ist nach Olson sogar möglich, daß sich dieselbe Gruppe bei unterschiedlichen Zielen sowohl exklusiv als auch inklusiv verhält. Diesen Sachverhalt erläutert er folgendermaßen: „Die Unternehmungen in einem Gewerbezeig wären eine exklusive Gruppe, wenn sie in ihrem Gewerbezeig einen höheren Preis durch Einschränkung der Produktion anstreben, aber sie wären eine inklusive Gruppe und würden jede Unterstützung begrüßen, wenn sie eine Steu-

⁵¹ Ebendort, S. 35.

⁵² Ebendort, S. 35 f.

ensenkung oder einen Zoll oder sonst eine Änderung der Regierungspolitik erreichen wollten.“⁵³

Exklusive und inklusive Gruppen unterscheiden sich außer durch die verschiedenen Einstellungen zu den Zu- und Abgängen ihrer Gruppe auch durch differierende Beteiligungsvoraussetzungen der Mitglieder. Während es in inklusiven Gruppen nicht erforderlich ist, jeden einzelnen an der Organisation des Gruppenhandelns zu beteiligen, weil „ein inklusives Kollektivgut so definiert (ist), daß dem Vorteil eines Einzelnen, der nicht mitarbeitet, keine entsprechenden Verluste jener, die mitarbeiten entgegenstehen“⁵⁴, zeigt sich in exklusiven Gruppen eine völlig andere Situation. Damit ein exklusives Kollektivgut erlangt werden kann, ist die ausnahmslos aktive Teilnahme aller Gruppenmitglieder erforderlich. Denn bereits ein einziger Außenseiter kann sich den gesamten Gruppenvorteil aneignen. „Solange die Kosten des Außenseiters bei Produktionsausdehnungen nicht zu schnell steigen ..., kann er seine Produktion ständig erweitern, um den höheren Preis auszunützen, der durch die Absprache herbeigeführt wurde, bis die Unternehmungen, die die Absprache getroffen haben, ihre Produktion bis auf Null gesenkt haben, falls sie töricht genug sind, den höheren Preis solange zum Vorteil des Außenseiters aufrechtzuerhalten.“⁵⁵

IV. Theorie des politischen Unternehmers

In seiner Untersuchung über Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen kommt Olson u. a. zu dem fundamentalen Ergebnis, daß sich ohne selektive Anreize mit Individualcharakter aus einer latenten Gruppe trotz gewichtiger gemeinsamer Interessen kein Verband formiert und deshalb diese Interessen auch wirtschaftspolitisch einflußlos bleiben werden. Daß dies nicht immer der Fall ist, zeigte 1966 Richard E. Wagner in seiner Rezension zu Olsons „Logik des kollektiven Handelns“.

Ausgehend von der Überlegung, daß in Demokratien ein Wettbewerb zwischen den Parteien um das Regierungsamt besteht, und jede Partei die Strategie der Wählerstimmenmaximierung verfolgt, lohnt es sich nach Wagner für politische Unternehmer, die Unzufriedenheit bestimmter (wahlwirksamer) Bevölkerungsgruppen zu entdecken, um durch geeignete (wirtschafts-)politische Maßnahmen zusätzlich Wählerstimmen zu erhalten. „The raison d'être of pressure group activity is to increase its members' real incomes. Therefore real income increasing activities are the major interest in the study of pressure groups, but

⁵³ Ebendort, S. 37.

⁵⁴ Ebendort, S. 39.

⁵⁵ Ebendort, S. 39 f.

pressure group activity is only one feature of the total political environment, in which many activities are attempted to secure increased real income.“⁵⁶ Um zu beweisen, daß es weitere Faktoren gibt, konstruiert Wagner als Szenario eine Demokratie, in der Interessengruppen verboten sind. Werden in diesem Fall die Interessen von Bevölkerungsgruppen nicht berücksichtigt, weil die Lobbytätigkeit großer Gruppen nicht als Nebenprodukt existiert? „Whereas focusing on pressure group activity would yield the conclusion that the new situation must significantly differ from the old one, focusing on political activity would suggest that the only major effect would be a disruption of the division of labor. Rather than pressure groups providing technical information, drafting bills, and preparing speeches and other materials, these tasks would now fall upon the political entrepreneur.“⁵⁷ Nach Wagner treten also politische Unternehmer an die Stelle organisierter Interessengruppen und übernehmen (teilweise) deren politischen Aufgaben.

Während Olson die Auffassung vertritt, daß nur organisierte Interessen in der (Wirtschafts-)Politik Berücksichtigung finden, zeigt Wagner auf, daß mit Hilfe des politischen Unternehmers auch unorganisierten Interessen von Bevölkerungsgruppen im politischen Prozeß Rechnung getragen wird. „The by-product theory covers only a subset of all real income increasing political activities; additional activities are covered by observing the political entrepreneur’s search for profit opportunities. ... The by-product theory is a special, not a general, theory of the relations between political activity and individual interests; various market institutions often emerge to promote individual interests when individual rationality prevents group formation.“⁵⁸ Als Beispiele führt er die gesetzliche Vorschrift des Hinweises auf die Gefahren des Rauchens auf Zigaretttenpackungen, die dynamische Rente und die Lebensmittelgesetzgebung⁵⁹ an, obwohl weder die Konsumenten noch die Rentner politisch organisiert sind und keine schlagkräftige Lobby besitzen. „Several pieces of pro-consumer legislation have been recently proposed. The requirement that warnings be printed on cigarette packages is intended to benefit consumers through longer and more enjoyable lives. Yet how can unorganizable consumers gain any public support, let alone defeat a highly-organized well-financed lobby? The answer lies in the study of political decision processes, not in the study of pressure groups.“⁶⁰

⁵⁶ Wagner, 1966, S. 164.

⁵⁷ Ebendort, S. 164.

⁵⁸ Ebendort, S. 166 f.

⁵⁹ Vgl. ebendort, S. 166.

⁶⁰ Ebendort, S. 166.

Wagner kommt zu dem Ergebnis: „favor-seeking activity results from the operation of democratic decision process and not from pressure groups per se“⁶¹.

Eine Erweiterung erfuhr das Konzept des politischen Unternehmers von Wagner durch Robert H. Salisbury 1969⁶² sowie Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer und Oran R. Young 1970 bzw. 1971⁶³. Analog Wagner sind auch sie der Auffassung, daß die Institution des politischen Unternehmers ein leistungsfähiger Koordinationsmechanismus zur Überwindung des sogenannten Olson-Dilemmas ist. Ob ein Kollektivgut innerhalb einer Gruppe bereitgestellt wird, ist nicht ausschließlich von der Gruppengröße abhängig, sondern auch davon, ob es innerhalb einer Gruppe möglich ist, die einzelnen Aktionen zu koordinieren. Da dieser Koordinationsmechanismus nach Frohlich und Oppenheimer nicht aus der Eigennutz- und Rationalitätsannahme ableitbar ist, muß er exogen eingeführt werden. „... there is no justification derivable from the assumption of rationality and selfinterest for concluding that there is any difference in the likelihood that large groups will supply themselves with collective goods and the likelihood that small groups will do so.“⁶⁴ Als mögliche Koordinationsmechanismen kommen Tradition, Kulturmuster in Verbindung mit ethischen Prinzipien und politische Führer in Betracht. „If some such coordinating mechanism does exist, however, certain consequences follow. The benefits of any mechanism are collectively supplied to members of the group. Consequently, there will be incentives for the members of the group to contribute toward the maintenance of the mechanism.“⁶⁵ Während die beiden ersten Mechanismen nur temporär zur Anwendung gelangen, kommt dem politischen Führer die größte Bedeutung zu. Denn der politische Unternehmer löst das Koordinationsproblem bei der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch die Koordination der einzelnen Handlungen der Gruppenmitglieder. „... in situations in which the group continually need costly collective goods, or where the costs of permanent coordination are high ... we should expect a ... permanent and flexible mechanism: one instituted by a political leader.“⁶⁶ Der politische Unternehmer übernimmt als „political leader“ die politische Führerschaft der Gruppe, indem er den (einzelnen) Gruppenmitgliedern suggeriert, daß ihr Beitrag zur Erstellung des Gruppenzieles entscheidend ist und nur durch die gemeinsame Beteiligung bereitgestellt wird.

⁶¹ Ebendort, S. 165.

⁶² Vgl. Salisbury, 1969, S. 1 ff.

⁶³ Vgl. Frohlich, Oppenheimer, 1970, S. 104 ff. sowie Frohlich, Oppenheimer, Young, 1971.

⁶⁴ Frohlich, Oppenheimer, 1970, S. 114.

⁶⁵ Ebendort, S. 119.

⁶⁶ Ebendort, S. 119 f.

„Entrepreneurs/organizers invest capital to create a set of benefits which they offer to a market of potential customers at a price.“⁶⁷

Als Motivation für das Handeln des politischen Führers unterstellen Salisbury sowie Frohlich und Oppenheimer ein Rationalverhalten. Dieses bedeutet, daß der politische Unternehmer für eine Gruppenbildung sorgt, weil er entweder von der Nebenbedingung der Kollektivguterstellung durch Einkommen, Gewinnung von Einfluß, Macht usw. profitiert oder auch selbst einen Nutzen aus dem bereitgestellten Kollektivgut zieht. Um dieses zu erreichen, wird der politische Führer versuchen, dem einzelnen Mitglied einer Gruppe das Gefühl zu vermitteln, daß seine Aktivitäten für die Erstellung des Kollektivgutes ausschlaggebend sind. „If the coordination were supplied by a political leader ... we might expect that the members of the group would be willing to reward the leader for his efforts. The very fact that resources may be contributed voluntarily toward the supply of a collective good, even though the supply be non-optimal, points to the possibility that the coordinator of the expectations might expect to make a ‘profit’ from his activities. Individuals might well be willing to subsidize his activity in order to increase the probability that the collective benefits will be received.“⁶⁸ Diese Erwartungshaltung von Frohlich und Oppenheimer wird von Salisbury näher präzisiert. „If, and as long as, enough customers buy, i. e., join, to make a viable organization, the group is in business. If the benefits fail, or are inadequate to warrant the cost of membership, or the leaders get inadequate return, the group collapses.“⁶⁹

V. Theorie der politischen Organisation

Während die Theorie des politischen Unternehmers gewissermaßen impliziert, daß es sich bei dem politischen Unternehmer im allgemeinen um einen einzelnen Akteur, z. B. als politischer Führer, handelt, trägt die Theorie der politischen Organisation dem Faktum Rechnung, daß die Koordinationsaufgabe zur Bereitstellung eines Gruppengutes meist eine komplexe Organisation erfordert und nicht nur von einer Person erfolgen kann. In diesem Fall wird das Verhalten der Organisation nicht mehr ausschließlich von den einzelnen Mitgliedern bestimmt, sondern überwiegend von einer Führung bzw. Führungsgruppe festgelegt, die neben den Interessen der Organisation auch Eigeninteressen verfolgen können.

⁶⁷ Salisbury, 1969, S. 11.

⁶⁸ Frohlich, Oppenheimer, 1970, S. 119. Vgl. auch Salisbury, 1969, S. 1 ff., S. 11 ff.

⁶⁹ Salisbury, 1969, S. 11.

1. Innere Struktur von Organisationen

Kritisch anknüpfend an die Theorie von Olson ist James Q. Wilson der Ansicht, daß es außer den selektiven Anreizen weitere spezifische Anreizmechanismen zur Überwindung des sogenannten Olson-Dilemmas gibt. Unterstellt Olson, daß Organisationen bestrebt sind, primär die Interessen ihrer Mitglieder zu fördern⁷⁰, so geht Wilson davon aus, daß das primäre Ziel von Organisationen darin besteht, sich selbst zu erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, stehen dem politischen Unternehmer als Organisationsführer bzw. der Leitungsebene von Organisationen verschiedene Anreizmechanismen zur Verfügung, die geeignet sein können, um die erforderlichen Beiträge und Leistungen von den (potentiellen) Organisationsmitgliedern zu erhalten. Bei der Gestaltung des Anreizsystems versucht Wilson, den heterogenen und zum Teil auch widersprüchlichen Interessen und Bedürfnissen der Organisationsmitglieder Rechnung zu tragen. Dazu klassifiziert er die möglichen Anreize in vier Kategorien:⁷¹ (1) „Material incentives. These are tangible rewards: money, or things and services readily priced in monetary terms“. (2) „Specific solidary incentives. These are intangible rewards arising out of the act of associating that can be given to, or withheld from, specific individuals. ... They include offices, honors, and defence.“ (3) „Collective solidary incentives. These are intangible rewards created by the act of associating that must be enjoyed by a group if they are to be enjoyed by anyone. ... They involve the fun and conviviality of coming together, the sense of group membership or exclusiveness, and such collective status or esteem as the group as a whole may enjoy.“ (4) „Purposive incentives. These are intangible rewards that derive from the sense of satisfaction of having contributed to the attainment of a worthwhile cause. They depend crucially on the stated objectives of the organization and are general in that any member of such a group can derive some satisfaction from group efforts even if he himself contributes nothing but his name.“ Bei der Produktion dieser heterogenen Anreize entstehen für die Organisation einige Probleme. Sofern die Anreize knappe Güter und Dienstleistungen darstellen, sind ihrer Beschaffung natürliche Grenzen gesetzt. Außerdem kann es bei heterogenen Motiven von Organisationsmitgliedern zu Kontroversen über den Einsatz der Ressourcen für die Produktion von Anreizen geben. Zusammengefaßt stellt Wilson die mit der Produktion von unterschiedlichen Anreizen verbundenen Probleme folgendermaßen dar:

- „die Kosten der Beschaffung von Anreizen
- die Möglichkeiten einer Organisation, das Verhalten ihrer Mitglieder zu steuern

⁷⁰ Vgl. Olson, 1992, S. 5 ff.

⁷¹ Wilson, 1973, S. 33 f.

- die Möglichkeiten einer Organisation, ihre Ziele entsprechend den Notwendigkeiten des Organisationserhaltes flexibel zu gestalten
- die sich aus dem Einsatz bestimmter Anreize ergebende strukturelle Differenzierung von Organisationen
- die mit unterschiedlichen Anreizen verbundenen Konfliktdimensionen“.⁷²

Die Kosten der Beschaffung von Anreizen sind für materielle Anreize im Vergleich zu immateriellen und zweckbestimmten am höchsten. Da für deren Bereitstellung immer finanzielle und andere Ressourcen erforderlich sind, können sich meist nur finanzkräftige Organisationen diesen Aufwand leisten. Alle anderen Organisationen stellen deshalb eher immaterielle und/oder zweckbestimmte Anreize bereit, die sich sogar teilweise mit geringem oder gar keinem Kostenaufwand als Nebenprodukt aus dem Organisationszweck ergeben.

Bei der Möglichkeit, das Verhalten von Mitgliedern zu steuern, knüpft Wilson wieder an Olson an. Je exklusiver die Anreize, desto mehr Mitglieder sind bereit, einen Beitrag zu leisten. Hier kommt den materiellen Anreizen die größte Bedeutung zu, denn während soziale Anreize großzügig verteilt schnell ihre Geltung verlieren, ist dieses bei materiellen Anreizen nicht der Fall. Die flexible Gestaltung von Organisationszielen zwecks Organisationserhaltung läßt sich bei materiellen Zielen am besten realisieren. Oftmals sind Organisationen auch gezwungen, aufgrund der kostenintensiven Produktion materieller Anreize diesem Ziel größere Bedeutung zuzumessen als dem primären Organisationsziel. Zweckbestimmte Anreize dagegen sind kontinuierlich mit einem spezifischen Organisationsziel verbunden. Um ihre Flexibilität zu steigern sind Organisationen bemüht, „ihre Anreizsysteme zu erweitern und zum Teil auch für ihre Mitglieder materielle Anreize zu beschaffen. Diese Tendenz ist um so stärker, je größer eine Organisation ist und je mehr Flexibilität in der Zielgestaltung ihre Kader besitzen“⁷³. Insbesondere kleine, finanzkräftige Organisationen richten zusätzlich einen bezahlten Mitarbeiterstab ein, wie z. B. eine Nebenstelle am Regierungssitz oder einen hauptamtlichen Lobbyisten. Dadurch ergibt sich eine Trennung von Führungs- und Exekutivfunktion, wobei der Mitarbeiterstab für die Exekutivfunktion zuständig ist, während die Mitglieder und ehrenamtlichen Führer der Organisation weiterhin die Führungsaufgabe übernehmen. Auf Dauer eignet sich der Mitarbeiterstab aufgrund seiner organisatorischen Kompetenz die eigentliche Macht innerhalb der Organisation an, wodurch er die führende Rolle übernimmt, indes die übrigen Organisationsmitglieder zur Klientel degenerieren.⁷⁴ Organisationen jedoch, die nicht über genügend finanzielle Ressour-

⁷² Vgl. ebendort, S. 36 ff.; Lehner, 1981, S. 88 ff.

⁷³ Vgl. Wilson, 1973, S. 45 ff.; Lehner, 1981, S. 90 f.

⁷⁴ Vgl. Lehner, 1981, S. 92.

cen zur Produktion von materiellen Anreizen und Errichtung eines professionellen Mitarbeiterstabes verfügen, bleibt nur die Möglichkeit, zusätzlich soziale Anreize anzubieten, z. B. indem überdurchschnittlich aktive Mitglieder mehr Macht und einen höheren Status erhalten. Als Problematik ergibt sich dabei eine soziale Differenzierung innerhalb der Organisation, weil sich diese Mitglieder zu einer hierarchischen Funktionärselite entwickeln, die sich sowohl die bedeutenden Führungs- als auch Exekutivfunktionen der Organisation aneignen. Diese soziale Differenzierung führt in der Regel auch zu Kontroversen um Macht und Status, so daß die Funktionärselite um Ämter konkurriert. Diese Elitekonkurrenz zeigt sich beispielsweise als Dispute von Elitegruppen innerhalb politischer Parteien.⁷⁵ Da eine relativ hohe Produktion sozialer immaterieller Anreize im allgemeinen rapide an Wert verliert, können Organisationen nur bedingt Funktionärsstellen einrichten. Deshalb werden oft zusätzlich materielle Anreizsysteme errichtet, die „häufig größere Spielräume für eine Lösung von innerorganisatorischen Konflikten durch Verhandlungen (schaffen), weil konkurrierende Gruppen und Personen für entgangene Herrschaftspositionen mit materiellen Leistungen kompensiert werden. Damit kann die innerorganisatorische Elitekonkurrenz harmonisiert werden“⁷⁶ und zugleich auch das Verhalten der Organisationsmitglieder gesteuert sowie kontrolliert werden.

In Organisationen, in denen sowohl eine Harmonisierung der Elitenkonkurrenz als auch Verhaltenskontrolle der Organisationsmitglieder mittels materieller Anreize stattfinden, zeigen sich in der Regel starke Oligarchisierungstendenzen. Denn für die Funktionärselite besteht die Möglichkeit, die Organisationsmacht immer stärker an sich zu ziehen und dadurch „eine fast monopolistische Verfügungsgewalt über die Organisation zu erhalten, die von den einfachen Mitgliedern schwer zu brechen ist. Diese Entwicklung wird begünstigt durch eine aus der sozialen Differenzierung der Organisation, dem Ausbau ihres Anreizsystemes und dem Wandel ihrer Struktur resultierenden Veränderungen der Beziehungen zwischen den Mitgliedern.“⁷⁷ Dieses bedeutet, daß direkte, primäre Mitgliederbeziehungen durch indirekte, sekundäre Beziehungen über die Funktionärselite ersetzt werden. Dadurch werden zugleich auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder an den Organisationsentscheidungen beeinträchtigt, was gleichzeitig der Führungselite ermöglicht, ihre Ziele und Aktivitäten flexibel zu planen und auszuführen. Dieses trägt zugleich auch dazu bei, das primäre Ziel der meisten Organisationen zu erreichen, das darin besteht, „ein Monopol für die Organisation und Vermittlung bestimmter Interessen zu erlangen ... jede Konkurrenz durch andere Organisationen mit gleichen Interessen

⁷⁵ Vgl. ebendort, S. 93.

⁷⁶ Ebendort, S. 93.

⁷⁷ Ebendort, S. 94.

und gleichem Mitgliederpotential zu vermeiden oder zu beseitigen“⁷⁸. In Abhängigkeit von den vorhandenen Ressourcen und der Macht der jeweiligen Organisation zeigen sich Monopolisierungsbestrebungen folgendermaßen:

- „Organisationen, die über große Ressourcen und Macht verfügen, setzen diese dazu ein, um konkurrierende Organisationen zu übernehmen (‘aufzukaufen’) oder zu zerschlagen;
- Organisationen, deren Ressourcen und Macht etwa denen der Konkurrenten entsprechen, versuchen entweder eine Fusion zu erreichen, Vereinbarungen über jeweils exklusive Interessenbereiche auszuhandeln, oder wenn beides nicht gelingt - langfristig Organisationsvorteile gegenüber den Konkurrenten zu erreichen, um diese allmählich ausschalten zu können;
- Organisationen mit geringer Macht und geringen Ressourcen bleibt nichts anderes übrig, als zu versuchen, eine ‘Nischenposition’ einzunehmen und sich auf die Vertretung eng begrenzter Interessen zu spezialisieren.“⁷⁹

Politische Organisationen sind also bestrebt, zwecks ihres dominierenden Zieles ihrer Erhaltung jegliche Konkurrenz auszuschalten und eine Monopolstellung einzunehmen.

Differenzierten die bisherigen Theorien nicht zwischen den verschiedenen Mitgliedergrößen innerhalb von Organisationen, so versucht Terry M. Moe diesen Faktor als innere Dynamik von Interessengruppen zu berücksichtigen. Das innere Kräftespiel ist nach Moe viel zu kompliziert, als daß es von eindimensionalen pluralistischen und ökonomischen Gruppenmodellen erfaßt werden könnte.⁸⁰ Setzt sich beispielsweise eine Organisation aus unterschiedlich großen Mitgliedern zusammen, so ergibt sich die Problematik, ob alle Mitglieder - unabhängig von ihrer Größe - fähig sind, die Ziele und Aktivitäten der Gruppe mitzubestimmen oder ob nur die großen Mitglieder überwiegend an der Gruppenpolitik partizipieren. Sofern kleine Mitglieder benachteiligt werden, besteht für sie die Möglichkeit, sich zu informellen Gruppen bzw. Koalitionen zusammenzuschließen, um dadurch eine Gegenmacht zu den großen Mitgliedern zu bilden und einen wirksamen Einfluß auf die Organisation auszuüben. Den politischen Unternehmern fällt hierbei die Aufgabe zu, solche internen Gruppenbildungen zu fördern, um auf diese Weise eine ausgewogene Mitgliedereffizienz zu demonstrieren.⁸¹ Durch diese Intervention der politischen Führer besteht jedoch die Gefahr, daß sich die internen Gruppen mit den kleinen Mitgliedern

⁷⁸ Ebendort, S. 94.

⁷⁹ Ebendort, S. 95.

⁸⁰ Vgl. Moe, 1981, S. 538.

⁸¹ Vgl. derselbe, 1980, S. 142 f.; 1981, S. 537 f.

überproportional entwickeln und eventuell sogar die Führung der gesamten Organisation übernehmen.

2. Leistungsbewertung in Organisationen

Wie die Theorie der politischen Organisation zeigt, können in komplexen Organisationen Konflikte zwischen der Leitungs- und Mitgliederebene auftreten, insbesondere, wenn sich die Führungsebene verselbstständigt und statt des Gruppenzieles ihre eigenen Ziele zu realisieren versucht. Gibt es für die Gruppenmitglieder Möglichkeiten, auf dieses abweichende Führungsverhalten zu reagieren und es zu ihren Gunsten zu beeinflussen? Dieser Frage ist Albert O. Hirschman 1970 nachgegangen. Die beiden grundlegenden Reaktionen von unzufriedenen Mitgliedern auf die unzureichenden Grundsätze und Aktionen der Organisation faßt er in seinem gleichlautenden Buch mit dem Begriffspaar Abwanderung und Widerspruch zusammen. Ursprünglich für Unternehmungen und deren Leistungsbewertung durch die Kunden entwickelt, überträgt Hirschman seine Erkenntnisse auch auf Organisationen, wie Produzentenverbände, Gewerkschaften oder politische Parteien. Sind die Mitglieder mit der Leistung ihrer Organisation nicht einverstanden, so erfährt die Organisationsleitung von ihrer Unfähigkeit folgendermaßen: „(1)... eine Anzahl von Mitgliedern tritt aus der Organisation aus: dieses ist die Reaktionsweise Abwanderung. ... (2) ... die Mitglieder der Organisation geben ihre Unzufriedenheit kund, und zwar entweder auf direktem Wege durch Beschwerden bei der ... Organisationsleitung oder einer anderen Stelle, der diese untersteht, oder aber auf dem Wege eines allgemeinen Protestes, der an jeden gerichtet ist, der gewillt ist zuzuhören: dies ist die Reaktionsweise Widerspruch.“⁸²

In welchen Situationen werden die Organisationsmitglieder welche Reaktionsweise zeigen und welcherart von Gegenmaßnahmen wird die Organisationsführung einleiten? Die Reaktionsweise Abwanderung ist nach Hirschman charakteristisch für Organisationen, die in Wettbewerb miteinander stehen.⁸³ Diesen Abwanderungstendenzen wird die Organisation unterschiedlich begegnen. Bei einem relativ geringen Rückzug der Mitglieder wird die Organisation auf die Abwanderung der Organisationsmitglieder nicht reagieren, bei einem Rückzug mittlerer Größe wird die Organisation ihre Leistungsfähigkeit wiederherstellen, bei einem relativ großen Rückzug wird sich die Organisation auflösen bevor Korrekturmaßnahmen wirksam werden. Es zeigt sich also, daß Abwanderung nicht in jedem Fall eine wirksame Maßnahme ist, damit eine Organi-

⁸² Hirschman, 1974, S. 4.

⁸³ Vgl. ebendort, S. 17 ff.

sation ihr Leistungsniveau verbessert. Deshalb bietet sich als Ergänzung zur Abwanderung aber auch als Ersatz für sie die Reaktionsweise Widerspruch an. „Die Entscheidung für Widerspruch anstelle der Abwanderung bedeutet, daß man als ... Mitglied den Versuch macht, die Praktiken, Grundsätze und Ausbringung ... der Organisation, der man angehört zu ändern. Als Widerspruch gilt dabei jeder wie immer geartete Versuch, einen ungünstigen Zustand zu verändern, anstatt ihm auszuweichen, sei es durch individuelle oder kollektive Petitionen an die unmittelbar Verantwortlichen, durch Berufung an eine höhere Stelle in der Absicht, einen Führungswechsel zu erzwingen, oder durch verschiedene Arten von Aktionen und Protesten, einschließlich jener, die zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung dienen sollen.“⁸⁴ Widerspruch als einzig mögliche Reaktionsweise zeigt sich dort, wo eine Abwanderung ausgeschlossen ist, wie in monopolistischen Organisationen oder in Organisationen mit Zwangsmitgliedschaft. In allen anderen Organisationen besteht die Möglichkeit, auf die unzureichenden Organisationsleistungen sowohl mit Widerspruch als auch mit Abwanderung zu reagieren, d. h. Widerspruch als Ergänzung zur Abwanderung, denn „wer nicht abwandert, ist ein potentieller Träger des Widerspruchs“⁸⁵. Dabei hängt die Entscheidung, ob eine Abwanderung erfolgt neben der Bedeutung der Organisation für das einzelne Mitglied vor allem von den Kosten und den Erfolgchancen des Widerspruchs sowie von den Einflußmöglichkeiten und Verhandlungspositionen der Organisationsmitglieder ab.⁸⁶ Solange die Organisationsmitglieder davon überzeugt sind, daß ihr Widerspruch erfolgreich ist, werden sie die Abwanderung als letzte Konsequenz hinauszögern. Am erfolgreichsten wird der Widerspruch nach Hirschman in Organisationen mit relativ wenigen Mitgliedern sein. In größeren Organisationen dagegen muß der Widerspruch ein gewisses Maß erreichen, um wahrgenommen zu werden und angemessene Maßnahmen hervorzurufen.

Oftmals ist die Entscheidung zwischen Abwanderung und Widerspruch auch von der Loyalität der Mitglieder zu ihrer Organisation abhängig. Loyalität kann „freiwillig“ bestehen aber auch „erzwungen“ werden, wie z. B. durch eine hohe Gebühr bei der Aufnahme in eine Organisation sowie hohe materielle und immaterielle Kosten beim Austritt. Je loyaler ein Mitglied, desto unwahrscheinlicher ist die Abwanderung und desto eher wird Widerspruch aktiviert. Diese Verhaltensweise beschreibt Hirschman folgendermaßen: „Ein Mitglied mit beträchtlicher Anhänglichkeit an ... eine Organisation wird oft nach Möglichkeiten suchen, seinen Einfluß zu steigern, besonders dann, wenn sich die Organisation seiner Ansicht nach in die falsche Richtung entwickelt; umgekehrt wird ein Mit-

⁸⁴ Ebendort, S. 25.

⁸⁵ Ebendort, S. 28.

⁸⁶ Vgl. ebendort, S. 33 ff.

glied, das innerhalb einer Organisation eine beträchtliche Machtstellung besitzt (oder zu besitzen glaubt) und das daher überzeugt ist, daß es die Organisation 'auf den richtigen Weg zurückbringen kann', wahrscheinlich auch eine starke Vorliebe für die Organisation entwickeln, in der es mächtig ist."⁸⁷ Loyale Mitglieder gehen also davon aus, daß sie durch interne Änderungen eine Leistungsverbesserung bewirken und dadurch Abwanderungstendenzen abwenden bzw. hinauszögern können. Um ihre Bemühungen zu intensivieren, unterstützen einige Loyalisten ihren Widerspruch durch eine Abwanderungsdrohung. „Mit Abwanderung drohen wird typischerweise der Loyalist, d. h. das Mitglied, dem an der Organisation gelegen ist und das nichts unversucht läßt, bevor es die für es schmerzliche Entscheidung trifft, aus der Organisation auszutreten.“⁸⁸ Es besteht dann für den einzelnen die Möglichkeit, entweder einer anderen Organisation beizutreten oder sich in die Gruppe der Nichtmitglieder einzureihen. Sollten sich langfristig die Organisationsleistungen verbessern, ist es nicht ausgeschlossen, daß der Abgewanderte wieder den Rückweg in seine ursprüngliche Organisation findet.

VI. Ökonomische Theorie der Regulierung

In den bisherigen mikroökonomischen Modellen erfolgte überwiegend eine Analyse der Nachfrage- und teilweise auch der Angebotsseite von Verbandsleistungen, während die Position der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger nur fragmentarisch in die Untersuchungen miteinbezogen wurde. Es wurde zwar auf die Lobbytätigkeit der Interessengruppen und die Unterstützung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger hingewiesen, dieser Prozeß aber nicht weiter erforscht. Diesem Manko versucht die ökonomische Theorie der Regulierung abzuhelpfen.

1. Staatliche Regulierung

Staatliche Regulierung bedeutet, daß für einzelne Unternehmen, Gruppen von Unternehmen oder Wirtschaftszweige wettbewerbliche Ausnahmebereiche abweichend von den allgemeingültigen Prinzipien der Ordnungspolitik - insbesondere vom Wettbewerbsprinzip - gewährt werden. Während die traditionelle, normativ determinierte Regulierungstheorie als Public-Interest-Theorie davon ausgeht, daß sich die Regulierungsgremien aus uneigennützigen Regulierern zusammensetzen, deren Regulierungsmaßnahmen ausschließlich dem allgemeinen

⁸⁷ Ebendort, S. 66.

⁸⁸ Ebendort, S. 70 f.

öffentlichen Interesse und somit dem Allgemeinwohl dienen, trägt die im Bereich der Neuen Politischen Ökonomie angesiedelte positive Regulierungstheorie dem Tatbestand Rechnung, daß Regulierungen weniger eine Folge echten Markt- bzw. Wettbewerbsversagens sind, sondern vielmehr aus Interessengruppenforderungen und dem eigennutzorientierten Verhalten der Regulierer resultieren, die in Austauschbeziehungen miteinander treten.

Diese Interaktionen zwischen Regulierten und Regulierenden wurden 1971 von dem amerikanischen Ökonomen George J. Stigler mit Hilfe des Instrumentariums der Neuen Politischen Ökonomie zu analysieren versucht. Dabei setzt Stigler sich folgendes Ziel: „The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources.“⁸⁹ Den Ausgangspunkt für seine Analyse bildeten die in der amerikanischen Wirtschaft beobachtbaren Regulierungen in einzelnen Wirtschaftszweigen, wie z. B. in der Mineralöl-, Tabak-, Lastwagen- und Luftfahrtindustrie. Basierend auf dieser empirischen Beobachtung geht Stigler davon aus, daß es Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Berufsgruppen gelingt, die Regulierungsaktivitäten des Staates zu ihren Gunsten zu beeinflussen. „A central thesis ... is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefits.“⁹⁰ Aufgrund seiner Machtbefugnis, Steuern zu erheben und seiner wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten von interventionistischen Instrumentarien ist der Staat prinzipiell in der Lage, verschiedene Wirtschaftszweige mit Regulierungen zu versorgen. „The state - the machinery and power of the state - is a potential resource or threat to every industry in the society. With its power to prohibit or compel, to take or to give money, the state can and does selectively help or hurt a vast number of industries. ... These powers provide the possibilities for the utilization of the state by an industry to increase its profitability.“⁹¹ Generell stehen dem Staat vier Unterstützungsmöglichkeiten für Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen zur Verfügung. „The most obvious contribution that a group may seek of the government is a direct subsidy of money. ... The second major public resource commonly sought by an industry is control over entry by new rivals. ... A third general set of powers of the state which will be sought by the industry are those which affect substitutes and complements. ... The fourth class of public policies sought by an industry is directed to price-fixing.“⁹² Es existiert also ein Angebot des Gutes Regulierungen in Form von direkten Subventionen, Markteintrittsbarrieren, Belastungen der

⁸⁹ Stigler, 1971, S. 3.

⁹⁰ Ebendort, S. 3.

⁹¹ Ebendort, S. 3 f.

⁹² Ebendort, S. 4 ff.

Substitutionskonkurrenz und staatlichen Preisfestsetzungen, das auf eine wirk-same Nachfrage trifft. Unternehmen, Wirtschaftszweige und Berufsgruppen sind an Regulierungen interessiert, weil die herkömmliche Methode zum Schutz vor Wettbewerb durch Kartellbildungen als private Wettbewerbsbeschränkungen aufgrund vielfältiger Kartelleinigungsprobleme oftmals unsicher und zu-meist auch wettbewerbsrechtlich verboten ist, während Regulierungen - Stigler nennt diese auch „cartel policies“⁹³ - als staatlich verordnete Wettbewerbsbe-schränkungen einen wirksameren Schutz bieten. Um auf diesem Regulierungs-markt in den Genuß des Gutes Regulierung(en) zu kommen, müssen sich die Nachfrager einen passenden Anbieter suchen. „The industry which seeks politi-cal power must go to the appropriate seller, the political party.“⁹⁴ Als Gegenlei-stung für das Angebot Regulierung(en) erwarten die politischen Parteien sowohl Wählerstimmen als auch finanzielle Unterstützungen. „The industry which seeks regulation must be prepared to pay with the two things a party needs: vo-tes and resources. ... The political party has costs of operation, costs of maintain-ing on organization and competing in elections.“⁹⁵ Demnach folgert Stigler, daß solche Wirtschaftszweige und Berufsgruppen mit dem Gut Regulierungen versorgt werden, die relativ viele Wählerstimmen und finanzielle Unterstützun-gen anbieten können. Wirtschaftszweige, die nicht fähig sind, dieses anzubieten, partizipieren nicht an der Regulierung. Nachteilig wirkt sich die Regulierung auch für die Konsumenten des regulierten Wirtschaftszweiges bzw. der Berufs-gruppe aus, indem sie z. B. höhere Preise als unter Wettbewerbsbedingungen für die nachgefragten Güter zahlen.

Stiglers Modell des politischen Marktes für Regulierungen wurde von Sam Peltzman 1976 spezifiziert. Im Gegensatz zu Stigler geht Peltzman der Frage nach, warum die durch staatliche Regulierungsmaßnahmen benachteiligten Gruppen, wie bestimmte Konsumentengruppen oder auch nichtbegünstigte Wirt-schaftszweige bzw. Berufsgruppen, nicht gegen die Regulierungen opponieren. Um diese Frage zu beantworten, greift Peltzman sowohl auf die Demokratie-theorie von Downs als auch auf die Gruppentheorie von Olson zurück. „The answer lies essentially in the relationship of group size to the costs of using the political process.“⁹⁶ Analog Downs mißt auch Peltzman den Informationskosten über den politischen Prozeß eine wesentliche Bedeutung bei. Deshalb sind - wie Downs bereits erkannte - die meisten Wähler über Situationen, die ihre berufliche Tätigkeit betreffen, besser informiert als über Konsumentenfragen. Zusätz-lich von Olson übernimmt Peltzman die zentrale These, daß kleine Gruppen

⁹³ Ebendort, S. 6.

⁹⁴ Ebendort, S. 12.

⁹⁵ Ebendort, S. 12.

⁹⁶ Peltzman, 1976, S. 212.

niedrigere Organisationskosten aufweisen und das free-rider-problem gering ist. „That information cost will have to offset prospective gains, and a voter with a small per capita stock will not, therefore, incur it. In consequence the numerically large, diffuse interest group is unlikely to be an effective bidder, and a policy inimical to the interest of a numerical majority will not be automatically rejected.“⁹⁷ Unter diesem Aspekt können sich relativ kleine Gruppen besser mit dem Gut Regulierungen versorgen als große Gruppen. „In this view, ‘producer protection’ represents the dominance of a small group with a large per capita stake over the large group (consumers) with more diffused interests.“⁹⁸ Um sein Ziel der Wählerstimmenmaximierung zu realisieren, bestimmt der Regulierer als anbietende Partei die Gruppengröße, der er Unterstützung verspricht. „The crucial decision that the regulator (or would-be regulator) must make in the model ist the numerical size of the group he promises favors, and thus implicitly the size of the group he taxes.“⁹⁹

2. Verhaltensweisen der Regulatoren

Stigler und Peltzman beziehen in ihrer Regulierungstheorie zwar den politischen Prozeß der Regulierung in ihre Modelle mit ein, vernachlässigen jedoch größtenteils die Verhaltensweisen der Regulierer. Bereits 1955 entwickelte der Politologe Marver H. Bernstein die „capture-theory“ (Kipptheorie). Die capture-theory der Regulierung besagt, daß regulierte Unternehmen, Wirtschaftszweige und Berufsgruppen fähig sind, „ihre“ beaufsichtigenden Regulierungskommissionen für eigene Zwecke als spezielle Interessen einzufangen und zu benutzen. Im Laufe der Zeit entwickelt sich „a more subtle relationship in which the mores, attitudes, and thinking of those regulated come to prevail in the approach and thinking of many commissioners.“¹⁰⁰ Ursprünglich zum Schutz des Allgemeinwohls bzw. zur Wahrung des öffentlichen Interesses gegründet, wie z. B. zum Schutz der Konsumenten vor monopolistischen Praktiken der Produzenten, sind die Regulierungskommissionen im Laufe der Zeit zum Werkzeug regulierter Wirtschaftsbereiche degeneriert, deren Schutzpolitik nicht mehr mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Infolge der ständigen Kooperation zwischen Regulierern und den zu beaufsichtigenden Regulierten ergibt sich eine wachsende Vertrautheit und gegenseitiges Verständnis. Je intensiver die Zusammenarbeit, desto mehr fühlt sich die regulierende Institution für den zu regulierenden

⁹⁷ Ebendort, S. 213.

⁹⁸ Ebendort, S. 212.

⁹⁹ Ebendort, S. 214.

¹⁰⁰ Bernstein, 1966, S. 83.

Wirtschaftsbereich verantwortlich und läßt sich für deren spezifischen Interessen einfangen.

Mit den Verhaltensweisen der Regulatoren hat sich George W. Hilton 1972 eingehend beschäftigt. Gemäß dem verhaltenswissenschaftlichen Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie betrachtet er die regulierenden Kommissionen nicht als uneigennützige Spezialisten, sondern als eigennutzenorientierte Regulatoren, deren Verhaltensweisen wesentlich von der Umwelt geprägt werden. „Regulators are not automats, but men and women who go to baseball games, advocate their political philosophies ... and otherwise behave like the rest of us. To put it into economic jargon, they have utility functions like all men, in which they seek to optimize with calculations concerning the present versus the future in light of the costs and rewards presented to them.“¹⁰¹ Das Regulierungsverhalten von Kommissionen ergibt sich demnach aus der jeweiligen Nutzenfunktion der Kommissionsmitglieder. Sie werden solange ihre Regulierungsaktivitäten ausdehnen und eventuell auch unregulierte Bereiche miteinbeziehen, wie dieses zur jeweiligen Nutzenerhöhung beiträgt. Bei dieser Produzentenschutzpolitik müssen die Regulierer jedoch den Widerspruch der nichtbegünstigten Bereiche miteinkalkulieren. Deshalb werden sie versuchen, einen Mittelweg zwischen den zu regulierenden und den nichtbegünstigten Gruppen zu gehen, d. h. weder großes Aufsehen zu erregen noch sich unbeliebt zu machen. „... a regulatory commission of members ... must be expected to engage in a great deal of ‘minimal squawk’ behavior.“¹⁰² Als Konsequenz ergibt sich, daß oftmals beschwichtigende Kompromisse geschlossen werden. Leisten die nichtbegünstigten Gruppen massiven Widerstand gegen die regulierten Bereiche, so sind die Kommissionen bestrebt, die offensichtlichen Regulierungen durch unauffälligere Maßnahmen zu ersetzen, statt die Regulierungen vollständig abzubauen. Dieses Verhalten resultiert nicht zuletzt auch daraus, daß einige Kommissionsmitglieder nach Ablauf ihrer Amts- oder Anstellungszeit beabsichtigen, in dem bzw. einem von ihm regulierten Wirtschaftszweig eine Beschäftigung aufzunehmen.¹⁰³

Hiltons Verhaltensmodell wurde von den Ökonomen Milton Russell und Robert B. Shelton 1974 aufgenommen und vertieft. Russell und Shelton gehen der Frage nach, wie sich Regulierungskommissionen bei der Einkommensverteilung gegenüber den zu regulierenden Unternehmen bzw. Wirtschaftszweigen und deren Kunden sowie den Verbrauchern in ihrer Gesamtheit verhalten. Ein wichtiger Aspekt im Verhalten von Regulierern ist, „that the regulator will want to assure his own post-commission future. Regulatory positions are not usually taken as life-time posts perhaps because ... a regulator cannot begin to collect the eco-

¹⁰¹ Hilton, 1972, S. 47.

¹⁰² Ebendort, S. 48.

¹⁰³ Vgl. ebendort, S. 48.

monic rent accruing to him by the fact of his position until he leaves the commission“¹⁰⁴. Deshalb wird er während seiner Amtszeit versuchen, später verwertbares Humankapital, wie z. B. Fachwissen, zu erwerben. Das zweite Ziel im Verhalten von Regulierungskommissionen besteht darin, möglichst lange im Amt zu bleiben und befördert zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird sich ein Regulierer wie folgt verhalten: „the commissioner must form and retain a political coalition which can and will protect and nurture him when his decisions, as they must in the zero-sum case of income redistribution, go contrary to the interests of some parties“¹⁰⁵. Ein dritter verhaltenswirksamer Aspekt ergibt sich daraus, daß „the regulator, while maintaining his coalition and protecting his future, is constrained not to violate his own views of what is right or wrong - in the American system there will be a few regulators, who will consciously vote against what they perceive to be the public interest“¹⁰⁶. Ausgehend von diesen Zielvorstellungen unterscheiden Russell und Shelton drei Typen von Regulierern: „those who may expect to act for the regulated, those who may expect to act for consumers, and those who may expect to act for the public interest“¹⁰⁷, mit anderen Worten: unternehmensorientierte und verbraucherorientierte Regulierer sowie Regulierer als Anwälte des öffentlichen Interesses.

Welche Position die einzelnen Kommissare einnehmen werden, ist von der beruflichen Karriere abhängig, die sie nach ihrer Regulierungstätigkeit anstreben. Da der Regulierer bemüht ist, Konflikte zwischen den regulierten Bereichen und den davon negativ betroffenen unregulierten Bereichen, wie z. B. deren Kunden, zu minimieren, wird er nach Russell und Shelton auch deren Reaktionsweisen miteinbeziehen.¹⁰⁸ Für den unternehmensorientierten Kommissar, der eine spätere Karriere in dem regulierten Unternehmensbereich anstrebt, bedeutet dieses, daß er neben dem primär zu regulierenden Unternehmen oder Wirtschaftszweig gleichzeitig eine Koalition mit von der Regulation benachteiligten Verbrauchergruppen eingehen wird, um diese durch interne Subventionierung zu begünstigen. „... a coalition for a regulator identifying with the regulated firms would require, first, the regulated firms and second, a sufficient number of subsets of consumers and potential consumers to avoid the apparent bias which would threaten his effectiveness.“¹⁰⁹ Verbraucherorientierte Kommissare, die intentionsgemäß eine Karriere innerhalb von Verbrauchergruppen planen, werden eine Koalition mit den unternehmensorientierten Regulierern

¹⁰⁴ Russell, Shelton, 1974, S. 48. Vgl. auch Lange, Mendner, Berzau, 1972, S. 302.

¹⁰⁵ Russell, Shelton, 1974, S. 49.

¹⁰⁶ Ebendort, S. 49.

¹⁰⁷ Ebendort, S. 49.

¹⁰⁸ Für die weiteren Ausführungen vgl. Russell, Shelton, 1974, S. 49 ff.

¹⁰⁹ Ebendort, S. 50.

eingehen und die interne Subventionierung der bevorzugten Verbraucher intensivieren. Kommissare als Vertreter des öffentlichen Interesses sind Idealisten, die Regulierung zum Wohle der Allgemeinheit praktizieren möchten, um später in Bereichen tätig zu werden, in denen das Allgemeinwohl realisiert wird.

In weiteren Analysen wird aufgezeigt, wie gleichgerichtete Interessen zwischen Regulierern und (potentiellen) Regulierten dazu führen, daß aus ursprünglich einzelnen Regulierungsmaßnahmen komplexe Regulierungsspiralen entstehen. Da beide Gruppen ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Regulierung besitzen, haben sie sich vielfach informell zusammengeschlossen und mit ihrem jeweiligen Fachwissen versucht, den Regulierungsprozeß komplizierter zu gestalten, um ihn für Dritte undurchschaubar zu machen und dadurch eine Deregulierung zu verhindern. Dieses wird auch von Bruce M. Owen und Ronald Braeutigam bestätigt. Sofern die Regulierung in (Branchen-)Krisenzeiten eingeführt worden ist, was im allgemeinen aufgrund der mangelnden Kenntnisse über die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auch von primär durch die Regulierung nicht begünstigten Wählern in Krisenzeiten positiv bewertet wird, stellen Owen und Braeutigam¹¹⁰ fest, daß nach Beendigung der Krise die Regulierungseingriffe weiterhin bestehen bleiben. Sie erkennen, daß der Staat auf eine relativ kurzfristige Krise mit einer langfristigen konservierenden Wirtschaftspolitik reagiert. Dieses Politikverhalten wird z. B. von Gert v. Eynern, Walter Hamm und Hans- Rudolf Peters¹¹¹ für die regulierten Wirtschaftsbereiche Versicherungen, Banken, Binnenschifffahrt, Güterfernverkehr, Kohle und Stahl ebenfalls in Deutschland bestätigt.

VII. Theorie des rent-seeking

Im Marktmodell ökonomischer Regulierungen von Stigler und Peltzman wurde aufgezeigt, wie es einzelnen Unternehmen, Interessengruppen, Wirtschaftszweigen und Berufsgruppen durch Tauschbeziehungen mit den politischen Parteien gelingt, sich vor marktwirtschaftlichem Wettbewerb zu schützen und auf Kosten nichtbegünstigter Gruppen ein höheres Einkommen durch politische Entscheidungen statt durch Marktprozesse zu erzielen. Diese Verhaltensweise, durch die einzelne oder Wirtschaftsgruppen wirtschaftliche Einkommensvorteile erlangen, die nicht auf ihrer produktiven Leistung basieren, sondern durch produktive Leistungen anderer Wirtschaftssubjekte finanziert werden, wird allgemein als rent-seeking¹¹² bezeichnet. 1967 beschäftigte sich Gor-

¹¹⁰ Vgl. Owen, Braeutigam, 1978, S. 20 ff.

¹¹¹ Vgl. v. Eynern, 1975; Hamm, 1980; Peters, 1966, 1971a, 1995, 1997.

¹¹² Vgl. Krueger, 1974, S. 291.

don Tullock¹¹³ damit, wie nutzenmaximierendes Verhalten von Wirtschaftssubjekten durch rent-seeking zur Erzielung von Monopolen bzw. monopolähnlichen Situationen führen kann. Nach Tullock zeigt sich rent-seeking in Abgrenzung zum profit-seeking durch „... an individual who invests in something that will not actually improve productivity or will actually lower it, but that does raise his income because it gives him some special position or monopoly power, is ‘rent-seeking’, and the ‘rent’ is the income derived.“¹¹⁴ Die Entscheidung zwischen profit-seeking und rent-seeking ist sowohl von den rent-seeking Kosten als auch von der Bedeutung der erzielbaren Rente abhängig. Rent-seeking-Kosten entstehen als Kosten der Organisation von Interessengruppen, als Informationskosten sowie als Beeinflussungskosten bei der Einflußnahme oder dem Beeinflussungsversuch auf den (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Rentensuchendes Verhalten lohnt sich für ein Wirtschaftssubjekt bzw. eine Interessengruppe, sofern die rent-seeking-Kosten geringer sind als der zusätzliche Gewinn, der durch die staatliche Regulierung erzielt wird. Das nutzenmaximierende Individuum verhält sich solange rentensuchend, bis der Grenzertrag des rent-seeking dem Grenzertrag des profit-seeking entspricht¹¹⁵. Da durch wirtschaftspolitisch erfolgreiche Interessengruppenbeeinflussung und daraus resultierende staatliche Regulierungen Distributionsnachteile für andere Individuen und gesellschaftliche Gruppen entstehen, sind auch diese Benachteiligten bestrebt, am rent-seeking-Prozeß zu partizipieren¹¹⁶, so daß sich die Gesellschaft zu einer rent-seeking-society entwickelt. Wo also Verteilungskämpfe um Regulierungsrenten stattfinden, zeigt sich eine rent-seeking-society.

VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

Wirtschaftspolitische Gruppen, insbesondere als Interessengruppen zur Beeinflussung des wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, nehmen in den Modellen der Neuen Politischen Ökonomie eine große Bedeutung ein. So schließen sich bereits in Downs' Demokratiemodell des Regierungs- und Wählerverhaltens die Politiker zu der Gruppe der politischen Parteien und die Wähler entweder zu der Gruppe organisierter (Wirtschafts-)Verbände zusammen oder sie lassen sich von den Verbänden bei ihrer Wahlentscheidung zumeist beeinflussen. Gruppenverhaltensweisen finden insofern in

¹¹³ Vgl. Tullock, 1967, S. 224 ff.

¹¹⁴ Derselbe, 1980, S. 17.

¹¹⁵ Vgl. derselbe, 1967, S. 227 ff.

¹¹⁶ Vgl. ebendort, S. 229 f.

seinem Modell Berücksichtigung, als daß er die politischen Parteien als homogene Gruppen und vollkommene Koalitionen definiert und ihnen eine homogene eigennutzorientierte Zielfunktion als Wiederwahl bzw. Wahlsieg oder Wählerstimmenmaximierung unterstellt. Intentionsgemäß liegt das Eigennutzaxiom auch den Interessengruppen, die in Downs' Demokratiemodell als politische Führer für die Wähler fungieren, als Handlungsmaxime zugrunde. In seiner weiteren Analyse zeigt Downs auf, wie das interagierende Verhalten beider - jeweils am Eigennutz orientierten - Gruppen, politische Parteien und organisierte Verbände, zu einer spezifischen Wählergruppenbegünstigungspolitik führen kann. Er kommt zu dem Ergebnis, daß stimmenmaximierende politische Parteien dazu tendieren, einerseits niedrige Einkommensgruppen im Vergleich zu hohen zu begünstigen, also eine Umverteilungspolitik von den Reichen zu den Armen zu praktizieren, und andererseits die relativ kleine Gruppe der Produzenten zu Lasten der relativ großen Gruppe der Konsumenten zu begünstigen.

Während Downs in seiner Demokratiethorie die Verhaltensweisen von wirtschaftlichen Gruppen nur beiläufig erwähnt, nehmen sie bei Olson eine präponderante Stellung ein. Mit seiner Untersuchung der „Logik des kollektiven Handelns“ zeichnet sich innerhalb der theoretischen Wirtschaftspolitik eine Wende in der Analyse des wirtschaftlichen Gruppenverhaltens ab. Olsons Untersuchungsgegenstand beschränkt sich nicht ausschließlich auf die inzwischen traditionelle Erforschung der Einflußnahme der Interessengruppen auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, sondern er ergründet auch das ökonomisch rationale Verhalten sowohl organisierter als auch unorganisierter Interessengruppen. Den Ausgangspunkt der Theorie Olsons zur Erklärung, wie organisierte Gruppen entstehen und durch welche Motive ihr Handeln geleitet wird, bildet die Theorie der öffentlichen Güter. Dreh- und Angelpunkt seiner Theorie der Gruppen ist die Erkenntnis, daß Gruppengüter die Charakteristika von Kollektivgütern aufweisen und deshalb rational handelnde Gruppenmitglieder nur unter bestimmten Voraussetzungen zum gemeinsamen Gruppenhandeln bereit sind. Durch die Differenzierung der wirtschaftlichen Interessengruppen nach den Kriterien der Größe sowie Markt- und Nichtmarkt-orientierung gelingt es Olson zu erklären, weshalb sich diese Gruppen unterschiedlich verhalten. Warum sich z. B. relativ kleine Gruppen im Gegensatz zu relativ großen Gruppen freiwillig organisieren und eine wirkungsvolle Lobby entfalten, oder warum marktorientierte Gruppen den Gruppenzugang beschränken, während im Gegensatz dazu nichtmarktorientierte Gruppen eine hohe Mitgliederzahl präferieren. Olsons Theorie des kollektiven Handelns trägt dazu bei, sowohl einige Verhaltensweisen ökonomischer Interessengruppen als auch bestimmte wirtschafts- und strukturpolitische Verhaltensmuster zu erklären. Beispielsweise warum große Gruppen, wie die Konsumenten, die Steuerzahler oder Rentner trotz gemeinsamer Interessen kaum oder gar nicht organisiert sind und von der Wirtschafts- und Strukturpolitik selten berücksichtigt werden - „die

‘vergessenen Gruppen’ - die schweigend leiden“¹¹⁷. Oder warum hauptsächlich Interessenverbände mit relativ geringer Mitgliederzahl, wie z. B. Produzentenverbände von - überwiegend oligopolistisch strukturierten - Gewerbe- oder Industriezweigen, mit dem Kollektivgut Strukturhilfe versorgt werden, denn „oft erreicht trotz der scheinbaren Herrschaft der Mehrheit eine relativ kleine Gruppe oder ein Industriezweig einen Zollltarif oder eine Steuererleichterung auf Kosten von Millionen von Verbrauchern oder Steuerzahlern“¹¹⁸. Allerdings ist die Gruppentheorie von Olson nicht geeignet, einen Erklärungsansatz zu liefern, warum Wähler großer Wählergruppen sich ohne zusätzlich selektive Anreize an der Wahl beteiligen, obwohl das Wahlergebnis ein Kollektivgut ist. Diese analytische Lücke versuchen die Theorien des politischen Unternehmers sowie der politischen Organisation, die eine Synthese zwischen den Theorien von Olson und Truman darstellen, zu schließen.

Beschäftigt sich Olson in seiner Gruppentheorie ausschließlich mit der Nachfrage nach Gruppengütern bzw. Verbandsleistungen, so wird im Konzept des politischen Unternehmers auch das Angebot von Gruppen- bzw. Verbandsleistungen berücksichtigt. Damit ist ein wesentlicher Schritt für die spätere Konstruktion eines Marktes für Verbandsleistungen vollzogen. Im Mittelpunkt der Theorie des politischen Unternehmers steht die Frage, ob es eine Möglichkeit gibt, die „vergessenen Gruppen“ zu „beachteten Gruppen“ innerhalb von (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen werden zu lassen. Nach Wagner et al. ist der Parteienwettbewerb zwischen den Politikern ein wirksames Instrumentarium, um auch die Interessen schwer organisierbarer oder unorganisierbarer Bevölkerungsgruppen in den (wirtschafts-)politischen Prozeß zu integrieren. Sofern diese potentiellen, latenten und insbesondere manifesten Interessen wahlwirksam sind, haben sie gute Chancen, Berücksichtigung zu finden. Sind sie jedoch nicht wahlrelevant, weil z. B. bestimmte Gruppen keine Wahlbefugnis haben, wie die sogenannten Gastarbeiter, so werden auch diese manifesten Interessen zu keiner Aktivierung gelangen. Im Zusammenhang mit der Theorie des politischen Unternehmers ist eine Parallele zum Ansatz von Easton bezüglich der Eigeninitiative der Politiker respektive politischen Unternehmer, aus eigenem Antrieb wirtschafts- und gegebenenfalls strukturellpolitisch tätig zu werden, erkennbar.

Während die Theorie des politischen Unternehmers lediglich die Verhaltensweise politischer Führer analysiert, bezieht die Theorie der politischen Organisation die Verhaltensweisen aller Gruppenmitglieder in die Untersuchung mit ein. So erkennen Wilson und Moe, daß die Organisationsmitglieder nicht ein-

¹¹⁷ Olson, 1992, S. 163 ff.

¹¹⁸ Ebendort, S. 142.

heitliche homogene Interessen haben, sondern diese heterogener und widersprüchlicher Art sein können, auf die die Organisationsführer oder die Leitungsebene entsprechend mit verschiedenen Anreizen reagieren müssen. Bei der Produktion dieser Anreize besteht die Gefahr, daß sich verschieden bedeutsame interne Organisationsgruppen - wie Führungs-, Exekutiv-, Elitegruppen und die übrige Gruppe der Organisationsmitglieder - herausbilden, was zu einer sozialen Differenzierung um Macht und Status führt. Wilson und Moe legen mit ihrer Theorie politischer Organisationen dar, wie innerorganisatorische Konflikte entstehen, wie sich bestimmte Mitglieder zu einer hierarchischen Funktionselite zusammenschließen und abweichend von den originären Organisationszielen versuchen, ihre spezifischen Ziele - insbesondere sich selbst zu erhalten - durchzusetzen.

Hirschman, der sich mit der Leistungsbewertung in Organisationen beschäftigt, versucht Wege aufzuzeigen, die Mitgliedern in politischen Organisationen zur Verfügung stehen, sofern sie sich von innerorganisatorischen Gruppen benachteiligt fühlen. Generell können unzufriedene Gruppenmitglieder entweder mit Widerspruch oder Abwanderung reagieren. Welche Verhaltensweise sie wählen, hängt nach Hirschman von der Marktform der Organisation und der Loyalität der einzelnen Mitglieder ab. Er erkennt: je wettbewerbsintensiver eine Organisation und je illoyaler ein Mitglied ist, desto eher wird es bei Enttäuschungen und unbefriedigenden Organisationsleistungen mit Abwanderung statt mit Widerspruch reagieren.

Im Mittelpunkt aller bisher dargestellten mikroökonomischen Gruppentheorien standen entweder die einzelnen Gruppenmitglieder als Nachfrager nach Verbandsleistungen oder die politischen Unternehmer bzw. Organisationen als Anbieter von Verbandsleistungen. Erst mit Hilfe der Ökonomischen Theorie der Regulierung ist es Stigler gelungen, die überwiegend isoliert betrachtete Nachfrager- und Anbieterseite in einem Marktmodell für das Gruppenkollektivgut Regulierungen darzustellen. Regulierungen, die von Politikern und politischen Parteien in Regierungsverantwortung betrieben werden, werden nicht der gesamten Gesellschaft angeboten. Statt dessen werden Regulierungen politischer Parteien als ökonomisches Gut betrachtet, das bestimmten Wirtschaftsgruppen, wie einzelnen Wirtschaftszweigen und Berufsgruppen, mit einer gut organisierten (sowie wahlwirksamen) Interessenvertretung angeboten und von diesen mit der Gegenleistung von Wählerstimmen und finanzieller Wahlunterstützung nachgefragt wird. Stigler erkennt also, daß die Verhaltensweisen der politischen Regulierer weniger vom Allgemeininteresse als von ihren Eigeninteressen sowie den spezifischen Sonderinteressen bestimmter Wirtschaftsgruppen determiniert werden. Danach entsteht Regulierung als Ergebnis der Durchsetzung von Gruppeninteressen. Die positive Theorie von Stigler und Peltzman erhärtet die bereits von Olson aufgestellte Behauptung, daß relativ kleine Gruppen zu Lasten

relativ großer Gruppen begünstigt werden; in der Ausdrucksweise von Stigler und Peltzman: kleine Gruppen werden mit großen Durchschnittsbeträgen begünstigt, während große Gruppen mit kleinen, fast unmerklichen Pro-Kopf-Beträgen belastet werden. Mit Stiglers politischem Markt für Regulierungen ist der Grundstein für die spätere Konstruktion verschiedener Märkte für wirtschafts-politische Kollektivgüter gelegt worden.

Während in den Regulierungsmodellen von Stigler und Peltzman lediglich die politischen Parteien mit dem Ziel der Wählerstimmenmaximierung als Regulierungsakteure fungieren, versuchen weiterführende Theorien auch die Verhaltensweisen komplexer Regulierungsbehörden miteinzubeziehen. Prinzipiell wird eine gleichgerichtete Interessenlage zwischen den Regulierungskommissaren und den regulierten Gruppen - wie in der Capture-Theory - unterstellt, so daß der gesamte Regulierungsprozeß im wesentlichen von einer Vielzahl verschiedener Interessengruppen auf beiden Marktseiten gekennzeichnet ist. Dieser gruppenspezifische Ansatz wird jedoch nicht weiter verfolgt, sondern lediglich als Zielfunktion der Kommissare eine relativ lange Amtszeit und der Erwerb von (branchenspezifischen) Fachkenntnissen für die berufliche Karriere über die Amtszeit hinaus zugrunde gelegt. Diese Nutzenfunktion resultiert aus der relativ kurzfristigen Kommissionszeit (je nach Institution beträgt die durchschnittliche Amtszeit zwischen 4,5 und 13 Jahre) der Regulierer, weshalb sie nach ihrer Regulierungstätigkeit mit Hilfe der erworbenen Fachkenntnisse beabsichtigen, eine Tätigkeit in den von ihnen regulierten Wirtschaftsbereichen aufzunehmen. Da Regulierungsprozesse und die Zusammensetzung der Regulierungskommissionen jedoch länderspezifische Unterschiede aufweisen, läßt sich die Zielfunktion amerikanischer Regulierungsbehörden nicht vorbehaltlos auf Regulierer und Kommissionen anderer Länder und Volkswirtschaften übertragen.

Ein weiteres Manko in den Verhaltensmodellen der Regulierungskommissionen ist die mangelnde Analyse der inneren Organisationsstruktur, wie beispielsweise die Fragen, ob die jeweils entscheidungsbefugten Kommissionsmitglieder ihre Zielvorstellungen innerhalb ihrer Regulierungsbehörde durchsetzen können, ob die verschiedenen Organisationsebenen eine einheitliche Nutzenfunktion besitzen oder unterschiedliche Ziele verfolgen, ob der Größe und Zusammensetzung der Regulierungskommission eine wesentliche Bedeutung im Regulierungsprozeß zukommen und nach welchen Kriterien welche Gruppen begünstigt werden.

Wie die Ausführungen zeigen, haben wirtschaftliche Gruppen in verschiedenen mikroökonomisch determinierten Theorien der Neuen Politischen Ökonomie Eingang gefunden. Das dominierende Ziel besteht dabei in einer Erklärung des Verhaltens von wirtschaftlichen Gruppen sowohl in ihrer Rolle als (wirtschafts-)politische Beeinflussungskräfte als auch in ihrer Funktion als (wirtschafts-)politische Entscheidungsträger - wie insbesondere Interessengruppen,

innerorganisatorische Gruppen und politische Parteien -, die teilweise in gegenseitige Austauschbeziehungen treten. Allerdings wird - wie in allen mikroökonomisch orientierten Theorien - auch für die auf dem mikroökonomischen Ansatz basierende Neue Politische Ökonomie auf das Konzept des methodologischen Individualismus und das ökonomische Rationalitätsprinzip bei der Verhaltensanalyse von wirtschaftlichen Gruppen zurückgegriffen. Das bedeutet, daß die bisherigen Theorien der Neuen Politischen Ökonomie dem individualistischen Ansatz verhaftet bleiben. Aus dieser Perspektive betrachtet sind Gruppentheorien immer nur Theorien des rationalen Verhaltens des Individuums in Gruppen, wie z. B. bei Olson deutlich wird. Obwohl Olson vorgibt, die „Logik des kollektiven Handelns“ zu erforschen, erklärt er jedoch die Existenz und das Handeln der Interessengruppen aus dem Rationalverhalten der einzelnen Gruppenmitglieder. Er schreibt: „Logisch gilt die Theorie für alle Arten von Lobbies. Die Theorie ist allgemeingültig in dem Sinne, daß sie logisch nicht auf einen besonderen Fall beschränkt ist. Sie trifft auf alle Fälle zu, in denen rational handelnde Individuen einen gemeinsamen Zweck verfolgen.“¹¹⁹ Olson erkennt zwar, daß Gruppen sich auch aus irrationalen Individuen zusammensetzen können, aber diese Verhaltensweise ist seiner Meinung nach unwesentlich.¹²⁰ Zu der gleichen Auffassung gelangen auch die anderen Gruppenanalytiker. Downs, der politische Parteien als eine Gruppe rational handelnder Individuen betrachtet, unterstellt ihnen eine homogene Zielfunktion. Dadurch klammert er Intraparteienkonflikte aus, obwohl er erkennt, daß Machtkonflikte innerhalb einer Partei existent sind.¹²¹ In den weiterführenden Gruppentheorien der politischen Organisation werden zwar die ursprünglich homogenen Zielfunktionen der Gruppenmitglieder zugunsten heterogener Zielfunktionen aufgegeben und zunehmend auch teilweise der interne Organisationsprozeß sowie innerorganisatorische Gruppenbildungen in die Analyse miteinbezogen, weiterhin jedoch das individualistische Konzept beibehalten. Damit bleiben mögliche gruppenspezifische Sachverhalte, die sich nicht auf die einzelnen Gruppenmitglieder zurückführen lassen, unberücksichtigt.

¹¹⁹ Ebendort, S. 157.

¹²⁰ Vgl. ebendort, S. 2 f.

¹²¹ Vgl. Downs, 1968, S. 26, S. 107 f.

B. Makroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie

I. Analytischer Ansatz

In der mikroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie standen überwiegend mikroökonomische Größen, wie einzelne Wähler oder die einzelnen Mitglieder von Interessengruppen auf der Nachfrageseite sowie einzelne Politiker der Parteien oder Bürokraten bzw. Kommissionsmitglieder auf der Angebotsseite als rational handelnde homo oeconomici des politischen Marktes, und mikropolitische Maßnahmen im Mittelpunkt der Analyse. Im Gegensatz dazu werden in den politisch-ökonomischen Modellen der makroökonomisch orientierten Neuen Politischen Ökonomie intentionsgemäß makroökonomische Größen bzw. Variablen zugrunde gelegt und der Schwerpunkt auf makropolitische Maßnahmen verlagert. Analytischer Ansatzpunkt sind demnach nicht einzelwirtschaftliche Relationen, sondern die Gesamtwirtschaft respektive gesamte Wirtschaftsentwicklung/Wirtschaftslage sowie makroökonomische bzw. -politische Verhaltensweisen. Finden in diesem Kontext gruppenstrukturelle Sachverhalte Berücksichtigung?

II. Theorien politischer Konjunkturzyklen

In der traditionellen Volkswirtschaftslehre wurde unterstellt, daß sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wie wohlwollende Diktatoren verhalten, die sich auf eine Stabilisierungspolitik konzentrieren, welche insbesondere zu einer Preisniveaustabilität bei einem relativ hohen Beschäftigungsstand beiträgt, und die versuchen, extreme Konjunkturausschläge zu glätten. Bei dieser normativen Sichtweise wurde aber nicht hinterfragt, ob die wirtschaftspolitischen Instanzen überhaupt willens sind, sich allgemeinwohlorientierend zu verhalten oder ob ihre Eigeninteressen bei dem Einsatz konjunkturpolitischer Instrumentarien miteinfließen und eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik dadurch eventuell beeinträchtigt wird. Dieses Verhalten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wird in der makroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie berücksichtigt und mit Hilfe der Theorie des politischen Konjunkturzyklus Rechnung zu tragen versucht.

1. Modell des *political business cycle*

Bereits 1943 beschäftigte sich der Wirtschaftswissenschaftler Michal Kalecki mit den politischen Aspekten der Vollbeschäftigung und der Möglichkeit politischer Konjunkturzyklen. Nach Kalecki verfolgt der Staat eine in bestimmten Zyklen destabilisierende Wirtschaftspolitik, um die Klasse der Kapitalisten zu begünstigen. Denn „in einem Zustand permanenter Vollbeschäftigung ... (würde) die soziale Position des Chefs unterminiert und gleichzeitig würden in der Arbeiterklasse Selbstsicherheit und Klassenbewußtsein wachsen. Streiks zur Erreichung höherer Löhne und verbesserter Arbeitsbedingungen würden politische Spannungen schaffen. ... Der Klasseninstinkt sagt ihnen (den ‘Rentiers’ bzw. ‘Mächtigen der Wirtschaft’, S. B.), daß permanente Vollbeschäftigung von ihrem Standpunkt aus ‘ungesund’ ist und daß Arbeitslosigkeit einen integralen Bestandteil der normalen kapitalistischen Wirtschaft darstellt.“¹²²

Dieser aus einer ursprünglich marxistischen Sichtweise geprägte Begriff des politischen Konjunkturzyklus wurde 1972 von William D. Nordhaus aufgegriffen und zu einer Theorie des politischen Konjunkturzyklus (*political business cycle*) ausgeweitet. Unter Zugrundelegung der Stimmenmaximierungshypothese ist es nach Nordhaus für die Regierungspartei(en) rational, einen politischen Konjunkturzyklus zu induzieren. Diese praktizierte makroökonomische Politik begründet Nordhaus folgendermaßen: Die Wähler orientieren sich bei ihrem wahlpolitischen Verhalten weniger an den einzelnen Parteiprogrammen als an der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, und zwar insbesondere an der Höhe der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate, von denen nach Nordhaus die meisten Wähler in der einen oder anderen Weise betroffen sind. Das bedeutet, „daß aggregierte Arbeitslosigkeit und Inflationsrate Argumente der individuellen Präferenzfunktionen sind und daß die Individuen stabile Preise und niedrige Arbeitslosenquoten hohen Inflationsraten und Arbeitslosenquoten vorziehen“¹²³. Des weiteren nimmt er an, „daß die Haushalte sich zwar rational bezüglich ihrer Präferenzen verhalten, daß sie jedoch den makroökonomischen ‘Trade-off’ nicht kennen. Da sie nicht wissen, wie gut oder schlecht Politiker gemessen an den objektiven Möglichkeiten handeln, vertrauen sie bei ihren politischen Entscheidungen auf Erfahrungen aus der Vergangenheit“¹²⁴. Zusätzlich unterstellt Nordhaus den Wählern ein tendenziell kurzfristiges Erinnerungsvermögen, „ein schwindendes ‘Erinnerungsvermögen’ für zurückliegende Ereignisse Am Wahltag erinnert man sich an nur kurz zurückliegende Ereignisse vermutlich

¹²² Kalecki, 1987, S. 237 f.

¹²³ Nordhaus, 1977, S. 135.

¹²⁴ Ebendort, S. 135.

deutlicher als an frühere Ärgernisse.“¹²⁵ Unter Zugrundelegung dieser Prämissen zeigen die Wähler folgende individuelle Verhaltensweisen: „Ein Wähler vergleicht dann das Verhalten der regierenden Partei mit ihrem gewöhnlichen Verhalten, um ihre Amtsführung zu bewerten. Falls sich die ökonomischen Bedingungen im Verhältnis zu den Erwartungen verschlechtert haben, führt dies zu Stimmentscheidungen gegen die regierende Partei und umgekehrt.“¹²⁶ Sofern die Präferenzen der Wähler in einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote und einer relativ niedrigen Inflationsrate liegen, sie den bestehenden Trade-off zwischen den beiden Makrovariablen nicht erkennen, eine vergangenheitsbezogene Erwartungshaltung einnehmen und nur ein kurzfristiges Erinnerungsvermögen besitzen, wird eine stimmenmaximierende Regierungspartei einen politischen Konjunkturzyklus zu erzeugen versuchen, mit dem sie sich ihre Wiederwahl sichert. Nordhaus beschreibt den typischen Zyklus folgendermaßen: „Sofort nach einer Wahl wird der Sieger die Arbeitslosigkeit auf ein verhältnismäßig hohes Niveau anheben, um die Inflation zu bekämpfen. Wenn die Wahlen näherrücken, wird die Arbeitslosenquote reduziert, bis sie am Vortag der Wahl auf das perfekt kurzsichtige Niveau gesenkt worden ist.“¹²⁷ Um politisch wirksame konjunkturelle Schwankungen zu erzielen, muß eine amtierende Regierung folgende makroökonomischen nachfragepolitischen Maßnahmen praktizieren: Rechtzeitig vor der Wahl eine expansive Nachfragepolitik, um unter Ausnutzung des kurzfristigen Trade-off die Arbeitslosenquote bei nur relativ geringem Anstieg der Inflationsrate zu senken. Direkt nach der Wahl eine restriktive Nachfragepolitik, um die weiter steigende Inflationsrate zu senken, wodurch jedoch eine steigende Arbeitslosenquote entsteht. Damit sind die Voraussetzungen für eine erneute expansive Nachfragepolitik vor der nächsten Wahl gegeben.

2. Theorie des parteipolitischen Konjunkturzyklus: Partisantheorie

Nordhaus' Theorie des political business cycle wurde in modifizierter Form 1975/77 von Douglas A. Hibbs als Partisantheorie respektive Parteigängertheorie weitergeführt. Auch Hibbs unterstellt eine adaptive Erwartungshaltung und die Unkenntnis des Phillips-Trade-off der Wähler. Im Gegensatz zu Nordhaus differenziert er jedoch zwischen den verschiedenen Zielfunktionen der Parteien, die sich in der unterschiedlichen Bewertung der jeweiligen Höhen von Inflationsrate und Arbeitslosenquote widerspiegeln. Diese unterschiedliche Bewertung zeigt sich nach Hibbs folgendermaßen: „Hence, labor-oriented, working-

¹²⁵ Ebendort, S. 145.

¹²⁶ Ebendort, S. 136.

¹²⁷ Ebendort, S. 147.

class-based Socialist and Labor parties typically attach far greater importance to full employment than to inflation, whereas business-oriented, upper middle-class-based Conservative parties generally assign higher priority to price stability than to unemployment.“¹²⁸

Warum Links- und Rechtsparteien unterschiedliche Relationen von Inflationsrate und Arbeitslosenquote anstreben, wird von Hibbs mit den verschiedenen Präferenzen ihrer Wählergruppenklientel in bezug auf diese beiden makroökonomischen Ziele und den daraus resultierenden distributiven Effekten begründet. „Popular concern about unemployment and inflation is class-related. Low and middle income and occupational status groups are more averse to unemployment than inflation, whereas, upper income and occupational status groups are more concerned about inflation than unemployment. ... it does appear that the subjective preferences of class or status groups are at least roughly in accordance with their objective economic interests, insofar as these are reflected by the behavior of wages, profits, and the distribution of personal income under various unemployment/inflation macroeconomic configurations.“¹²⁹ Deshalb werden - wie Hibbs ausführt - Linksparteien die Zielfunktion relativ niedrige Arbeitslosenquote bei relativ hoher Inflationsrate zu realisieren versuchen, um ihre Wählerklientel - die traditionell linksorientierten Wählergruppen der unteren und mittleren Berufsgruppen mit relativ geringem Einkommen - zu begünstigen. Damit Linksparteien dieses Ziel erreichen, verfolgen sie eine expansive Nachfragepolitik, um dadurch die Beschäftigung vorwiegend der unteren und mittleren Berufsgruppen zu erhöhen und somit die angestrebte Umverteilung von den Berufsgruppen mit höherem Einkommen zu denen mit niedrigerem Einkommen durchzuführen. Rechtsparteien dagegen bevorzugen genau die umgekehrte Strategie. Ihre Zielfunktion besteht in einer relativ niedrigen Inflationsrate bei einer relativ hohen Arbeitslosenquote. Mit dieser makroökonomischen Zielkombination ist es nach Hibbs möglich, die traditionell rechtsorientierte Wählerklientel - als Wählergruppen mit gehobenem Berufsstatus und höherem Einkommen - gegenüber linksorientierten Wählergruppen zu bevorzugen. Um dieses Ziel zu erlangen, bedienen sich Rechtsparteien einer Antiinflationspolitik, wodurch die Inflationsrate gesenkt und die reale Verteilungssituation der wohlhabenden, äußerst selten arbeitslosen Ober- und gehobenen Mittelschicht verbessert wird. Als Ergebnis dieser Partisanpolitik zeigt sich: „... a relatively low unemployment-high inflation macroeconomic configuration under leftist regimes and conversely under rightist regimes.“¹³⁰

¹²⁸ Hibbs, 1977, S. 1470.

¹²⁹ Ebendort, S. 1470.

¹³⁰ Ebendort, S. 1471.

Welche Präferenzen Links- und Rechtsparteien generell bezüglich der Erreichung makroökonomischer gesamtwirtschaftlicher Ziele aufweisen, zeigt Hibbs - basierend auf einer Untersuchung von Etienne Sadi Kirschen et al.¹³¹ - anhand einer hierarchischen Systematik¹³² auf. Danach präferieren Linksparteien die gesamtwirtschaftlichen Ziele mit abnehmender Intensität in der Reihenfolge

1. Vollbeschäftigung
2. Einkommensangleichung/Einkommensumverteilung
3. Wirtschaftswachstum
4. Preisniveaustabilität
5. Zahlungsbilanzausgleich.

Dagegen favorisieren Rechtsparteien ebenfalls mit sinkender Intensität die Rangordnung

1. Preisniveaustabilität
2. Zahlungsbilanzausgleich
3. Wirtschaftswachstum
4. Vollbeschäftigung
5. Einkommensangleichung/Einkommensumverteilung.

Politische Parteien orientieren sich also bei der Prioritätensetzung makroökonomischer gesamtwirtschaftlicher Ziele und Auswahl der Maßnahmen sowie Gestaltung ihrer makroökonomischen Politik an den ökonomischen und sozialen Interessen ihrer jeweiligen Wählerklientel. „Even a casual examination of the historical record makes it clear that differences of income and occupational groups are reflected in the contrasting positions toward various economic goals associated with left- and right-wing political parties.“¹³³

3. Rationale Partisantheorie

Im Gegensatz zu den Theorien parteipolitischer Konjunkturzyklen von Nordhaus und Hibbs geht die rationale Partisantheorie nicht von einem naiven, leicht täuschbaren Wähler mit Unkenntnis über den Phillips-Trade-off und einer vergangenheitsbezogenen Erwartungsbildung aus. Statt dessen arbeitet sie mit einem realistischeren Wählerbild, indem sie rationale Erwartungen der Wähler in ihr Modell miteinbezieht. In diesem Sinne veränderte Roberto Alesina 1987 die ursprünglich von Hibbs entwickelte Partisantheorie durch eine rationale Wäh-

¹³¹ Vgl. Kirschen, 1967, S. 261 ff.

¹³² Vgl. Hibbs, 1977, S. 1471.

¹³³ Ebdort, S. 1470.

lerkomponente. „The model is based on a ‘partisan view’ of political parties and it accounts for rational and forward-looking expectations“.¹³⁴ Dazu verbindet er die bereits von Hibbs zugrunde gelegten ideologieorientierten unterschiedlichen Zielfunktionen der politischen Partisanparteien mit den rationalen Erwartungen der Wähler über die Auswirkungen konjunkturpolitischer Maßnahmen - auch über den Wahlzyklus hinaus - sowohl auf die Beschäftigungshöhe als auch auf das Preisniveau. „Individual politicians are self-interested and represent the ideology’ of their party or constituency. According to this ‘partisan’ view, different constituencies, social and/or ethnic groups support different parties, which, in turn, follow different policies in order to retain this support.“¹³⁵

Da sich die Wähler aufgrund rationaler Erwartungen nicht mehr über die Inflationsrate nach der Wahl täuschen lassen, beziehen sie bzw. die Lohn tariffparteien die Auswirkungen konjunkturpolitischer Maßnahmen, insbesondere die Inflationsentwicklung, in ihre Überlegungen und Handlungen mit ein. So enthalten die vor der Wahl ausgehandelten und bis nach der Wahl gültigen Tarifverträge auch rationale Erwartungen über die vermutliche Höhe der Inflationsrate nach der Wahl. Weil jedoch das Wahlergebnis für die Wähler bzw. die Lohn tariffparteien unbestimmt ist, beziehen sie die zu erwartende Inflationsrate sowohl von Links- als auch von Rechtsparteien - als Gewichtung mit der Wahlwahrscheinlichkeit der Parteien - in die Tarifverträge mit ein. „If the relevant expectations about monetary policy and inflation have to be formed before the elections, then they are based on the average of the policies that the two parties are expected to follow if elected.“¹³⁶ Da es sich bei der erwarteten Inflationsrate also um einen Mittelwert handelt, weicht die tatsächliche Inflationsrate nach der Wahl von der erwarteten und in den Tarifverträgen einberechnete Inflationsrate auf jeden Fall ab. „If these policies are different, the elected party creates a ‘surprise’, in the sense that its policy was not correctly predicted.“¹³⁷ Bei einem Wahlsieg der Linkspartei wird die tatsächliche Inflationsrate höher sein als erwartet, während die Rechtspartei als Wahlsieger eine niedrigere Inflationsrate als vermutet anstreben wird. „Inflation remains low if the government is from the right and has chosen an anti-inflation stance. With a left-wing government, new expansionary policies create a temporary increase in the level of economic activity above is natural level and once expectations have adjusted, inflation remains high.“¹³⁸

¹³⁴ Alesina, Sachs, 1988, S. 64.

¹³⁵ Alesina, 1989, S. 60.

¹³⁶ Alesina, Sachs, 1988, S. 64.

¹³⁷ Ebendort, S. 64.

¹³⁸ Alesina, 1989, S. 62.

Die Divergenz zwischen antizipierter und tatsächlicher Inflationsrate und die in die neue Legislaturperiode reichenden Tarifverträge haben nach Alesina¹³⁹ für die neugewählte Partei bzw. die Regierung unterschiedliche Auswirkungen auf die makroökonomischen Ziele. Da ideologiebedingt zu Beginn der Legislaturperiode einer Linksregierung die Inflationsrate relativ hoch ist, wird die Arbeitslosenquote relativ niedrig sein und unter ihrer natürlichen Rate liegen. Um ihre Wählerklientel weiterhin zu begünstigen, wird eine Linksregierung auch künftig eine expansive Nachfragepolitik zu Lasten der Preisniveaustabilität praktizieren. Dadurch wird sich die Arbeitslosenquote der natürlichen Rate annähern, bei unverändert relativ hoher Inflationsrate. Umgekehrt wird bei Amtsantritt einer Rechtsregierung ideologiebedingt die Arbeitslosenquote über der natürlichen Rate liegen, weil die antizipierte höhere Inflationsrate bereits vor der Wahl zu Freisetzung von Arbeitskräften geführt hat. Auch die Rechtsregierung wird ihre Partisanpolitik fortsetzen, indem sie mit einer restriktiven Politik versucht, die Inflationsrate weiterhin zu senken. Folglich wird sich ebenfalls in diesem Fall die Arbeitslosenquote ihrer natürlichen Höhe annähern, was zusätzlich durch maßvolle Lohntarifabschlüsse aufgrund antizipierter Inflationsraten unterstützt wird. Als Ergebnis zeigt sich: „Output and unemployment should be indistinguishable between governments, while inflation may remain higher during left-wing administrations.“¹⁴⁰

III. Konzertierte Aktion

1. Konzertierte Aktion als spezifisch einkommenspolitisches Instrumentarium der Globalsteuerung

Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und darüber hinaus gesamtwirtschaftliches Wachstum stand auch bei der Konzeption der Konzertierten Aktion als einkommenspolitisches Instrumentarium der Stabilitäts- und Wachstumspolitik vordergründig im Mittelpunkt. Verbunden ist der Begriff Konzertierte Aktion im wesentlichen mit dem wirtschaftspolitischen Instrumentarium des abgestimmten Verhaltens auf der Grundlage von Orientierungsdaten gemäß § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz - StWG)¹⁴¹ zwischen den für die Stabilitätspolitik

¹³⁹ Vgl. ebendort, S. 62.

¹⁴⁰ Ebendort, S. 64.

¹⁴¹ „(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, S. B.) stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Un-

zuständigen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und den Tarifparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. Unternehmensverbände) in der Bundesrepublik Deutschland. Eingeführt wurde die Konzertierte Aktion als drittes Instrumentarium neben den geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen der Globalsteuerung, insbesondere zur Beseitigung oder wenigstens Milderung nicht-monetärer Inflationsursachen. Im weiteren Sinne werden auch institutionalisierte Gesprächsrunden bzw. -kreise über verschiedene wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele und deren Realisierung zwischen den Gebietskörperschaften und den verschiedenen wirtschaftspolitischen Interessengruppen, wie Kanzlerrunden bzw. -gespräche, Runde Tische und aktuell das „Bündnis für Arbeit“ 1996, als Konzertierte Aktion bezeichnet.

Unter der Prämisse allgemeinwohlorientierten Verhaltens aller an der Konzertierte Aktion Mitwirkenden läßt sich dieses in der Literatur unter der Makropolitik eingeordnete Instrumentarium in die traditionell makroökonomisch orientierte Volkswirtschaftslehre einreihen. Otto Schlecht, damaliger Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, beschreibt in einer Vorlage zur zweiten Regierungserklärung von Bundeskanzler Ludwig Erhard die wirtschaftstheoretische und politische Philosophie der Konzertierte Aktion wie folgt: „In dieser Situation (der konjunkturellen Situation 1965, S. B.) können die gesamtwirtschaftlichen Ziele ohne Gefährdung der freiheitlichen Ordnung nur gesichert werden, wenn die großen wirtschaftlichen Kräftegruppen mehr Verständnis für die Belange des Gemeinwohls haben und sich freiwillig den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten unterordnen. Die Vorstellung von der reinen Privatrechtsgesellschaft, die nur das Verhältnis von Staat und einzelnen Wirtschaftsbürgern kennt, ist heute nicht mehr voll zu verwirklichen. Die Wirklichkeit der pluralistischen Gesellschaft bedeutet faktische Macht der Gruppen und Verbände. Die Voraussetzungen für die Einordnung der Gruppeninteressen in das Gesamtinteresse sind: ... vermehrte Einsicht in die Gesamtzusammenhänge und die wechselseitige Abhängigkeit der Gruppen, ... Entwicklung von Maßstäben für die Koordinierung Die gesamtwirtschaftliche Interdependenz der Probleme verlangt gemeinsame Überlegungen. Deswegen sind multilaterale regelmäßige Gespräche des Bundeswirtschaftsministers (zusammen mit anderen Ressortministern) mit den Repräsentanten der wichtigsten Gruppen notwendig.“¹⁴² Sofern jedoch dieses Idealbild, daß alle am Verfahren konzertierter wirtschaftspolitischer Abstimmung Beteiligten im öffentlichen Interesse handeln, zugunsten der realistischeren Prämisse des eigennutzorientierten politischen Verhaltens - wie in der Vergangenheit beobachtbar - aufgegeben wird, er-

ternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.“

¹⁴² Schlecht, 1968, S. 12 f.

folgt eine Zuordnung in den makroökonomisch determinierten Bereich der Neuen Politischen Ökonomie.

Während Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard nicht zuletzt auch aufgrund seiner neo- bzw. ordoliberal geprägten Denkweise der Zusammenarbeit zwischen Stabilitätspolitikern und Arbeitsmarktparteien bzw. wirtschaftlichen Interessenverbänden insbesondere wegen des Egoismus der Interessenverbände ablehnend gegenüberstand und somit die vorgeschlagene koordinierte Verhaltensabstimmung nicht zur Anwendung gelangte, verfolgte Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller die Idee einer Konzertierte Aktion weiter. „Die Verbände sind heute Ausdruck unserer gruppenhaft aggregierten Gesellschaft. ... Wer zu diesen Aggregaten, zu diesen organisierten Gruppen in ein grundsätzlich negatives Verhältnis gerät, der kann schließlich in dieser Gesellschaft nicht mehr regieren. ... Der kann dann nicht mehr mit Erfolg der sicherlich auch vorhandenen reinen, nackten Interessentenlogik die Gesetzestafeln der rationalen Ökonomie und der rationalen Politik vorhalten, weil keine Relation zwischen ihm und den organisierten Gruppen besteht.“¹⁴³ Nach der Regierungsübernahme durch die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD Ende 1966 und die Ernennung des Sozialdemokraten Schillers zum Bundeswirtschaftsminister wurde die Konzertierte Aktion im Wachstums- und Stabilitätsgesetz institutionalisiert und fand Eingang in die praktizierende Wirtschaftspolitik. Die Notwendigkeit des Einbezugs der gesellschaftlichen Interessengruppen in die Politik der Globalsteuerung wird von Schiller rekursiv auf frühere Aussagen folgendermaßen präzisiert: „Wir leben nicht mehr in einer Welt des Biedermeiers, wo wirtschaftende Individuen oder Einzelfirmen miteinander konkurrieren, sondern wir leben in einer Welt der großen Verbände, und zwar auf der Unternehmerseite wie auf der Arbeitnehmerseite. Mit dieser Konzertierte Aktion und mit dem ausdrücklichen Erwähnen dieser Konzertierte Aktion im Gesetz hat auch der Gesetzgeber ‘Ja’ gesagt zu diesen autonomen organisierten Gruppen. Sie haben in unserer modernen Gesellschaft eine Funktion. Negiert man sie, indem man sagt, sie seien ein Funktions- oder Interessentenhaufen, dann werden, das zeigt die Vergangenheit der Jahre 1964/65/66, jene Verbände geradezu übermächtig. Bezieht man sie ein, so werden sie nützlich. Mit der Konzertierte Aktion haben wir eine Transmissionsrichtung gefunden, um bestimmte Verhaltensweisen auf die von den Verbänden vertretenen Teile der Wirtschaft zu übertragen. Für mich sind die Gespräche am runden Tisch Gespräche der kollektiven Vernunft.“¹⁴⁴

Veranstaltet wurden die von Schiller eingeführten institutionalisierten Gesprächsrunden in unregelmäßiger Abfolge von 1967 bis 1977. Im Mittelpunkt dieser Gespräche sollte neben der den allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Er-

¹⁴³ Schiller, 1968, S. 14.

¹⁴⁴ Derselbe, o. J., S. 216 f.

fordernissen und später auch gesellschaftspolitischen Zielen entsprechenden Verhaltenskoordinierung durch Orientierungsdaten hauptsächlich die konjunkturgerechte Verhaltensabstimmung mittels Lohnleitlinien als Orientierungsdaten für die Lohn- und Verteilungsziele der Tarifparteien stehen. Denn die verbandliche Lohnpolitik sollte weder zu inflationären Tendenzen führen noch den Beschäftigungsstand reduzieren. Vor dem Hintergrund der konjunkturellen Situation 1966 heißt es in einer Regierungserklärung: „Ein stärkeres Wachstum der Realeinkommen darf aber nicht in eine neue Preissteigerung ausarten. Stabilität im Wachstum kann jedoch nur gesichert werden, wenn ein enges Zusammenwirken mit den autonomen Tarifvertragsparteien zustande kommt. Der Spielraum der Expansionspolitik hängt entscheidend von dem Erfolg einer freiwilligen und gemeinsamen Aktion der Gewerkschaften und Unternehmerverbände zu einem stabilitätsgerechten Verhalten im Aufschwung ab. Die Bundesregierung wird deshalb durch ihr Beispiel und ihr Vorgehen eine solche Konzentrierte Aktion unterstützen. ... Sie wird alle notwendigen Voraussetzungen für eine solche Aktion schaffen, insbesondere wird sie in Zusammenarbeit mit dem Sachverständigenrat den Tarifpartnern Orientierungsdaten für deren eigene Entscheidungen zur Verfügung stellen und diese mit allen Beteiligten erörtern.“¹⁴⁵

Die von Schiller in die Konzentrierte Aktion gesetzten Erwartungen einer kollektiven Vernunft - die Realisierung einer gesellschaftlichen Verhaltensabstimmung aller beteiligten Wirtschaftsverbände und wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in Richtung auf allgemeinwohlsteigernde Ziele - wurden jedoch nicht erfüllt. Statt der erwarteten Interessenkonformität zeigten sich überwiegend Interessenantagonismen. Das Verhalten der Beteiligten wird von Hoppmann folgendermaßen skizziert: „Die Gespräche begannen (Anfang 1967, S. B.) im unteren Wendepunkt der Konjunktur. Man war sich einig, daß die Bundesregierung die Nachfrage anzukurbeln habe: Es herrschte Interessenidentität, zumal es spezielle Orientierungsdaten für Tariflohnsteigerungsraten ... nicht gab. Als es in der zweiten Hälfte 1968 zu dem im Konjunkturaufschwung typischen Vorausseilen der Gewinne vor den Tariflohnsteigerungen (Lohn-lag) kam, entstanden Spannungen zwischen den Teilnehmern. Insbesondere zwischen den Tarifpartnern schwand die Interessenidentität und machte im Jahr 1969 weiter zunehmenden Interessendivergenzen Platz.“¹⁴⁶ Da in den Zielprojektionen die Lohnleitlinien als zu gering entworfen wurden, kam es im September 1969 zu von den Gewerkschaften geführten Streiks. Im weiteren Verlauf ergab sich eine sogenannte Lohnexplosion, die dann weit über die obere Grenze der Orientierungsdaten hinausreichte. Hatten sich die Arbeitgeberverbände während des Lohn-lags relativ passiv verhalten, so wurden sie bei der Lohnexplosion wieder

¹⁴⁵ Bundesregierung, 1966, S. 1268.

¹⁴⁶ Hoppmann, 1972, S. 9; vgl. auch Molsberger, 1970, S. 178 ff.

aktiv, bis sich gegen Ende des Konjunkturaufschwungs der sogenannte Gewinnlag zeigte. Hoppmann faßt zusammen: „Das Verhalten und die Einstellung der Beteiligten zu den Orientierungsdaten spiegelten also die jeweilige Konjunkturphase und die aus ihr resultierenden Interessenlagen wider: zum Konsensus der Beteiligten und der davon erhofften Verhaltensabstimmung ist es nicht gekommen.“¹⁴⁷ Warum sich kein Gruppenkonsens ergibt, wird von Rupp erläutert. Eine gruppenmäßig heterogen zusammengesetzte Konzertierte Aktion birgt die Gefahr, „daß die sich vielleicht bildenden menschlichen und persönlichen Kontakte zwischen den Gruppenfunktionären von den Mitgliedern der einzelnen Gruppen mit tiefem Argwohn verfolgt werden, ein etwaiger Konsensus auf Spitzenebene mit schroffer Ablehnung der Gruppenmitglieder quittiert wird, und sich solchermassen der Konflikt zwischen den einzelnen Gruppen auf einen internen Solidaritätskonflikt zwischen den Gruppenangehörigen und der jeweiligen Gruppenführung oder Gruppenbürokratie verlagert.“¹⁴⁸ Da die verschiedenen Gruppen bzw. deren Führer also unter starkem gruppenmäßigem Konformitätsdruck und Erfolgszwang gegenüber ihren Mitgliedern stehen, sind sie in den meisten Fällen von den für sie maßgebenden - weitgehend den eigenen Gruppenzielen widersprechenden - Orientierungsdaten abgewichen oder haben sie bewußt ignoriert. Bezogen auf die Lohnorientierungsdaten schreibt Peters: „So diene z. B. das Orientierungsdatum für Lohnzuwächse den Lohntarifvertragsparteien meist mehr als publikumsträchtiges Pressionsmittel und weniger als Orientierung für konjunkturgerechte Tarifabschlüsse. Die projektierten Lohnzuwachsdaten wurden meist von den Gewerkschaften als staatlich gebilligte Untergrenzen für Lohnsteigerungen hingestellt, während die Arbeitgeberverbände den Eindruck zu erwecken suchten, als sei das Lohnorientierungsdatum die mit Staatssegen versehene obere Grenze für Lohnzugeständnisse.“¹⁴⁹ Zusätzlich zeigt sich das Problem, daß die Interessen der verschiedenen Verbandsebenen divergieren und die Spitzenverbände den unteren Verbandsebenen gegenüber nicht weisungsgebunden sind. Da überwiegend aber nur die Spitzenverbände bzw. Spitzenfunktionäre an der Konzertierten Aktion teilnehmen, ergeben sich vielfältige Umsetzungsprobleme. Selten werden sich beispielsweise Landesverbände, Einzelgewerkschaften oder einzelne verbandlich organisierte Unternehmen ihre Lohn- oder Preispolitik vorschreiben lassen.

Die Beteiligten haben also vollkommen verschiedenen Erwartungen an die Konzertierte Aktion gestellt.¹⁵⁰ Außerdem beabsichtigten die Gewerkschaften,

¹⁴⁷ Hoppmann, 1972, S. 9.

¹⁴⁸ Rupp, 1971, S. 12. Zum Gruppenverhalten innerhalb der Konzertierten Aktion vgl. auch Kern, 1973, S. 91 ff.

¹⁴⁹ Peters, 1997, S. 205.

¹⁵⁰ Vgl. ebendort, S. 205.

durch ihre Teilnahme in stärkerem Maße als vorher an der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu partizipieren und die Gesprächsrunden nicht nur als lohn- und einkommenspolitisches Instrumentarium zu sehen. In diesem Sinne forderte beispielsweise der erste Vorsitzende der Industriegewerkschaft Metall, Otto Brenner, auf dem Gewerkschaftstag 1968 aus Gründen der sozialen Symmetrie in der konzertierten Aktion „auch grundlegende gesellschaftliche und strukturelle Probleme anzupacken, angefangen von der Lohnfortzahlung der Arbeitnehmer im Krankheitsfall über die Vermögensbildung bis zur Mitbestimmung“¹⁵¹. Im Gegensatz zu den Gewerkschaften betrachteten die Arbeitgeberverbände die Konzertierte Aktion „lediglich“ als Maßnahme zur Abstimmung der Tarifpolitik mit der Konjunkturpolitik. Im Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände heißt es zur Konzertierten Aktion: „Es muß daran festgehalten werden, daß sie nach dem Gesetz nur eine konjunkturpolitische Zielsetzung hat. Die Versuche der Gewerkschaften, die Beratungen auf gesellschaftspolitische Probleme auszudehnen, widersprechen dem klar umrissenen Gesetzesauftrag.“¹⁵² Sofern die Gesprächsthemen auf weitergehende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragen ausgeweitet wurden, und wie Hoppmann schreibt „Parkinsons Gesetz folgend ... Arbeitskreise und Unterausschüsse“ zu diesen Fragen gebildet wurden, sind nach ihm damit „die Gesprächsthemen selbst zu taktischen und strategischen Verhandlungsparametern der Beteiligten geworden, d. h. aus der Idee einer sich dem Gesamtwohl verpflichtet fühlenden Gesprächsrunde wurde in der Praxis eine Clearing-Zentrale für Verbandsinteressen.“¹⁵³ Die konzeptionelle Erwartungshaltung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zeigte sich darin, daß sich alle Teilnehmer auch an die projektierten Orientierungsdaten halten sollten, was sich jedoch als utopisch erwies. Als die Arbeitgeberverbände 1976 gegen die Mitbestimmungsgesetzgebung Klage beim Bundesverfassungsgericht einreichten, war dieses für die Gewerkschaften ein günstiger Anlaß, unter Hinweis auf die unkooperative Einstellung der Unternehmensverbände die Konzertierte Aktion zu verlassen. Die tatsächliche Ursache für den Boykott der Gewerkschaften lag aber anders begründet. Längst fühlten sich die Gewerkschaften nicht mehr als gleichberechtigte Partner innerhalb der Gesprächsrunden. Sie waren der Meinung, daß die gesamtwirtschaftlich angemessene Lohnpolitik als ein Disziplinierungsinstrumentarium zu Lasten der gewerkschaftlichen Tariflohnbildung benutzt wurde, während bei der Preispolitik der Unternehmer bzw. ihrer Verbände keine disziplinarischen Handlungen erfolgten.

¹⁵¹ Brenner, 1968, S. 14.

¹⁵² Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1968, S. 13.

¹⁵³ Hoppmann, 1972, S. 9.

Zusammenfassend beurteilt Peters die Konzertierte Aktion, an der er während seiner Tätigkeit im Pressereferat des Bundesministeriums für Wirtschaft teilgenommen hat, wie folgt: „Nach meiner Einschätzung wurden diese mit viel Vorschublorbeeren bedachten Meetings bald zu reinen Ritualen, die mehr der Selbstdarstellung der Akteure und der Wichtigtuerei der Verbandsvertreter als der sachlichen Diskussion und der ernsthaften Verhaltensabstimmung dienten. Meist präsentierten die eingeladenen Vertreter der Spitzenverbände der Wirtschaft und der Gewerkschaften nur die bereits hinlänglich bekannten Meinungen ihrer Interessenorganisation und schienen kaum bereit, sich durch bessere Argumente beeindrucken und umstimmen zu lassen. Auch hinsichtlich der Regierungsseite konnte ein unvoreingenommener Beobachter den Eindruck gewinnen, daß diese stets mit viel Pressewirbel einhergehenden Veranstaltungen mehr dem Nachweis des wirtschaftspolitischen Aktionismus als einer rationalen Wirtschaftspolitik dienten.“¹⁵⁴

2. Konzertierte Aktion als allgemein wirtschaftspolitisches Instrumentarium

Gegenwärtig sind Konzertierte Aktionen wieder en vogue. Sie erleben insbesondere als „Bündnis für Arbeit“ 1996 eine Renaissance. Obwohl sich an den Funktionsproblemen der Konzertierten Aktion nichts geändert hat, ist der Erste Vorsitzende der Industriegewerkschaft Metall, Klaus Zwickel, als Befürworter davon überzeugt, daß ein Beschäftigungspakt zur Verringerung der Massenarbeitslosigkeit funktionsfähig ist. „Ich schlage der Bundesregierung sowie den Unternehmern und ihren Verbänden ein Abkommen auf Gegenseitigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor, ein ‘Bündnis für Arbeit’“,¹⁵⁵ mit folgenden Konditionen:

- „- Wenn die Unternehmen der Metallverarbeitung garantieren, in den nächsten drei Jahren auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten, 300 000 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, außerdem 30 000 Langzeitarbeitslose einzustellen sowie die Zahl der Ausbildungsplätze um jährlich fünf Prozent zu steigern und
- wenn die Bundesregierung verbindlich erklärt, bei der Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes auf die Kürzung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe zu verzichten und die Sozialhilfekriterien nicht zu verschlechtern, eine Regelung zur Gewährleistung des Ausbildungsplatzangebotes entsprechend der Nachfrage zu schaffen, Betriebe, die nicht oder zuwenig ausbilden, zum Lastenausgleich heranzuziehen,

¹⁵⁴ Peters, 1997, S. 206, Fußnote 271.

¹⁵⁵ Zwickel, o. J., S. 2.

- dann werde ich mich dafür einsetzen, in 1997 Einkommenssteigerungen zu vereinbaren, die sich am Ausgleich der Preissteigerung orientieren, und befristete Einarbeitungsabschlüsse für Langzeitarbeitslose zu ermöglichen.“¹⁵⁶

Zwickels Beschäftigungspakt zielt also darauf ab, daß die Arbeitnehmergruppe temporär auf über die Inflationsrate hinausgehende Lohnerhöhungen verzichtet, wenn gleichzeitig die Arbeitgebergruppe versichert, zusätzliche Arbeitsplätze in bestimmtem Ausmaß zu schaffen und die Bundesregierung parallel dazu angestrebte spezifische arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regelungen unterläßt bzw. bestimmte Maßnahmen ergreift. Bei seinem Vorschlag ist Zwickel von der neoklassischen Vorstellung¹⁵⁷, die gegenwärtige Arbeitslosigkeit resultiert aus zu hohen Reallöhnen, ausgegangen. Somit würde der Verzicht auf Lohnsteigerungen über die Inflationsrate hinaus zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit führen. Da nach keynesianischer Auffassung Lohnsenkungen ohne gleichzeitige Beschäftigungserhöhung langfristig zu einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgang führen, koppelt Zwickel die Lohnreduktion jedoch an eine Beschäftigungssteigerung, wodurch die Lohnsumme insgesamt nicht sinken soll und somit auch nicht die Nachfrage nach Konsumgütern. Ob sich diese Wirkung in der Praxis durchsetzen wird, ist sehr fraglich. Eine positive Beschäftigungsentwicklung wird sich nur zeigen, wenn die Unternehmen aufgrund optimistischer Nachfrage- und Absatzerwartungen mehr Beschäftigte einstellen und das Say-sche Theorem - jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage - wirksam wird. Zusätzliche Umsetzungsprobleme des Beschäftigungsmodells von Zwickel liegen darin begründet, daß die Unternehmensverbände gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen nicht weisungsbefugt sind und diese demzufolge - wenn sie nicht freiwillig bereit sind - nicht zwingen können, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten und/oder die Beschäftigung auszuweiten.

Ungeachtet der Funktionsprobleme Konzertierter Aktionen stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, um welche Art der gegenwärtig herrschenden Massenarbeitslosigkeit es sich handelt - nur um konjunkturelle oder auch um strukturell bedingte? Herrschen beide Arten vor, wie es derzeit der Fall ist, so ist eine ausschließlich expansive Nachfragepolitik - wie sie durch das Bündnis für Arbeit favorisiert wird - nicht geeignet, um strukturelle (Massen-)Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Sofern wirtschafts- und strukturpolitisch induzierte Strukturwandelverzögerungen und auch -erhaltungen sowie inflexible Lohnstrukturen aufgrund gewerkschaftlicher Machtstellungen und/oder von Fehlanreizen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates in Form geringer Differenz zwischen Leistungs- und Sozialeinkommen (z. B. durch hohe Sozialtransfers, Subventionen) zu einer höheren Arbeitslosenrate geführt haben, ist es erforderlich, diese primär auf die

¹⁵⁶ Ebendort, S. 2 f.

¹⁵⁷ Siehe auch die Ausführungen bei Kromphardt, 1996, S. 12 ff.

Beschäftigungshöhe und sekundär auf die Steuer- und Abgabenpolitik negativ einwirkenden Faktoren zu beseitigen bzw. abzubauen. Falls es mit Hilfe des Bündnisses für Arbeit möglich sein sollte, die nach unten starren lohnpolitischen und Sozialstrukturen sowie allgemeine starre Wirtschaftsstrukturen aufzubrechen, wäre es ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrumentarium zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit. Dieses setzt allerdings auch voraus, daß eine Disaggregation von der (gruppen-)strukturellen Branchen- auf die individuelle Ebene erfolgt, wie z. B. die Abkehr von den relativ unflexiblen Flächentarifverträgen zu Rahmentarifverträgen und Lohnvereinbarungen auf betrieblicher Ebene. Wie jedoch die Erfahrungen mit der Konzentrierten Aktion gezeigt haben und die Konzessionen der Gewerkschaften bei der Formulierung des Beschäftigungspaktes sowie die von den anderen Bündnispartnern geforderten Verhaltensweisen erkennen lassen, ist dieses nicht möglich. Statt wirtschaftliche Flexibilität und marktwirtschaftlich geforderte Deregulierung zu favorisieren, besteht das dominierende Interesse der Gewerkschaften weiterhin in ihrer Machterhaltung. Diesen strukturkonservierenden und ordnungspolitisch bedenklichen Charakter des Bündnisses für Arbeit bewertet Berthold folgendermaßen: „Das eigentliche Ziel besteht darin, den überkommenen Flächentarifvertrag in seiner gegenwärtigen Form mit seinen zentralistischen Elementen und flexibilitätshemmenden Wirkungen, der bei den an allen Ecken und Enden zerrenden Kräften globaler Güter- und Faktormärkte in seiner gegenwärtigen Form keine Überlebenschance hat, mit staatlicher Hilfe über die nächsten Runden zu retten.“¹⁵⁸ Da die Gewerkschaften ihre beschäftigungspolitische Aufgabe nur noch unzureichend erfüllen, sollen der Staat bzw. die Beitrags- und Steuerzahler „zum offiziellen Reparaturbetrieb einer verfehlten Lohn- und Tarifpolitik der Tarifparteien gemacht werden“¹⁵⁹. Die von den Gewerkschaften an die Bundesregierung gestellte Forderung, sie solle auf die Kürzung von Ansprüchen auf Sozialleistungen verzichten, „ist nur ein erster, beschäftigungspolitisch kontraproduktiver Schritt auf dem Weg in eine stärker korporatistische Wirtschaftsordnung“¹⁶⁰. Solange sich die wirtschaftspolitischen Instanzen in die beschäftigungspolitische Pflicht eines Bündnisses für Arbeit nehmen lassen und versuchen, durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik die Marktkräfte zu umgehen, statt sich auf ihre ordnungspolitische Aufgabe der Deregulierung sowie Reformierung der überteuerten und fehlgesteuerten sozialen Sicherungssysteme zu konzentrieren, ist der Abbau struktureller (Massen-)Arbeitslosigkeit nicht zu erwarten.

¹⁵⁸ Berthold, 1996, S. 17.

¹⁵⁹ Ebendort, S. 17.

¹⁶⁰ Ebendort, S. 18.

Auf das von Zwickel vorgeschlagene Bündnis für Arbeit reagierte die Bundesregierung mit einem Kanzlergespräch mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Im Kommuniké der Bundesregierung heißt es dazu: „Der Standort Deutschland steht vor großen Herausforderungen. ... Weltweit verschärft sich der Wettbewerb. Strukturelle Veränderungen zur Wahrung von Zukunftschancen für Wachstum und Beschäftigung sind einzuleiten. ... Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik werden sich dieser Verantwortung in einem Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung gemeinsam im Rahmen ihrer Handlungsautonomie stellen. Selbst wenn in Einzelfragen Meinungsunterschiede bestehen, ist es notwendig, im Rahmen gemeinsamer Orientierungen eigenverantwortlich zur Lösung der Probleme möglichst eng zusammenzuwirken. ... Wirtschaft, Gewerkschaften und Bundesregierung streben einen nachhaltigen Beschäftigungsaufschwung an und setzen sich gemeinsam das Ziel, bis zum Ende dieses Jahrzehnts die Zahl der registrierten Arbeitslosen zu halbieren.“¹⁶¹ Diese Kanzlerrunde formierte sich in weiteren Gesprächsrunden zu einem von der Bundesregierung initiierten „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“. Vorgesehen ist ein Sparpaket mit Haushaltseinsparungen bei Bund und Ländern von 50 Mrd. DM und Kürzungen im Sozialsystem von 20 Mrd. DM, wie z. B. sogenannte Nullrunden im öffentlichen Dienst, Kürzungen der Lohnfortzahlung bei Krankheit und des Krankengeldes, sukzessive Erhöhung des Rentenalters sowie keine Erhöhung der Sozialhilfe. Erwartungsgemäß ist dieses Sparpaket auf heftigen Widerstand sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei der Opposition gestoßen. Der DGB-Vorsitzende Schulte bewertet diese Sparmaßnahmen statt ein Bündnis für als ein „Bündnis gegen Arbeit“¹⁶² und betrachtet weitere Konsensgespräche mit der Regierung und den Arbeitgeberverbänden als sinnlos. Ebenso reagierte auch Zwickel, der das Sparpaket als ein „Zug zum Kapitalismus pur“¹⁶³ beurteilt, der gestoppt werden müsse. Deshalb hat er auch „wenig Neigung, künftig noch an inkompetenten Gesprächsrunden beim Bundeskanzler teilzunehmen. Für Show-Veranstaltungen müßten sich die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft schon ein anderes Publikum suchen.“¹⁶⁴

Wie inzwischen die Erfahrungen mit dem Bündnis für Arbeit zeigen, ist es nicht zu einem gemeinsamen verhaltenswirksamen Konsens gekommen. Statt ihre Verhaltensweisen in Richtung auf eine gesamtwirtschaftlich gebotene Wirtschaftspolitik aufeinander abzustimmen, versuchen die einzelnen Teilnehmergruppen Maßnahmen durchzusetzen, die mehr ihrer eigenen Klientel als den ge-

¹⁶¹ Bundesregierung, 1996, S. 53.

¹⁶² Schulte, 1996, S. 417.

¹⁶³ Zwickel, 1996a, S. 417.

¹⁶⁴ Derselbe, 1996b, S. 3.

samtwirtschaftlichen Erfordernissen nützen. Das bisherige Ergebnis Konzertierter Aktionen, Runder Tische, Kanzlergespräche und ähnlichem bestätigt, daß solche Rundtischgespräche ökonomisch wertlos und wirtschaftspolitisch sogar schädlich sein können. In diesem Sinne erkennt Kirsch, daß Runde Tische gefährliche Möbel sein können. „An runden Tischen werden Zusagen gemacht. Die Frage ist, ob damit auch bindende Verpflichtungen eingegangen werden. Diese Frage ist weitgehend mit Nein zu beantworten. An runden Tischen werden unverbindliche Absichtserklärungen abgegeben. Weil nicht feststeht, wer wen wo wie für was verantwortlich machen kann, wenn die gemachten Zusagen nicht eingehalten werden, sind die an einem runden Tisch abgegebenen Versprechen ohne Verbindlichkeit. ... auch dann, wenn am runden Tisch verbindliche Verpflichtungen eingegangen würden,“ dann würden „sie mit großer Wahrscheinlichkeit zu Lasten jener“ gehen, „die nicht präsent sind“¹⁶⁵. In Rundtischgesprächen werden also verbindliche Verpflichtungen nur getroffen, wenn sie zu Lasten Dritter gehen. Begründet wird dieses mit dem Interesse der Nichtgeladenen. Das bedeutet, daß allenfalls die Interessen der an den Gesprächen beteiligten Gruppen Berücksichtigung finden, während die Interessen der Nichtgeladenen außen vor bleiben.

IV. Theorie des Aufstiegs und Niedergangs von Nationen

Die Beziehung zwischen Gruppen und makroökonomischen Größen wurde auch von Mancur Olson, der sich bereits mit wirtschaftlichen Gruppen innerhalb der Mikroökonomie beschäftigt hat, in einem weiteren Ansatz darzulegen versucht. Unter Zugrundelegung der Erkenntnisse der „Logik des kollektiven Handelns“ untersucht er in „The Rise and Decline of Nations“¹⁶⁶, welche Wirkung wirtschaftliches Handeln organisierter Gruppen in entwickelten Demokratien auf die Höhe des Wirtschaftswachstums hat. Das Paradox im Verhalten von Gruppen läßt sich auch auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum anwenden. Normalerweise hat jeder, egal ob Individuen oder organisierte Gruppen, Interesse an der Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums als Steigerung des privaten Einkommens. Um diesen Interessen ihrer Mitglieder zu dienen, sind die Organisationen bestrebt, einen größeren Anteil an der gesellschaftlichen Produktion für ihre Mitglieder zu erhalten. Zur Erreichung dieses Zieles gibt es zwei Möglichkeiten: „Die Organisation kann im Prinzip den Interessen ihrer Mitglieder entweder dadurch dienen, indem sie den Kuchen, den die Gesellschaft produziert, größer macht, so daß ihre Mitglieder selbst dann größere Stücke erhalten, wenn sie die gleichen Anteile haben wie zuvor, oder anderer-

¹⁶⁵ Kirsch, 1996, S. 13.

¹⁶⁶ Vgl. Olson, 1991.

seits dadurch, daß sie große Anteile oder Stücke des sozialen Kuchens für ihre Mitglieder erlangt.“¹⁶⁷ Da jedoch Wirtschaftswachstum Kollektivguteigenschaften aufweist, wird eine Organisation die zweite Strategie anwenden. „Es gibt ... eine Parallele zwischen dem Individuum in einer Gruppe, das von der Bereitstellung eines Kollektivgutes Vorteile hätte, und der Organisation für kollektives Handeln in der Gesellschaft. Die Organisation, die handelt, um der Gesellschaft als Ganzes einen Nutzen zu verschaffen, stellt im wesentlichen ein öffentliches Gut für die ganze Gesellschaft bereit und ist dementsprechend in der gleichen Position wie ein Individuum, das zur Bereitstellung eines Kollektivgutes für die Gruppe beiträgt, von der er oder sie ein Teil ist. In jedem Fall erhält der Handelnde nur einen Teil ... des Nutzens aus seinem Handeln, aber er trägt die ganzen Kosten dieses Handelns.“¹⁶⁸ Unter Bezugnahme auf das von Tullock und Krueger begründete rent-seeking erkennt Olson, daß Organisationen für kollektives Handeln als Verteilungskoalitionen bzw. Sonderinteressengruppen eher bestrebt sind, das Sozialprodukt zu ihren Gunsten umzuverteilen, statt weitere Güter zu produzieren bzw. das Sozialprodukt zu vergrößern.¹⁶⁹ Unter Verteilungskoalitionen bzw. Sonderinteressengruppen subsumiert Olson alle Zusammenschlüsse einzelner Wirtschaftssubjekte mit dem Ziel der Wettbewerbsbeschränkung auf dem Markt, wie z. B. Wirtschaftsverbände, Berufsverbände, Gewerkschaften oder oligopolistische Kollusionen. Die Maßnahmen zur Beschränkung des Wettbewerbs bzw. des rentensuchenden Verhaltens beschreibt er wie folgt: „Eine der offenkundigen Methoden, mit denen eine Sonderinteressengruppe das Einkommen ihrer Mitglieder erhöhen kann, während sie Effizienz und Leistung der Gesellschaft vermindert, besteht in der Lobbytätigkeit für eine Gesetzgebung, durch die bestimmte Preise oder Löhne erhöht oder durch die bestimmte Arten von Einkommen niedriger besteuert werden als andere Einkommen.“¹⁷⁰ Diese Lobbyaktivität der Verteilungskoalitionen setzt die übliche komplexe Regulierungsspirale in Gang. Immer mehr Gruppen versuchen, zu Verteilungskoalitionen zu werden, um an der Umverteilung zu partizipieren, was wiederum zu weiteren Regulierungen und zunehmendem Einsatz von Regulierern führt. Als Ergebnis zeigt sich: „Das Wachstum von Koalitionen mit dem Anreiz, einen größeren Anteil des Nationaleinkommens zu erbeuten, die Zunahme von Regulierungskomplexität und Staatstätigkeit, die auf Lobbytätigkeit zurückgeht, und die zunehmende Aushandlung und Komplexität von Übereinkommen, die von Kartellen (bzw. Sonderinteressengruppen, S. B.) geschaffen wird, ändern die Struktur der Anreize und die Entwicklungsrichtung in

¹⁶⁷ Ebendort, S. 53.

¹⁶⁸ Ebendort, S. 55.

¹⁶⁹ Ebendort, S. 56.

¹⁷⁰ Ebendort, S. 57.

einer Gesellschaft. Der Anreiz zu produzieren ist vermindert; der Anreiz, einen größeren Anteil am Produzierten zu erlangen, nimmt zu.“¹⁷¹

Nach diesen Folgerungen Olsons kann relativ hohes gesamtwirtschaftliches Wachstum in entwickelten Demokratien im allgemeinen nur entstehen, wenn Verteilungs koalitionen entweder außer Kraft gesetzt, nicht vollkommen funktionsfähig oder nur minimal existent sind, wie z. B. in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Da die unabhängigen Gewerkschaften und die meisten Interessengruppen während der nationalsozialistischen Ära beseitigt waren und auch Kartelle, die während des Krieges entstanden sind, von den Alliierten durch Dekartellierungsgesetze entmachtet wurden, gab es keine stabilen und mächtigen Verteilungs koalitionen, die das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen konnten. Die nach dem Krieg wiederentstandenen Sonderinteressengruppen haben nach Olson anfangs noch zu relativ hohen Wachstumsraten beigetragen, weil sich die Regulierungsspiralen nur zögerlich entwickelten. Mit fortschreitender Stabilität und zunehmender Regulierungstätigkeit werden jedoch die Wachstumsraten abnehmen. Aus der Logik des Arguments folgert Olson, „daß Länder mit der längsten demokratischen Koalitionsfreiheit ohne Umbruch oder Invasion am meisten unter wachstumshemmenden Organisationen und Verbindungen leiden werden“¹⁷². Exemplarisch führt Olson Großbritannien mit seinen gewichtigen Netzwerken von Sonderinteressenorganisationen an, durch die sich die Wachstumsrate des Landes im Vergleich zu Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg verlangsamt.

Murell, der die Wachstumshypothese von Olson anhand verschiedener Länder empirisch überprüft hat, übertrug die Wachstumshypothese auch auf Industriezweige. Wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Verhaltensweisen von Sonderinteressengruppen und der Entwicklung des Wirtschaftswachstums besteht, dann bedeutet dieses, daß alte und neue Industriezweige unterschiedliche relative Wachstumsraten aufzeigen. Während die alten Industriezweige aufgrund mächtiger Sonderinteressengruppen nur geringe Wachstumsraten aufweisen, zeigen sich im Vergleich dazu in den neueren Industriezweigen, in denen solche Interessengruppen noch unzureichend bestehen, höhere Wachstumsraten¹⁷³.

Olson und Murell kommen also zu dem Ergebnis, daß ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem verbandlichen Organisationsgrad und dem Wachstum einer Volkswirtschaft besteht. Je höher der verbandliche Organisationsgrad, desto geringer die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate. Volkswirtschaften mit

¹⁷¹ Ebendort, S. 95.

¹⁷² Ebendort, S. 102. Für die Argumentation vgl. auch S. 99 ff.

¹⁷³ Vgl. Murell, 1983.

relativ zahlreichen Sonderinteressenorganisationen weisen vielfältige Hemmnisse und Verkrustungen auf - Olson nennt sie „Institutionelle Sklerose“¹⁷⁴ - die einen Niedergang von Nationen bewirken können.

V. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen

In den makroökonomisch orientierten Modellen der Neuen Politischen Ökonomie treten wirtschaftliche Gruppen in Erscheinung, sofern sie am konjunkturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in institutionalisierter Form beteiligt werden oder wenn politische Parteien zwecks Wählerstimmenmaximierung versuchen, makroökonomische Variablen zugunsten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen mit Hilfe politischer Konjunkturzyklen zu steuern.

Während in der ursprünglichen von Nordhaus entwickelten Theorie des politischen Konjunkturzyklus von einer einheitlichen Zielfunktion politischer Parteien in bezug auf die Gestaltung der gesamtwirtschaftlichen Inflations- und Arbeitslosenrate bei dem Versuch, politische Konjunkturzyklen zu erzeugen, ausgegangen wird, differenziert Hibbs in seinem erweiterten Ansatz parteipolitischen Konjunkturzyklen zwischen den verschiedenen ideologiebedingten Verhaltensweisen politischer Links- und Rechtsparteien bei der Festlegung wahlwirksamer Konjunkturpolitik. In seiner Partisantheorie zeigt Hibbs auf, wie sich je nach parteipolitischer Wählerklientel die Popularitätsfunktion politischer Parteien aus unterschiedlichen Höhen für die makroökonomischen Variablen, insbesondere Arbeitslosenquote und Inflationsrate, zusammensetzt. Außerdem dokumentiert er, wie sich eine wählergruppenorientierte Makropolitik von Links- und Rechtsregierungen hinsichtlich der Rangfolge gesamtwirtschaftlicher Ziele auswirkt. Hibbs kommt zu dem Ergebnis, daß Links- und Rechtsparteien aufgrund ihrer jeweiligen Wählergruppenpolitik zwei gegensätzliche verteilungspolitische Zielfunktionen anstreben. Das Hauptziel von politischen Parteien ist also das Partisanziel einer Umverteilung zugunsten der sie unterstützenden Wählergruppen.

In seiner rationalen Partisantheorie bezieht Alesina die Lohntarifvertragsparteien als eine weitere Gruppe in die bisherigen Modellüberlegungen des politischen Konjunkturzyklus ein. Aufgrund ihres rationalen Verhaltens berücksichtigen die Lohntarifvertragsparteien die von Links- und Rechtsparteien unterschiedlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen, insbesondere die Inflationsentwicklung, in den Tarifverträgen. In ihren Untersuchungen legen Alesina und Sachs dar, welche Auswirkungen der in den Tarifverträgen enthaltene Infla-

¹⁷⁴ Vgl. Olson, 1991, S. XII, S. 103.

tionserwartungswert auf die Partisanpolitik von Links- und Rechtsparteien nach der Wahl hat.

Die Theorien des politischen Konjunkturzyklus berücksichtigen wirtschaftliche Gruppen als Akteure in ihren makroökonomischen Modellen in nur gering differenziertem Ausmaß: Links- und Rechtsparteien, die mit ihrer Partisanpolitik versuchen, ihre jeweilige Wählerklientel, die linksorientierten Wählergruppen der unteren und mittleren Berufsgruppen mit relativ geringem Einkommen bzw. die rechtsorientierten Wählergruppen mit gehobenem Berufsstatus und höherem Einkommen, zu begünstigen, sowie die Tarifvertragsparteien, deren tarifpolitisches Handeln von Links- und Rechtsparteien bei ihrer Partisanpolitik beachtet werden muß. Weitere wirtschaftlich bedeutsame Gruppen, wie insbesondere die wirtschaftspolitisch brisanten organisierten Interessengruppen des Wirtschafts- und Arbeitsbereichs, werden nicht in die Analyse miteinbezogen. Aber auch bei den innerhalb der Modelle berücksichtigten Gruppen zeigen sich Analysedefizite. So unterstellen die Theoretiker der politischen Konjunkturzyklen, daß sowohl Links- als auch Rechtsregierungen in der Lage sind, den konjunkturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß autonom durchzuführen. Die Verhaltensweisen weiterer entscheidungsbefugter staatlicher Instanzen mit eventuell konterkarierender Wirkung, wie staatliche Bürokratie, Parlament oder (andere länderspezifische) konjunkturpolitische Institutionen, bleiben vollständig außer Ansatz. Ebenso werden innerorganisatorische Entscheidungsprozesse und mögliche Koalitionsbildungen vernachlässigt.

Defizite zeigen sich auch auf seiten der Wählergruppen. Fraglich ist, ob die allgemeine Wirtschaftslage, insbesondere die Arbeitslosenquote und die Inflationsrate, tatsächlich für den einzelnen Wähler wahlentscheidend ist und er in jeder konjunkturellen Phase ähnlich reagiert oder ob weitere Faktoren eine wesentlich wahlwirksame Rolle spielen. Empirische Wahlforschungen haben ergeben, daß die Nutzenfunktion von Wählern nicht nur kurzfristig-situativ wirkenden Komponenten, wie z. B. von makroökonomischen Variablen kurz vor dem Wahltermin bestimmt wird, sondern auch von langfristig-strukturell bestimmten Faktoren.¹⁷⁵ Außerdem werden die unterschiedlichen konjunkturellen Phasen von den Wählern meist verschieden bewertet. Im allgemeinen reagiert der Wähler in rezessiven Phasen, von denen er negativ betroffen ist, anders als in Wachstumsphasen.¹⁷⁶ Wahlentscheidend ist also nicht die objektive, sondern die subjektive Wirtschaftslage. Peters erkennt: „... es (ist) unwahrscheinlich, daß sich alle Wähler bei ihrer Wahlentscheidung ausschließlich an der allgemeinen Wirtschaftslage - die zudem noch auf die beiden Merkmale Arbeitslosenquote und Inflationsrate verengt ist - orientieren. ... So ist z. B. allein eine Redu-

¹⁷⁵ Vgl. o. V., 1991; Kaase, Klingemann, 1991.

¹⁷⁶ Vgl. Beetz, 1978; Franz, 1988, S. 15.

zierung der Arbeitslosenquote kein Trost und kaum ein Hoffnungssignal für den Langzeitarbeitslosen, der weiterhin ohne Arbeitsverhältnis geblieben ist. Auch für Beamte auf Lebenszeit und für unkündbare Angestellte im öffentlichen Dienst dürfte die jeweilige Arbeitslosenquote kaum der entscheidungsrelevante Faktor bei der Wahl sein.“¹⁷⁷

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob Regierungen - egal welcher parteipolitischen Prägung - fähig sind, die Konjunktur wahlzeitgerecht zu steuern und das Partisanziel einer Umverteilung der ihnen ideologisch verbundenen Wählergruppen zu erreichen. Wie die Erfahrungen diskretionärer Konjunkturpolitiken zeigen, gelingt es aufgrund vielfältiger Steuerungsprobleme sowie zahlreicher in- und ausländischer Beeinflussungsfaktoren selten, die angestrebten konjunkturpolitischen Ziele zu erreichen. Außerdem weisen viele hochentwickelte Volkswirtschaften seit langem relativ hohe Arbeitslosenraten auf, die modellanalytisch nicht über einen längeren Zeitraum existieren dürften. Empirische Überprüfungen¹⁷⁸ für verschiedene Länder konnten die Existenz politischer Konjunkturzyklen nicht bestätigen.

Die Beziehungen zwischen dem Handeln von organisierten Interessengruppen und ökonomischen Makrogrößen stehen auch im Mittelpunkt von Olsons Analyse über den Aufstieg und Niedergang von Nationen. Olson zeigt auf, daß alte und stabile Gesellschaften mit ausgeprägten und etablierten Interessenorganisationen dazu tendieren, die wirtschaftliche Dynamik zu beeinträchtigen. So führt ein immer dichter werdendes Netz sozialer Beziehungen zwischen Staat, Interessenverbänden, Kartellen und Gewerkschaften zum Erlahmen des Wettbewerbs und damit zu Stagnation und schließlich zum Niedergang der Volkswirtschaft. Um diese institutionelle Sklerose aufzuhalten, sind von Zeit zu Zeit Erschütterungen von außen oder revolutionäre Prozesse im Inneren erforderlich. Welche Möglichkeiten und Lösungsstrategien im einzelnen erforderlich sind, um von der schöpferischen Zerstörung zu neuen Strukturen und wirtschaftlicher Dynamik zu gelangen, vermag Olson nicht darzulegen.

Die von Schiller initiierte Konzertierte Aktion setzt sich die politische Integration von Staat und den Wirtschaftsverbänden als organisierte autonome Gruppen zum Ziel. Dadurch versucht sie der Erscheinung Rechnung zu tragen, daß die heutige Wirtschaftsgesellschaft gruppenhaft aggregiert ist und eine Beteiligung der wirtschaftlichen Gruppen an wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Form eines abgestimmten Verhaltens zwecks Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele erforderlich ist.

¹⁷⁷ Peters, 1995, S. 317 f.

¹⁷⁸ Vgl. z. B. Lenk, Dinkel, 1979, S. A1 ff.; Freyer, 1980, S. 245 ff.; Schmidt, 1983.

Wie jedoch die Erfahrungen mit der Konzertierten Aktion gezeigt haben, ist es zu einer wirksamen Verhaltensabstimmung nicht gekommen. Statt eines auf das Gesamtwohl gerichteten Konsenses aller an der Konzertierten Aktion Beteiligten als eine Kooperation, die das gemeinsame Interesse aller verständlich macht, zeigten sich konterkarierende Verhaltensweisen der teilnehmenden Gruppen. So sorgte das spezifische Gruppenverhalten der mitwirkenden heterogenen Gruppen für eine mangelnde Abstimmung über die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse. Denn bekanntlich praktizieren organisierte Interessengruppen des Wirtschafts- und Arbeitsbereiches eine Organisationspolitik, die ihnen und zumeist ihren Mitgliedern dient und selten die Effizienz und das Gesamteinkommen erhöht. Da jedoch weder die Inter- noch die Intragruppenkonflikte sowie die spezifisch gruppenspezifischen Verhaltensweisen bei der Gestaltung des makroökonomischen Instrumentariums Konzertierte Aktion miteinbezogen worden sind, mußte die ex-ante Koordination gruppenspezifischer Verhaltensweisen entweder wirkungslos bleiben oder die beabsichtigte Wirkung verfehlen.

Das Beispiel der Konzertierten Aktion zeigt, wie mit Hilfe makroökonomischer Instrumentarien versucht wird, gruppenstrukturelle Sachverhalte - also mesoökonomische Parameter - der Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Konzertierte Aktionen wirtschaftlicher Gruppen funktionieren auf gesamtwirtschaftlicher makroökonomischer Ebene nicht, weil alle beteiligten Gruppen(-führer) im allgemeinen keine gesamtwirtschaftlichen, sondern in der Regel ihre eigenen Interessen bzw. die Interessen ihrer Mitglieder vertreten und zu realisieren trachten. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen sowohl zwischen den beteiligten Gruppen als auch in bezug auf die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen läßt sich eine Konzertierte Aktion - so wie sie bisher praktiziert worden ist - nicht verwirklichen. Auch das Bündnis für Arbeit zeigt, wie gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen durch gruppenspezifische Einflußfaktoren unterminiert werden. Die implizit unterstellte weitgehende Interessenidentität aller beteiligten Gruppen existiert nicht. Eine Motivation der autonomen mesoökonomischen Entscheidungsträger in Richtung auf makroökonomische Ziele kann allenfalls erfolgreich sein, wenn ihnen auch entsprechende meso- und/oder mikroökonomische Parameter zur Verfügung gestellt werden. Es ist also ohne eine Disaggregation gesamtwirtschaftlicher Größen nicht möglich, Entscheidungen von Interessengruppen aus dem mesoökonomischen Bereich und Entscheidungen der Regierung auf makroökonomischer Ebene in den Dienst makroökonomischer Ziele zu stellen. Deshalb erweist sich die Konzertierte Aktion in der Praxis als ein zielinkonformes Instrumentarium zur Realisierung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Gestaltung effizienter wirtschaftspolitischer Instrumentarien setzt also eine eindeutige Zuordnung der jeweils arteigenen Instrumentarien zu den verschiedenen Wirtschaftsbereichen und -ebenen voraus.

Mesoökonomie als originärer gruppenspezifischer Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie

A. Gründe für die Bildung der neuen Disziplin Mesoökonomie

Wie bereits bei der detaillierten Darstellung der Gruppentheorien und -ansätze innerhalb der traditionellen Volkswirtschaftslehre und der Neuen Politischen Ökonomie erkenntlich, sind diese zur wissenschaftlichen Erforschung und Erklärung von wirtschaftspolitischen Gruppenphänomenen sowie gruppenstrukturellen wirtschaftspolitischen Verhaltensweisen nur bedingt geeignet. Deshalb hat es sich als notwendig erwiesen, eine neue, eigenständige volkswirtschaftliche Theorie zu entwickeln, die fähig ist, gruppenstrukturelle wirtschaftspolitische Sachverhalte eingehend zu analysieren. Da die Mesoökonomie aber mehr als eine reine Gruppentheorie ist, wird im folgenden aufgezeigt, aus welchen konkreten Gründen die Bildung dieser dritten Wissenschaftsdisziplin neben der Mikro- und Makroökonomie erforderlich geworden ist.

I. Klassifikatorisches Defizit innerhalb der Volkswirtschaftslehre

Üblich geworden ist es, die Volkswirtschaftslehre nach verschiedenen Analysearten zu klassifizieren.¹ Bei einer ersten Grobstrukturierung wird unterschieden, ob es sich bei der Analyse um rein ökonomische Erscheinungen und Zusammenhänge handelt oder ob die wirtschaftspolitische Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens berücksichtigt wird. Je nach der Betrachtungsweise läßt sich die Volkswirtschaftslehre in einen theoretischen und einen wirtschaftspolitischen Bereich einteilen. Als dominierende Klassifikation hat sich eine weitere Aufspaltung nach dem Kriterium der Betrachtungsebenen wirtschaftstheoretischer Analyse und wirtschaftspolitischer Gestaltung herauskristallisiert. Gemäß der konventionellen Unterscheidung der Volkswirtschaftslehre bis 1971 nach zwei Aggregationsebenen werden auf der niedrigstmöglichen Aggregationsebene das Verhalten einzelner Wirtschaftssubjekte und die Wechselbeziehungen zwischen ihnen (Mikroökonomie) und auf der höchsten Aggregationsstufe das

¹ Siehe z. B. den Überblick bei Tuchtfeldt, 1957, S. 52 ff.

gesamtwirtschaftliche Verhalten aller Wirtschaftssubjekte oder die Größen, auf die sich ihre Entscheidungen beziehen (Makroökonomie), untersucht. In dieser Klassifikation besteht ein Defizit der mittleren Aggregationsebene zwischen Einzel- und Gesamtwirtschaft. Zu diesem, zwischen den beiden extremen Aggregationsebenen der Volkswirtschaftslehre lokalisierten Bereich gehören die Probleme und Verhaltensweisen der großemäßig „mittleren Aggregate von Wirtschaftssubjekten bzw. Analyseobjekten“ wie „Gruppen, Branchen und Regionen“² bzw. Regionsrepräsentanten. Zur Beseitigung des Defizits der mittleren Aggregationsstufe ist von Hans-Rudolf Peters eine dritte volkswirtschaftliche Disziplin geschaffen und in Anlehnung an die traditionelle griechische Begriffsbildung (mikro = klein, meso = mittel, makro = groß) zur Bezeichnung verschiedener Aggregationsstufen innerhalb der Volkswirtschaftslehre von ihm Mesoökonomie³ genannt worden. Peters verdeutlicht präzise die Stellung der Mesoökonomie in der Systematik der Volkswirtschaftslehre, indem er beide erwähnten Klassifikationen, Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik sowie Mikro-, Meso- und Makroökonomie, miteinander kombiniert.⁴

II. Gruppenstrukturelle Theoriedefizite innerhalb der Volkswirtschaftslehre

In welchem Ausmaß werden gruppenstrukturelle und -wirtschaftliche Phänomene innerhalb der traditionellen Volkswirtschaftslehre Berücksichtigung finden, zeigte die Analyse in den Kapiteln A und B des dritten Teils⁵. Resümierend ließ sich feststellen, daß gruppenstrukturelle Erscheinungen in der traditionellen Mikroökonomie höchstens in Form von Kartellen, (Einzel-)Monopolen, Oligopolen, Großunternehmen und Trusts einbezogen werden. Dabei bilden definitionsgemäß die Mikrorelationen und der methodologische Individualismus die Grundlagen, auf denen die Untersuchung des Verhaltens dieser wirtschaftlichen Einheiten basiert. Zwar handelt es sich nach Kromphardt bei den Mikroeinheiten „meistens nicht um Individuen, sondern um handelnde Personengruppen (kollektive Akteure)“⁶ und oft wird die Mikroökonomik als Lehre, „welche sich mit der Untersuchung der wirtschaftlichen Handlungen von Personen und

² Peters, 1986, S. 172.

³ Seit der erstmaligen Veröffentlichung im Rahmen seiner Habilitationsschrift 1971 (Vgl. Peters, 1971a, S. 217 ff.) beschäftigt sich Peters intensiv mit diesem Forschungsbereich, was sich anhand zahlreicher inzwischen erfolgter Publikationen zeigt. Vgl. die umfangreichen Literaturangaben in Peters, 1992, S. 302 f.; 1995, S. 329 ff.; 1988, S. 173 ff.; 1996a, S. 211 ff.

⁴ Vgl. Anhang 3.

⁵ Siehe S. 143 ff., S. 171 ff.

⁶ Kromphardt, 1982, S.905.

genau definierten Gruppen befaßt“⁷ dargestellt, aber dennoch wird dem gruppenwirtschaftlichen Verhalten nicht die Bedeutung beigemessen, die ihm zukommt. Bezogen auf Gruppenercheinungen bedeutet das, daß neben den einzelnen Wirtschaftssubjekten auch nur genau diese definierten Gruppen untersucht werden, deren Verhalten exakt auf die Verhaltensweisen der in ihnen enthaltenen Gruppenmitglieder zurückführbar ist. Erforscht wird dann, wie sich diese individualistisch determinierten Gruppen in Form von Kollektivmonopolen respektive als Kartelle im Wirtschaftsprozess verhalten und welche Auswirkungen dieses auf die Preise, Märkte und die Allokation der Ressourcen hat. Hierbei bleiben jedoch die wesentlichen Gruppenverhaltensweisen unanalysiert, wie Peters bemerkt und anhand des Kollektivmonopols exemplarisch verdeutlicht: „In der üblichen Mikroökonomik werden selbst bei der Analyse des Kollektivmonopols keine gruppenmäßigen Elemente problematisiert. So ist es bei dem statischen Modell der Monopolpreisbildung völlig gleichgültig, ob die Ableitung des Cournotschen Punktes am Kollektiv- oder Einzelmonopol erfolgt. Da das Monopol als gegebene Größe angenommen wird und nicht etwa die internen und externen Problematiken eines Kollektivmonopols analysiert werden, ist das abgeleitete Preis-Mengen-Resultat - unabhängig von der gewählten Bezeichnung des Modells als Kollektiv- oder Einzelmonopol - immer das gleiche.“⁸

Sofern organisierte Interessengruppen Eingang in die mikroökonomische Analyse finden, werden deren Verhaltensweisen nur rudimentär in Richtung auf eine ordnungspolitische Beeinflussung erforscht, während ihre strukturpolitische Einflußnahme völlig außer Ansatz bleibt. Peters konstatiert: „Bei ordnungspolitischen Analysen (sind) - außer der Kartell- und Konzentrationsproblematik - kaum andere gruppenmäßige Aspekte thematisiert worden. So ist z. B. die Beeinträchtigung der Wettbewerbsordnung durch staatliche Regulierungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige, denen oft ohne sachliche Notwendigkeit unter dem Druck von mächtigen Interessengruppen eine wettbewerbsmindernde Sonderordnung zugestanden wurde, zu wenig beachtet worden.“⁹

Ebenso wie die Mikroökonomie wird auch die Makroökonomie - wie in Kapitel B des dritten Teils¹⁰ aufgezeigt - der Erforschung wirtschaftlicher Gruppenphänomene nicht gerecht. Bei der Analyse der Bestimmungsgründe für die Höhe der gesamtwirtschaftlichen makroökonomischen Größen, wie das Volkseinkommen, die Beschäftigung, die volkswirtschaftliche Investitionsrate und die

⁷ Z. B. bei Henderson, Quandt, 1983, S. 2.

⁸ Peters, 1995, S. 9.

⁹ Ebendort, S. 9.

¹⁰ Siehe S. 171 ff.

Gesamtnachfrage, bleiben gruppenwirtschaftliche Sachverhalte nahezu völlig unberücksichtigt. Zwar wird häufig eine Disaggregation in Richtung auf eine Zusammenfassung gesamtwirtschaftlicher Aggregate zu homogenen Gruppen, wie alle Haushaltungen und alle Unternehmungen, sowie Sektoren vorgenommen, aber nicht deren spezifischen gruppenstrukturellen Verhaltensweisen analysiert, sondern ausschließlich gleichartige Handlungsweisen unterstellt, obwohl gruppenspezifisches Verhalten durchaus für die gesamtwirtschaftliche Steuerung von Bedeutung sein kann, wie das Engelsche-Schwabesche Gesetz aufzeigt. Peters verdeutlicht diesen Sachverhalt wie folgt: „Beispielsweise ist bei Konjunkturprognosen angenommen worden, daß eine Erhöhung der Massenkaukraft zu einer etwa gleich hohen Steigerung der volkswirtschaftlichen Konsumquote führt. Man weiß jedoch, daß der Konsum privater Haushalte höherer Einkommensklassen mit zunehmendem Einkommen keineswegs immer weiter steigt. Die Annahme einer positiven Korrelation zwischen wachsender Massenkaukraft und Steigerung der Konsumquote - die bei einem relativ hohen Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten zweifelhaft ist - kann sich als Fehleinschätzung und ein darauf basierender globaler Anregungsversuch der Gesamtnachfrage als Mißerfolg erweisen.“¹¹

Organisierte Interessengruppen finden nur als Lohntarifvertragsparteien innerhalb der Makroökonomie Berücksichtigung. Untersucht wird überwiegend, welche Auswirkungen ihre Verhaltensweisen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnhöhe und -struktur haben. Weitere spezifische Verhaltensweisen organisierter Interessengruppen werden nicht in die Analyse miteinbezogen, da von ihnen nur geringe oder überhaupt keine Auswirkungen auf die Konjunkturpolitik erwartet werden. Beim Einsatz konjunkturpolitischer Instrumentarien im Rahmen der Makro-Prozeßpolitik wird unterstellt, daß alle Wirtschaftssubjekte sofort auf diese Maßnahmen adäquat reagieren und sich dieses zielkonform auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Aber verhalten sich alle Wirtschaftssubjekte in einer Gesamtwirtschaft tatsächlich dementsprechend oder gibt es abweichende Verhaltensweisen? Diese Abweichungen können sich z. B. zeigen, wenn bestimmte Gruppen sektorale Sonderordnungen entgegen den allgemeingültigen Ordnungsprinzipien errungen haben. Vermindern sich die erforderliche Mobilität der Produktionsfaktoren und die Flexibilität der sektoralen und regionalen Strukturen durch protektionistische und dirigistische Maßnahmen, so besteht für die einzelnen Branchen und Regionen kaum ein Anreiz, auf konjunkturpolitische Maßnahmen zu reagieren. Dadurch werden die Instrumentarien der Konjunktursteuerung in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt. Obwohl ein der Konjunkturpolitik entgegenwirkendes (Kollektiv-)Verhalten der Interessengruppen, Branchen und Regionen bestehen kann, findet es innerhalb der Makro-

¹¹ Ebendort, S. 9.

ökonomie keine Berücksichtigung. Deshalb würden nach Peters „die Hypothesen der Konjunktursteuerung ... manchmal plausibler und realistischer, wenn die spezifischen Verhaltensweisen von Bevölkerungsschichten und organisierten Gruppen einbezogen würden. Da jedoch häufig bei konjunkturpolitischen Rezepturen der gruppenspezifische Aspekt nicht beachtet und auch kaum mit anti-konjunkturellen Querschlägen von Interessengruppen ... gerechnet wird, wirken diese oft zielinkonform“¹².

Gruppenstrukturelle Defizite zeigen sich - wie in den Kapiteln A und B des vierten Teils¹³ dargestellt - ebenfalls innerhalb der Modelle der Neuen Politischen Ökonomie. Zwar finden wirtschaftspolitische Gruppen und deren Verhaltensweisen - in unterschiedlichem Ausmaß - Eingang in die einzelnen mikroökonomisch determinierten Theorien, wie beispielsweise bei Anthony Downs die Gruppen der politischen Parteien und die Gruppen organisierter Interessenverbände, bei Mancur Olson als detaillierte Darstellung der Verhaltensweisen von Interessengruppen sowie in der Ökonomischen Theorie der Regulierung von Stigler und Peltzman durch die Konstruktion eines Marktes für Regulierungen mit der Gruppe der politischen Parteien als Anbieter und der Gruppe der Wirtschaftszweige sowie Berufsgruppen als Nachfrager. Aber die Seite der strukturpolitischen Entscheidungsträger bleibt weitgehend unanalysiert. Außerdem werden durch die Übernahme der neoklassischen Marktmodellannahmen innerhalb der mikroökonomisch orientierten Neuen Politischen Ökonomie auch das Modell des ausschließlich rational denkenden und handelnden Menschen (*homo oeconomicus*) sowie der methodologische Individualismus übertragen. Sofern jedoch ein eigenständiges Gruppenhandeln existiert, werden diese implizit unterstellten Verhaltensannahmen fragwürdig.

Auch in den makroökonomischen Theorien der Neuen Politischen Ökonomie werden gruppenwirtschaftliche Sachverhalte nur unzureichend thematisiert. In den Modellen politischer Konjunkturzyklen von Nordhaus, Hibbs, Alesina und Sachs sind organisierte Interessengruppen nicht enthalten. Es erfolgt lediglich eine Differenzierung nach Berufsgruppen mit niedrigem, mittlerem und höherem Einkommen, die sich zu links- und rechtsorientierten Wählergruppen formieren und von den jeweiligen Links- bzw. Rechtsparteien mit einer konjunkturpolitischen Partisan- respektive Klientelpolitik zu begünstigen versucht werden. Da es aber den wirtschaftspolitischen Instanzen erfahrungsgemäß relativ selten gelingt, die konjunkturpolitische Partisanpolitik wahlzeitgerecht zu steuern, bleiben diese Arten gruppenbegünstigender Politik - wie Peters erkennt - meist „nur theoretische Gedankenspiele. Viel eher als die allgemeine Konjunkturlage wahlzeitgerecht zu programmieren, vermag dagegen die Regierung

¹² Ebendort, S. 9 f.

¹³ Siehe S. 179 ff., S. 215 ff.

strukturpolitische Hilfen in Form von Subventionen, Steuervergünstigungen oder Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige oder Gruppen zu planen und einzuführen. Die tatsächlich oft praktizierte Politik gezielter Wahlgeschenke, die auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft ausgerichtet worden ist, zeigt denn auch die weitaus stärkere Bedeutung meso-ökonomischer Handlungsparameter¹⁴, so daß diese Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und wirtschaftspolitischen respektive strukturpolitischen Entscheidungsträgern mit Hilfe der makroökonomisch determinierten Neuen Politischen Ökonomie nicht analysiert werden können.

III. Notwendigkeit eines spezifischen Instrumentariums zur Erforschung struktureller Gruppenphänomene

Wie die detaillierten Ausführungen in den Kapiteln A und B des dritten Teils¹⁵ sowie in den Kapiteln A und B des vierten Teils¹⁶ und das Resümee darlegen, fehlte bei der bisher üblichen Mikro- und Makroanalyse sowie in den Theorien der Neuen Politischen Ökonomie eine in sich geschlossene und leistungsfähige Theorie zur Erforschung gruppenstruktureller Phänomene. Da gruppenwirtschaftliche Erscheinungen, wie in der Problemstellung aufgezeigt und im politologischen Analyseteil zwei in den Kapiteln A bis D¹⁷ angedeutet respektive dargestellt, eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die Wirtschaftspolitik haben, war es erforderlich, einen wirtschaftswissenschaftlichen Theorieansatz zu finden, der den ökonomisch-politischen Erscheinungen und Verhaltensweisen von Gruppen, Branchen und Regionen Rechnung trägt. Nicht nur aus klassifikatorischen Gründen, sondern auch aufgrund gruppenstruktureller Theoriedefizite innerhalb der volkswirtschaftlichen Disziplinen hat es sich als notwendig erwiesen, die Volkswirtschaftslehre um einen mesoökonomischen Bereich zu erweitern.

Im Rahmen der Mesoökonomie ist von Peters ein Instrumentarium - die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik - entwickelt worden, um strukturtheoretische und -politische Erscheinungen und Handlungen auf der mittleren Aggregationsebene zu analysieren sowie ordnungsinconformes strukturpolitisches Handeln offenzulegen. Da strukturtheoretische und -politische Hauptansatzpunkte weder die Einzelwirtschaften noch die Gesamtwirtschaft, sondern die Gruppen, Branchen und Regionen sind, erforscht die Mesoökono-

¹⁴ Peters, 1986, S. 162; 1995, S. 165 f.

¹⁵ Siehe S. 143 ff., S. 171 ff.

¹⁶ Siehe S. 179 ff., S. 215 ff.

¹⁷ Siehe S. 35 - 142.

mische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik mit teilweise arteigenen Instrumenten vor allem die strukturellen Phänomene auf Gruppenebene und die Interaktionen zwischen strukturpolitischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen.¹⁸

¹⁸ Peters, 1981, S. 31; 1995, S. 10.

B. Mesoökonomische Elemente

I. Der interdisziplinäre Ansatz

Wie die meisten Theorien benutzt auch die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik Elemente aus anderen Theorien und baut damit sowie mit eigenen Bausteinen ein arteigenes Theoriegebäude. Bei der Grundsteinlegung der Mesoökonomie 1971 konnte deshalb bereits auf verschiedene Bausteine zurückgegriffen werden, die dann um arteigene mesoökonomische Elemente ergänzt und/oder durch sie modifiziert wurden.

Da es sich bei der Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik um einen Teilbereich der Volkswirtschaftslehre handelt, konnten wesentliche Determinanten aus dem eigenen Bereich der Volkswirtschaftslehre übernommen und zu einer mesoökonomischen Theorie ausgebaut werden, wie insbesondere einzelne Ansätze aus der mikroökonomisch fundierten Neuen Politischen Ökonomie, der Deregulierungstheorie sowie einige Elemente der ökonomischen Strukturtheorie.¹⁹ Darüber hinaus vereinigt die Mesoökonomie auch Bausteine nichtökonomischer Disziplinen in sich. Durch den primären Einbezug gruppenstruktureller Phänomene greift die Mesoökonomie auf Erkenntnisse aus der Soziologie zurück, die sich intensiv mit dem Forschungsobjekt Gruppe und dem Gruppenverhalten beschäftigt. Da die Gruppen meist in organisierter Form, z. B. als Wirtschaftsverbände, innerhalb des Wirtschaftsprozesses auftreten, macht sich die Mesoökonomie auch die Erfahrungen der Verbändetheorie zunutze. In der mesoökonomischen Lehre agieren die Wirtschaftsverbände nicht in einem wirtschaftspolitischen Vakuum, sondern sie sind aufgrund ihrer externen Funktionen bestrebt, die Interessen ihrer Mitglieder in der Wirtschaftspolitik durchzusetzen, indem sie den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen. Demnach werden außerdem Erklärungsansätze aus der Politologie, insbesondere die verschiedenen Stufen des (wirtschafts-)politisch determinierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses der wirtschaftspolitisch relevanten Akteure, in die Analyse miteinbezogen. Zwischen den Interessengruppen und den wirtschaftspolitischen Instanzen besteht aber nicht nur eine einseitige Beziehung durch die Beeinflussungsversuche der Verbände, sondern es erfolgt auch eine Rückkoppelung durch bewußtes, aus Eigeninteresse resultierendes

¹⁹ Vgl. Peters, 1977, S. 303; 1986, S. 160.

Handeln der wirtschaftspolitischen Akteure, so daß beide Seiten in Interaktion miteinander treten. In der Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik vereinigen sich dann verschiedene Bausteine der vorgenannten Theorien mit eigenen Ansätzen des Begründers der Mesoökonomie zur Analyse dieser Interaktionen.

II. Soziologische und sozialpsychologische Determinanten

Prinzipiell existieren - wie bereits in Kapitel B des ersten Teils²⁰ dargelegt - zwei unterschiedliche methodische Ansätze zur Analyse der Verhaltensweisen von Gruppen: der methodologische Individualismus und der methodologische Kollektivismus. In der soziologischen und sozialpsychologischen Forschung werden beide Ansätze für die Analyse von Gruppen und deren Verhaltensweisen verwendet. Sofern die Verhaltensweisen jedes einzelnen Gruppenmitgliedes von keinem spezifischen Gruppenverhalten bestimmt werden, kann der methodologische Individualismus zur Anwendung gelangen. Falls jedoch die Verhaltensweise der Gruppe von sozialen Faktoren beeinflusst wird, wie beispielsweise von spezifischen Gruppenstrukturen, Konformitätsdruck der Gruppe, Esprit de Corps respektive Gruppengeist oder gemeinnützigen Gruppenzielen, ist die individualistische Methode zur Analyse von Gruppen nicht geeignet. Gruppenstrukturen ergeben sich unabhängig von den jeweiligen Einzelpersonen in der Gruppe; es zeigt sich dann ein bestimmtes Gruppengefüge. Bilden eigenständige Gruppenprozesse das Untersuchungsobjekt, „ist das Individuum nur das Element, das in den Gruppenprozeß mit eingeht. Der Gruppenprozeß läßt sich aber nicht aus der Summation der Einzelprozesse erklären“²¹. Demzufolge können soziale Gruppen Entitätscharakter annehmen. „Um das zu verstehen, braucht man gar nicht einmal auf einen so schwer faßbaren Begriff wie 'Gestalt' oder 'Wesenseigenschaft' zurückgreifen, denn eine Ansammlung von Teilen gewinnt schon dadurch Systemeigenschaften, daß die Teile zueinander in Beziehung treten. Es gibt Individuen, und es gibt die Beziehungen zwischen ihnen. Im Prinzip läßt sich aus diesen beiden Bestimmungsstücken alles ableiten, was in Gruppen vorgeht. Das, was 'Wesenseigenschaft' oder 'Gruppengeist' genannt wird, liegt in den Beziehungen der Teile zueinander.“²² Zur Erklärung dieser Gruppenverhaltensweisen und -beziehungen ist der methodologische Kollektivismus notwendig.

²⁰ Siehe S. 32 ff.

²¹ Mueller, Thomas, 1974, S. 34, S. 31 ff. und die dort angegebene Literatur. Vgl. Hill, Fehlbaum, Ulrich, 1989, S. 87 ff., S. 93 ff. und ebenfalls die dort aufgeführte Literatur.

²² Mueller, Thomas, 1974, S. 307.

In zahlreichen Gruppenexperimenten²³ mit Klein- oder Primärgruppen hat sich gezeigt, daß in jeder Gruppe eine gruppenspezifische Norm entsteht, die die Meinungen und Haltungen der einzelnen Gruppenmitglieder bestimmen kann. Generell bilden sich in (Klein-)Gruppen drei Rollendifferenzierungen heraus: die Außenseiterrolle, die Mitgliedrolle und die Führerrolle.²⁴ Der Außenseiter beteiligt sich nur in geringem Ausmaß an der Gruppeninteraktion. Er verhält sich zumeist passiv und wird höchstens aktiv, sofern er von anderen Gruppenmitgliedern direkt angesprochen wird. Die Mitgliedrolle ist charakteristisch für das typische Gruppenmitglied. Es paßt sich relativ leicht der Gruppenstruktur an und steht Gruppenkonflikten ablehnend gegenüber. In den meisten Gruppen zeigt sich auch eine Führerrolle, indem ein oder mehrere Gruppenmitglieder die Kontrollfunktion in der Gruppe übernehmen. Ob die Gruppenmitglieder dem Führer oder der Führer der Gruppe folgt, ist nicht eindeutig bestimmbar. Meist befindet sich der Führer bei der Ausübung seiner Kontrollaufgabe in einem Konflikt. Verfolgt er eine straffe, zielorientierte, eventuell auch gruppenabweichende Führung, kann das den Widerstand der Gruppe bewirken und seine Führungsposition gefährden. Deshalb wird er bestrebt sein, der Gruppe das Gefühl zu vermitteln, einer von ihnen zu sein, was jedoch oftmals einen Verlust an Disziplin zur Folge hat. Sowohl Führer als auch Geführte folgen also weitgehend der Gruppennorm.

Überwiegend paßt sich das einzelne Gruppenmitglied - unbewußt oder bewußt - der Gruppennorm an und gibt einem eventuellen Gruppendruck nach. Die Gründe dafür können unterschiedlicher Art sein. Entweder identifiziert sich der einzelne von vornherein willentlich oder unwillentlich mit den Gruppennormen. In diesem Fall empfindet er keinen Gruppendruck. Oder das einzelne Gruppenmitglied ändert seine Einstellung, um sich der Gruppenmeinung anzuschließen, weil es einerseits von der Richtigkeit überzeugt worden ist oder andererseits nicht als Außenseiter gelten möchte. Diejenigen, die sich der Gruppennorm und dem Gruppendruck nicht beugen, weil sie ihre eigene Meinung und somit ihre Individualität nicht aufgeben wollen, werden langfristig aus der Gruppe ausgeschlossen. Verfolgt eine Gruppe ein spezifisches Ziel, so bildet ein gleichförmiges Verhalten aller Mitglieder die Voraussetzung zur Zielerreichung. Identifiziert sich ein Gruppenmitglied nicht mit der Gruppennorm und macht er sie nicht zu seiner Norm, besteht die Gefahr, daß der Erhalt der Gruppe nicht mehr gegeben ist. Gleichförmigkeit ist für den inneren Halt der Gruppe unerlässlich.

²³ Vgl. als richtungweisend Sherif, 1936; Festinger, 1950, 1954; Asch, 1956.

²⁴ Vgl. Bales, 1950.

Vom individuellen Verhalten abweichende Handlungsweisen stehen auch im Mittelpunkt der Massenpsychologie²⁵. Zeigt der einzelne isoliert betrachtet überwiegend ein rational determiniertes und kontrolliertes Verhalten, so ändert sich dieses im allgemeinen, sobald es zu einer Massenbildung kommt. Massenhandeln ist tendenziell durch irrationales trieb- und gefühlsgebundenes Spontanverhalten gekennzeichnet. In der Masse handelt der einzelne weniger bewußt und verliert oftmals seine Individualität bzw. Ich-Identität, indem er seine persönlichen Erfahrungen, Meinungen, Einstellungen und Werte ignoriert. Unter situativen Bedingungen, die zumeist durch Anonymität und/oder ein Übermaß an sensorischer Stimulierung sowie emotionaler Erregbarkeit geprägt sind, entsteht eine deindividuierte unkontrollierte Verhaltensweise, die unter rationalen Aspekten für Nichtbeteiligte und normalerweise auch für die Mitwirkenden unakzeptabel ist.

III. Organisationssoziologische und -psychologische Determinanten

Wirtschaftspolitisch bedeutsame Gruppen sind zumeist in Organisationen eingebunden. Da es sich bei Organisationen häufig um mitgliederstarke soziale Gebilde handelt, bilden sich durch die Größenordnung zwangsläufig organisatorische Untereinheiten heraus, die unter bestimmten Voraussetzungen Gruppencharakter aufweisen können. Während beispielsweise verschiedene Abteilungsarten (wie Hauptabteilungen, Abteilungen, Unterabteilungen, Referate) Gruppenstrukturen aufzeigen können, indem sie bei Sitzungen Gruppennormen und -druck unterliegen, sind die im Organisationsplan offen ausgewiesenen Gruppen (wie Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Projektgruppen, Ausschüsse, Koalitionen, Plenarversammlungen, Gremien, interfraktionelle Gruppierungen) in der Regel genuin durch eine Gruppenstruktur geprägt. Die Gruppenbildung in Organisationen resultiert einerseits aus den im Organisationsplan zu bestimmten Einheiten zusammengefaßten Positionen der Organisationstätigkeit, andererseits als Reaktion auf tatsächliche Schwachstellen im Organisationsplan bzw. -ablauf. Nach dem Kriterium im Organisationsplan offiziell enthaltene oder spontan gebildete ungeplante Gruppen bzw. Organisationseinheiten lassen sich formale und informelle Gruppen²⁶ bzw. Organisationseinheiten unterscheiden.

Formelle Gruppen innerhalb von Organisationen weisen - im Gegensatz zu freiwillig gebildeten Gruppen - einen relativ hohen Formalisierungs- und Strukturierungsgrad auf. „Das besondere Kennzeichen betrieblicher Arbeitsgruppen

²⁵ Vgl. z. B. Le Bon, 1895; Zimbardo, 1969; für einen Überblick z. B. Herkner, 1983, S. 517 ff. und die dort angegebene Literatur.

²⁶ Vgl. Mayo, 1933; Roethlisberger; Dickson, 1939, insbesondere Kapitel XXIII und Kapitel XXIV; Irle, 1963; v. Rosenstiel, 1978; v. Rosenstiel, Molt, Rüttinger, 1988.

ist deren starke Abhängigkeit vom Organisationsplan, der - im Gegensatz zu freiwilligen und ad hoc gebildeten Gruppen - eine Komponente des Zwangs zur Interaktion, oft auch eines Zwangs zur Kooperation in sich birgt.²⁷ Innerhalb solcher Arbeitsgruppen können Individual- und Gruppen- bzw. Organisationsziele erheblich divergieren. „Die Bildung von Gruppen in Organisationen ist nicht nur 'Privatsache' ihrer Mitglieder, sie dient keineswegs ausschließlich der individuellen Bedürfnisbefriedigung, sondern beeinflusst auch stark das für das Erreichen der Organisationsziele bedeutsame Verhalten der einzelnen.“²⁸ Steht das Organisations- respektive Gruppenziel im Mittelpunkt, so wird der einzelne „instrumentiert“, indem er zum Mittel zur Erreichung des Organisations-/Gruppenziels wird.

IV. Neue Politische Ökonomie

Methodisch läßt sich die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik hauptsächlich den Theorien der Neuen Politischen Ökonomie zuordnen.²⁹ Bei der Untersuchung der Handlungs- und Verhaltensweisen von Interessengruppen und strukturpolitischen Entscheidungsträgern sowie deren Interaktionen geht die Mesoökonomische Interaktionstheorie aber sowohl über den mikroökonomischen Ansatz als auch über die makroökonomischen Modelle der Neuen Politischen Ökonomie hinaus. Insbesondere zielt die mesoökonomische Methodenkritik an einer rein mikroökonomisch fundierten Neuen Politischen Ökonomie auf die Verabsolutierung des rational sowie individualistisch orientierten Verhaltensmodells, wie es sich durch die ausschließliche Anwendung des Instrumentariums der neoklassischen Wirtschaftstheorie auf wirtschaftspolitische Strukturen und Prozesse sowie auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft ergibt. Werden beide zentralen Annahmen vorbehaltlos zugrunde gelegt, so moniert Peters, ist die generelle Anwendbarkeit Neuer Politischer Ökonomie relativ beschränkt. Im allgemeinen bestimmen sich die Verhaltensweisen einzelner als auch von Gruppen nicht nur durch rationales Handeln, sondern ebenso durch viele Irrationalismen, wie Peters anhand des Wahlverhaltens exemplarisch verdeutlicht. „Erfahrungsgemäß werden die Wahlhandlungen des einzelnen Wählers - selbst wenn er sie für rational hält - oft unbewußt oder bewußt durch ideologische Prägung, traditionelle Parteibindung oder momentane Begeisterung oder Verärgerung über ein bestimmtes Parteiverhalten mitgeprägt.“³⁰ Auch bei Gruppen „(geben) nicht immer lediglich

²⁷ Wiswede, 1991, S. 246 f. und die dort angegebene Literatur.

²⁸ V. Rosenstiel, Molt, Rüttinger, 1988, S. 47.

²⁹ Vgl. Peters, 1983, S. 113 ff; 1986, S. 160 ff.; 1996a, S. 83 ff.; 1995, S. 129 ff.

³⁰ Derselbe, 1995, S. 106.

rationale Überlegungen den Ausschlag für ein bestimmtes Gruppenverhalten. Die Geschichte kennt viele Beispiele für irrationales Gruppenverhalten. Manche soziale, nationale oder religiöse Bewegung, die von Gruppen initiiert worden ist, war weniger durch nüchterne Kalküle von auf Eigennutz bedachten Individuen als vielmehr durch soziale Verantwortung, vaterländische Begeisterung, übersteigerten Nationalismus oder Religionsfanatismus geprägt. Man denke auch an Beispiele panikartigen oder überoptimistischen Gruppenverhaltens an der Börse oder in manchen Konjunkturzyklen, deren Anlässe mehr psychologisch als ökonomisch rational bedingt waren.“³¹

Außer durch Irrationalismen können die Verhaltensweisen von Gruppen zudem durch eigenständige, vom individuellen Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder divergierende Gruppenprozesse gekennzeichnet sein. So können, wie Peters feststellt, „ideologische, standesmäßige oder sonstige Gruppenzwänge ... zu abweichendem Verhalten von sonst typischen Verhaltensweisen der Individuen führen“³². Im Gegensatz zu der mikroökonomischen Methode wird bei der mesoökonomischen Analyse gruppenstruktureller Verhaltensweisen nicht nur aggregiertes Individualverhalten als ein mögliches Gruppenverhalten untersucht, sondern auch deindividualisierte Verhaltensweisen miteinbezogen, indem die Frage gestellt wird: Gibt es ein Gruppenverhalten, das nicht aus dem individuellen Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder ableitbar ist? Ein bereits bekanntes Phänomen ist die Rationalitätenfalle individueller und kollektiver Rationalität. Kollektive Entscheidungsprozesse lassen sich in diesem Fall nicht aus der Aggregation individueller Rationalität exemplifizieren bzw. es ist nicht möglich, mit Hilfe des Reduktionismus von kollektiven auf individuelle Entscheidungsprozesse zu schließen. Es kann also nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, daß sich die Verhaltensweisen von Gruppen aus der Summation individueller Entscheidungskalküle ergeben. Das kollektive Handeln wirft offensichtlich spezifische Probleme mit eigenen Gesetzmäßigkeiten auf. Entgegen der innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie vorherrschenden üblichen Auffassung lassen sich mit der Theorie des individuellen Verhaltens die Handlungen von Gruppen und Kollektiven nur bedingt erklären. Zeigen sich vom individuellen Verhalten abweichende kollektive bzw. holistische Verhaltensweisen, so lassen sich diese Kollektiv- oder eigendynamischen Gruppenprozesse nicht mehr auf die Sichtweise des methodologischen Individualismus reduzieren. Zur Erklärung von holistischen Verhaltensweisen ist die Einbeziehung des methodologischen Kollektivismus notwendig. Analoge Überlegungen stellt auch Kirsch an, indem er fragt, „ob mit dem Wegfall des autonomen Individuums ... als Basiseinheit ... der methodologische Individualismus als einzige Vorgehensweise

³¹ Ebendort, S. 164.

³² Ebendort, S. 28.

zu akzeptieren ist. Mit anderen Worten: ... ob neben die vom Individuum zu Kollektiven vorstoßende Analyse nicht eine Analyse zu treten hat, die Kollektive als nach außen und nach innen hin als eigenständige Entscheidungsträger behandelt“. ³³ Kirsch gelangt zu dem Ergebnis „selbst wenn die Eigendynamik von Kollektiven ‘in Wirklichkeit’ die Resultante einer Vielzahl individueller Entscheidungen ist, so ist nicht zu übersehen, daß diese Entscheidungen auch von den in Kollektiven verfestigten Regeln, Ansichten, Hierarchien jeder Art abhängen. Es ist demnach legitim und - je nach der Fragestellung - zweckmäßig, die Entstehung von Kollektiventscheidungen nicht bis hin zu den einzelnen Mitgliedern zu verfolgen, sondern als Entscheidungen von Kollektiven zu betrachten.“ ³⁴ Jedoch unternimmt die Mesoökonomie nicht den fruchtlosen Versuch, die extreme Version des Holismus, d. h. den Totalitätsanspruch, auf die gesamte Gesellschaft und ihre Erscheinungen zu übertragen. Demnach werden als Untersuchungsobjekte z. B. nicht das Volk, der Staat oder der Kapitalismus als Verhaltensobjekte betrachtet, denn diese stellen in der Realität als Verhaltensobjekte eine reine Fiktion dar, weil sie keine eigenständige Existenz führen. Vielmehr bildet die gemäßigte Version des Holismus, nach der sich der Realitätscharakter von emergenten Eigenschaften in Gruppenverhaltensstrukturen aufgrund empirischer Überprüfbarkeit belegen läßt, die Grundlage.

Diese Darstellung könnte zu der Schlußfolgerung führen, daß vom methodologischen Individualismus vollkommen abstrahiert wird und der methodologische Kollektivismus an dessen Stelle tritt. Daß dieses nicht der Fall ist, verdeutlichen folgende Überlegungen: Gruppen setzen sich aus Individuen zusammen. Welche Verhaltensweisen, ob typisches Gruppenverhalten, das vom individuellen Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder abweicht, oder individuelles Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder sich bei einer Gruppenentscheidung durchsetzen wird, hängt von vielfältigen Faktoren ab, was nicht ex ante bestimmbar ist. Evident ist jedoch, daß es Situationen gibt, in denen sich das Individuum einem Gruppenzwang bzw. Gruppendruck beugen muß, weil der Einfluß der Gruppe (oder auch Externer) auf ihre Mitglieder diese zu einer Konformität veranlaßt, die ihren unbeeinflussten individuellen Entscheidungen widersprechen würden. Allerdings reicht es nicht aus, ein typisches Gruppenverhalten, das aus einem eventuellen Gruppenzwang bzw. Gruppendruck resultiert, zu beschreiben, denn falls diese kollektive Gruppenentscheidung von einem Gruppenführer vertreten wird, kann wieder das individuelle Verhalten des Repräsen-

³³ Kirsch, 1974, S. 128.

³⁴ Ebendort, S. 128.

tanten miteinfließen und die Gruppenentscheidung zunichte machen. Als zentrale Problematik, die zu analysieren ist, ergeben sich drei Fragestellungen:

- Gibt es ein typisches Gruppenverhalten, das vom individuellen Verhalten der in ihnen vertretenen Personen abweicht?
- Gibt es ein individuelles Verhalten von Gruppenmitgliedern, das vom Verhalten der Gruppe als Ganzes abweicht, weil der Gruppenzwang bzw. Gruppendruck nicht wirksam wird oder werden kann?
- Wie verhält sich ein Gruppenführer (Gruppenrepräsentant), der die Gruppenmeinung außerhalb der Gruppe vertreten soll:
 - Unterliegt er dem Gruppenzwang und vertritt er das Gruppenergebnis?oder
 - kann er sein individuelles Interesse, das von der Gruppenmeinung abweichen kann, durchsetzen?

Durch die Vernachlässigung von eigenständigen Gruppenprozessen innerhalb der mikroökonomisch fundierten Neuen Politischen Ökonomie war es bisher nicht möglich, typische Verhaltensweisen von Interessengruppen und strukturellen Entscheidungsträgern sowie deren Interaktionen zu erklären und transparent zu machen. Weil diese Sachverhalte durch eine ausschließlich individualistische Analyse nicht adäquat zu erfassen sind, hat sich innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie eine mesoökonomische Fundierung als notwendig erwiesen, die neben den individualistisch determinierten Gruppenprozessen auch eigenständige Gruppenprozesse in ihre Untersuchungen miteinbezieht. Evident ist demnach, daß beide Sichtweisen, sowohl die atomistische bzw. der methodologische Individualismus als auch die holistische bzw. der methodologische Kollektivismus innerhalb der theoretischen Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden müssen.

Deshalb legt die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik entgegen den mikroökonomisch fundierten Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie nicht ausschließlich das am methodologischen Individualismus orientierte ökonomisch-rationale Menschenbild als genereller Erklärungsansatz menschlichen Verhaltens zugrunde, sondern sie versucht, durch eine Synthese verschiedener verhaltenswissenschaftlicher Modelle zu einer realitätsnahen Erklärung menschlichen Verhaltens zu gelangen. Dementsprechend bezieht die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik auch die Erkenntnisse anderer Verhaltenswissenschaften, wie insbesondere der Soziologie, Sozialpsychologie, Organisationssoziologie, Verbandstheorie und Politikwissenschaften, in ihre Analysen mit ein und verfällt nicht dem zunehmenden Impe-

rialismus Neuer Politischer Ökonomie³⁵, indem sie die stringenten Prämissen des ökonomischen Verhaltensmodells ausschließlich zugrunde legt.

V. Ausbau zu einer Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik

Aufbauend auf verschiedenen zentralen Erkenntnissen sowohl neoklassischer als auch nichtneoklassischer Theorieansätze entwickelt Peters seine Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik als einen primär verhaltenswissenschaftlichen Ansatz innerhalb der Volkswirtschaftslehre, der die wechselseitigen Beziehungen zwischen Interessengruppen und wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern im Rahmen des wirtschaftspolitischen Prozesses auf struktureller Ebene darzustellen und kritisch zu analysieren versucht. Unter Zuhilfenahme der markt- und preistheoretischen Erkenntnisse modelliert er einen Markt für Strukturhilfen, der sich mit dem Tauschgut Strukturhilfe, der Marktstruktur sowie den Verhaltensweisen der Anbieter und Nachfrager beschäftigt. Die Verfahrensweise besteht darin, die Determinanten für das Verhalten der mesoökonomischen Akteure als Tauschpartner auf dem Strukturhilfenmarkt aufzuzeigen. Dadurch ist es möglich, Erklärungsmuster für strukturelle und gruppenspezifische wirtschaftspolitische Verhaltensweisen darzulegen.

Wissenschaftlich wird das politisch-mesoökonomische Interaktionsmodell dem Anspruch einer Wirtschaftstheorie, die gemäß Popper³⁶ dem Kriterium der Falsifizierbarkeit genügen muß, gerecht. Da die Mesoökonomische Interaktionstheorie empirisch aussagekräftig ist³⁷, weil sie auf empirisch abgestützten Verhaltensannahmen basiert und ihre Theorieelemente operational sind, erfüllt sie nicht nur die notwendige, sondern auch die hinreichende Bedingung der Falsifizierbarkeit. Dagegen genügt eine ausschließlich mikroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie gemessen am Falsifizierungsprinzip nicht dem nomologischen Theorieanspruch. Denn infolge der Übernahme von Denkweise sowie Methode neoklassischer Wirtschaftstheorie und Anwendung auf (wirtschafts-)politische Prozesse wird als generelle Verhaltensannahme uneingeschränkt die auf dem Rationalprinzip basierende Nutzenmaximierung als Handlungsmaxime unterstellt. Wenn jedoch menschliches Handeln prinzipiell als rational nutzenmaximierend bezeichnet wird und diese Aussage immer und ausnahmslos gültig ist, dann besitzt sie nur einen geringen analytischen Erkenntnis-

³⁵ Vgl. Boulding, 1969, S. 1 ff. Ferner auch Johnson, 1968, S. 1 ff.

³⁶ Vgl. Popper, 1973, S. 48 ff.

³⁷ Vgl. Peters, 1995, S. 167.

wert. Alle aus dem Rationalprinzip deduzierten Sätze und Schlußfolgerungen sind empirisch leer, denn es besteht die Möglichkeit, sämtliche Verhaltensweisen ex post als rational nutzenbewertend zu deklarieren, wodurch die Falsifizierung unmöglich wird.

C. Mesoökonomisches Grundmodell: Markt für Strukturhilfen

I. Das Marktgut Strukturhilfe

Unter dem Tauschgut Strukturhilfen im weiteren Sinn lassen sich alle Maßnahmen der praktizierenden sektoralen und regionalen Strukturpolitik subsumieren. Nach Peters umfaßt die praktizierende sektorale und regionale Strukturpolitik „alle Bestrebungen und Maßnahmen strukturpolitischer Instanzen, die darauf abzielen

- Strukturwandlungen innerhalb von und zwischen Teilaggregaten (Wirtschaftszweigen, Regionen, Betriebsgrößen-Klassen) in einer Gesamtwirtschaft (prozeßpolitisch, S. B.) auszulösen, zu verstärken, abzuschwächen oder zu unterbinden (*Strukturprozeßpolitik*)
- und strukturbestimmende Relationen bestimmter Teilaggregate einer Gesamtwirtschaft (z. B. die Wettbewerbsverhältnisse bestimmter Wirtschaftszweige oder die Ansiedlungsbedingungen in bestimmten Regionen) abweichend von den allgemeingültigen Ordnungsprinzipien zu regeln (*Regulierungspolitik*)“³⁸
- sowie „sozial schädliche Folgen bei den vom Strukturwandel Betroffenen zu beseitigen und soziale Härten im Zuge unvermeidbarer Struktur Anpassungen zu mildern“³⁹ (*Struktursozialpolitik*).

Von der Vielzahl möglicher sektoraler und regionaler Strukturhilfen kommt denjenigen Strukturhilfen, die das Interesse der (organisierten) Gruppen an sektoraler Einkommenssicherung und Besitzstandserhaltung am ehesten befriedigen als Tauschobjekte auf dem Strukturhilfenmarkt die höchste Wertschätzung zu. Dazu zählen insbesondere die sektoralen Staatshilfen in Form von Branchensubventionen als Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie Marktzugangs- und Wettbewerbsbeschränkungen für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen.

³⁸ Peters, 1996b, S. 651.

³⁹ Ebendort, S. 651. Nach Peters zählt die Struktursozialpolitik primär zur Sozialpolitik. Da aber im Rahmen der Strukturhilfengewährung auch Instrumentarien der Struktursozialpolitik (innerhalb der Struktur Anpassungspolitik) angewandt werden, wird sie der Vollständigkeit halber mitaufgeführt.

Je nach Abgrenzung des Subventionsbegriffes können unterschiedliche Subventionsbeträge zugrunde gelegt werden. Für 1995 differiert das Subventionsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland von rund 184 Milliarden DM bis rund 298 Milliarden DM.⁴⁰ Werden statt der üblichen Berechnung, der zufolge nur Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Unternehmen einbezogen werden, zusätzlich Zuwendungen an Organisationen ohne Erwerbszweck berücksichtigt, so ergibt sich für 1995 ein Subventionsvolumen von rund 298 Milliarden DM.⁴¹ Diese Finanzhilfen und Steuervergünstigungen entsprechen ca. 40 Prozent des Steueraufkommens. Im einzelnen stellen sich die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen - aufgegliedert nach Subventionsgeber und -nehmer - wie folgt dar:⁴² Wie aus der Tabelle ersichtlich, werden rund 41 Prozent der Finanzhilfen als sektorspezifische Subventionen für die klassisch regulierten Wirtschaftszweige Verkehr, Wohnungsvermietung, Land- und Forstwirtschaft sowie Berg- und Schiffbau vergeben.

Während die Branchensubventionen in Form von Erhaltungssubventionen und Steuervergünstigungen zu den Instrumentarien der Strukturprozeßpolitik zu rechnen sind, gehören die Marktzugangs- und Wettbewerbsbeschränkungen zu den Instrumentarien der Regulierungspolitik. Im Rahmen der Regulierungspolitik werden von den Regulierungsbehörden abweichend von den allgemeingültigen Prinzipien der Ordnungspolitik wettbewerbliche Ausnahmereiche für einzelne Unternehmen, Gruppen von Unternehmen oder Wirtschaftszweige auf der Angebotsseite gewährt. Als Regulierungsinstrumentarien mit wettbewerbsreduzierender oder -ausschließender Wirkung zugunsten einzelner Wirtschaftszweige gelten Preis-, Qualitäts- und Marktzutrittsregulierungen sowie die Errichtung von Ausnahmereichen innerhalb des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 99-103 GWB), wie z. B. im Güter- und Binnenschiffverkehrsverkehr, in der Land- und Forstwirtschaft sowie bei Versorgungsunternehmen von Strom und Gas. Überwiegend werden folgende regulierungspolitischen Mittel als Strukturhilfen eingesetzt:

- „staatliche Branchenfest- und Mindestpreise über Marktpreisniveau
- staatliche Abnahmeverpflichtungen (z. B. für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse),

⁴⁰ Vgl. Monopolkommission, 1994/1995, S. 44 f. und die dort angeführte Literatur. Zum Vergleich siehe 15. Subventionsbericht (Deutscher Bundestag, 1995). Zur wissenschaftlichen Diskussion des Subventionsbegriffes siehe z. B. Gundlach, 1965, S. 2 ff.; Andel, 1970, S. 4 ff.; Barga, 1987, S. 13 ff.

⁴¹ Vgl. Boss, Rosenschon, 1997.

⁴² Vgl. Anhang 4.

- gesetzliche Absatzgarantien (z. B. im Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft),
- Marktzugangs- und Kapazitätsbeschränkungen (z. B. Fahrzeug- oder Kapazitätskontingente im gewerblichen Straßengüterfernverkehr),
- gesetzlicher Besitzstandsschutz für bereits am Markt befindliche Unternehmen (z. B. im Personenlinienverkehr),
- wettbewerbsbeschränkende Demarkations- und Konzessionsverträge (z. B. in der Elektrizitätswirtschaft),
- quantitative Einfuhrbeschränkungen (z. B. Einfuhrkontingente für bestimmte Waren aus Nicht-EU-Ländern sowie aus Niedriglohn- und Staatshandelsländern),
- Verteuerungen des Auslandsangebotes durch verordnete Preisheraufschleusungen oder hohe Zölle für Importe (z. B. für bestimmte Agrarerzeugnisse und Fertigwaren aus Nicht-EU-Ländern),
- steuerliche Belastungen der Substitutionskonkurrenz (z. B. durch die Heizölsteuer).⁴³

Oftmals formieren sich einzelne regulierende Strukturhilfen mit wettbewerbsreduzierender bzw. -ausschließender Wirkung auch zu kompakten Anbieterschutzordnungen, wie sie sich als einzelne Berufsordnungen (z. B. Approbation für Apotheker und Ärzte) oder als Sonderordnung für einzelne Branchen (z. B. Agrarmarktordnung, Energiewirtschaftsordnung, Güterverkehrsordnung) zeigen. Exemplarisch verdeutlicht Peters die Agrarmarktordnung als Anbieterschutzordnung. „Die Regulierung der bedeutendsten Agrarerzeugnisse erfolgt über Agrarmarktordnungen, die aber in ihrer politischen Handhabung vornehmlich zur ‘Unordnung’ der Agrarmärkte in Form von ständigen Überschüssen geführt haben.

Das System dieser Anbieterschutzordnung basiert auf drei Eckpfeilern:

- „Mindestpreisgarantien (Preisfestsetzungen durch den EU-Ministerrat),
- Abnahmegarantien (aufgrund staatlicher Abnahmeverpflichtungen und Interventionskäufen),
- Außenschutz (durch Preisheraufschleusung bei billigeren Agrarimporten aus Nicht-EU-Ländern und Exportsubventionen in Form von Erstattungen der

⁴³ Peters, 1996a, S. 150.

Differenz zwischen hohen EU-Agrarpreisen und niedrigeren Exporterlösen auf Weltmarktniveau).“⁴⁴

Die Wirkungen dieser strukturprozeß- und regulierungspolitischen Maßnahmen bestehen im allgemeinen in einer Strukturhaltung respektive Strukturwandelverzögerung.

Eine bedeutende Wesenseigenschaft strukturpolitischer Hilfen ist ihr Kollektivgutcharakter, der sich in zweifacher Hinsicht zeigt. Einerseits setzt sich der Empfängerkreis des Gutes Strukturhilfe generell aus einer spezifisch abgegrenzten Gruppe, einer Branche oder einer Region zusammensammen, so daß es nicht möglich ist, einzelne Mitglieder der zu begünstigenden Gruppe etc. von der Nutzung des Strukturhilfengutes auszuschließen. Andererseits werden die aus der Strukturhilfenvergabe resultierenden sozialen Kosten als negative externe Effekte bestimmten Gruppen, wie insbesondere den Konsumenten, Steuerzahlern sowie eventuell der Substitutions- und Auslandskonkurrenz, aufgebürdet. Strukturhilfen weisen demnach als öffentliche Güter einen Doppelcharakter auf, indem sie sowohl bestimmte Gruppen begünstigen als auch benachteiligen, und sich kein Gruppenmitglied dieser positiven respektive negativen Effekte entziehen kann.

II. Marktstruktur von Angebot und Nachfrage

Strukturhilfen sind politische Güter. Ihre Produktion erfolgt auf der Grundlage des wirtschaftspolitischen Prozesses und unterliegt dessen restriktiven Bedingungen. Generell richtet sich ihre Vergabe nach rechtlichen und finanziellen Modalitäten, wobei den Strukturhilfenanbietern jedoch ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt und ordnungskonforme volkswirtschaftliche Aspekte meist unberücksichtigt bleiben. Im allgemeinen werden Strukturhilfen interessenorientiert produziert. Ihre Erstellung ist das Ergebnis eines Bargainingprozesses zwischen verschiedenen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen. Da sowohl ein wirksames Angebot als auch eine wirksame Nachfrage bestehen, werden Strukturhilfen zu einem marktfähigen Gut. Je nach spezifischer Art weisen Strukturhilfen unterschiedliche Knappheitsgrade auf. Während Branchensubventionen als sichtbare Finanzhilfen im Bundeshaushalt ausgewiesen werden und gegebenenfalls aufgrund eingeschränkter finanzieller Mittel nur begrenzt zur Verfügung stehen (Zwang zum Budgetausgleich), werden die Regulierungen nicht budgetär erfaßt und können meistens langfristig in größeren Mengen zu geringen Produktionskosten angeboten werden. Zudem bleiben Regulierungen aufgrund ihres geringen Grades an Markttransparenz

⁴⁴ Derselbe, 1995, S. 230.

größtenteils von der Öffentlichkeit unbemerkt. Welcher wirtschaftspolitische Laie durchschaut die in Berufsordnungen, einzelnen Marktordnungen, Branchengesetzen und branchenbezogenen Rechtsverordnungen enthaltenen Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige, die sich bis zu Anbieterschutzordnungen ausweiten können? Diese regulierungspolitischen Vorteile machen sich beide Marktseiten zunutze. Deshalb ist das Angebot an regulierungspolitischen Maßnahmen zugunsten eines bestimmten Wirtschaftszweiges meist reichhaltiger bzw. umfangreicher als Steuervergünstigungen und Branchensubventionen.

Marktmorphologisch ist der Strukturhilfenmarkt durch einen unvollkommenen Wettbewerb gekennzeichnet. Er weist entweder die Marktform des bilateralen Oligopols oder des Angebotsoligopols auf. Während die Angebotsseite des Marktes eindeutig durch wenige Strukturhilfenanbieter charakterisiert ist, zeichnet sich die Nachfrageseite durch zwei unterschiedliche Strukturen aus. So können sowohl einige wenige Branchen als auch viele Branchen mit jeweils unterschiedlicher Größe auf der Nachfrageseite agieren. Diese oligopolistische Marktform führt im allgemeinen dazu, daß sowohl die Strukturhilfenanbieter als auch -nachfrager bei ihren Handlungen die Aktionen und Reaktionen ihrer „Konkurrenten“ in ihre Entscheidungskalküle miteinbeziehen.

III. Verhaltensweisen der Anbieter

Auf der Angebotsseite fungieren als einzelne Anbietergruppen die wirtschafts- respektive strukturpolitischen Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und Kreis- bzw. Gemeindeebene. Dazu zählen die Regierung, die Parlamente und die jeweils sachlich zuständige öffentliche Verwaltung (Ministerialbürokratie), denen aufgrund der formalen Entscheidungsbefugnis, der faktischen Entscheidungsgewalt und Durchsetzungsmacht sowie der dauernden Einwirkungsmöglichkeit bzgl. wirtschaftspolitischer Maßnahmen eine wirtschaftspolitische Trägereigenschaft⁴⁵ zukommt. Neben diesen direkten Anbietern existieren indirekte Strukturhilfenanbieter, zu denen die politischen Parteien gehören. Durch die Parteizugehörigkeit vieler wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger - entweder politisch vorgegeben oder auf freiwilliger Basis - entsteht eine Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeit im wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

Jeder Anbieter und jede Anbietergruppe weist spezifische Verhaltensweisen auf, die mehr oder weniger den Prozeß der Strukturhilfenvergabe bestimmen.

⁴⁵ Zur Abgrenzung wirtschaftspolitischer Träger und Kriterien der Trägereigenschaft vgl. Peters, 1995, S. 67 ff.

Um diese Verhaltensweisen darstellen zu können, ist es erforderlich, die Motivationen und Ziele sowie die Rahmenbedingungen und Restriktionen, die das Handeln und die Handlungen der Anbieter prägen, aufzuzeigen. Unter Zugrundelegung des überwiegenden Eigeninteresses der einzelnen Handlungsträger, das durchaus nicht immer dem Gemeinwohl dient, werden die Strukturhilfenanbieter generell durch folgende komplexe Zielbündel⁴⁶ motiviert: materielle Anreize (insbesondere als Einkommen), Prestige in Form von Statussymbolen, gute physische Arbeitsbedingungen, Bequemlichkeit, persönliche Macht und Einfluß, ideelle Ziele (z. B. Stolz auf die eigene Arbeit, selbstloser Dienst für andere, Loyalität zur Organisation, patriotische Gesinnung) etc. Die Verhaltensweisen der Handlungsträger werden aber nicht nur durch ihre Bedürfnisse, sondern auch durch ihre Einstellungen als persönliches Wertsystem und durch Erwartungen als Annahme über zukünftige Ereignisse sowie durch Kenntnisse und Fähigkeiten als Wissen und Beherrschung von Methoden geprägt. Darüber hinaus kommt der sozialen Rolle als Verhaltensmuster, das mit einer sozialen Position oder einem Status in einem sozialen System verbunden ist, und der Verhaltensweise des Individuums in einer Gruppe weitere Relevanz zu.⁴⁷

Im folgenden soll dargestellt werden, welche Bedeutung die einzelnen strukturpolitischen Anbieter und Anbietergruppen im Prozeß der strukturpolitischen Programmentwicklung (vom Anstoß und der Initiative über die Suche, Bewertung und Auswahl von Handlungsalternativen bis zur Implementierung und Erfolgskontrolle) haben, welche Determinanten ihr Verhalten bzw. welche Motivationen ihr Handeln bestimmen und wie sich das Verhalten respektive Handeln innerhalb der jeweiligen Organisation oder Gruppe auswirkt.

1. Ministerialbürokratie

Innerhalb des Prozesses der Strukturhilfenvergabe nimmt die Ministerialbürokratie des Bundes eine präponderante Stellung ein. Die klassische, nach dem Prinzip der Gewaltenteilung entstandene gleichgewichtige Arbeitsteilung zwischen der Regierung, dem Parlament und der Ministerialbürokratie hat sich schwerpunktmäßig zugunsten letzterer verschoben. Trat ursprünglich das Parlament bzw. der Bundestag mit seinen Ausschüssen, Fraktionen und Parteien als Initiator für die wirtschaftspolitische Programmentwicklung (Setzung und Auswahl) auf und beschränkte sich die Aufgabe der Ministerialbürokratie auf die Programmausarbeitung und -ausführung, so hat die Ministerialbürokratie im Laufe der Zeit einen Bedeutungszuwachs erfahren, indem sie zum eigentlichen

⁴⁶ Vgl. z. B. Barnard, 1970b, S. 122 ff.

⁴⁷ Vgl. z. B. Hill, Fehlbaum, Ulrich, 1989, S. 59, S. 73, S. 85 ff.

wirtschaftspolitischen Programminitiator (Programmanstoß), -entwickler und -ausarbeiter geworden ist. Deshalb wird der Produktionsprozeß einer Strukturhilfe überwiegend von der Ministerialbürokratie bestimmt.

Folgende Bundesministerien sind für strukturpolitische Staatshilfen primär von Bedeutung: Eine dominierende Stellung nimmt das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) ein, das für die sektorale und regionale Strukturpolitik zuständig ist. Nicht mehr zu dem Kompetenzbereich dieses Ministeriums zählen die Wirtschaftszweige der Verkehrswirtschaft sowie die Wirtschaftszweige der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft. Da die beiden zuerst erwähnten Branchen inzwischen zu den bereits klassisch zu nennenden Strukturhilfeempfängern gehören, kommt dem Bundesministerium für Verkehr (BMV) und dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) ebenfalls eine strukturpolitische Bedeutung zu. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist primär als Durchführungsorgan an der Strukturhilfenverteilung beteiligt, weil dessen Geschäftsbereich durch wirtschafts- bzw. strukturpolitische Finanzhilfen, die vom Bundeshaushalt finanziert werden, tangiert wird. Andere Ministerien können je nach Sachlage ebenfalls strukturpolitische Relevanz erlangen.

Die Ministerien sind nach dem Prinzip der Hierarchie in eine Leitungsebene (Minister und Staatssekretäre), eine Führungszwischenschicht bzw. mittlere Leitungsebene (Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter) und eine Basisebene (Referatsleiter, mit Referenten und Sachbearbeiter) gegliedert. Die Beteiligung der Leitungsebene bei der Programmentwicklung⁴⁸ ist aufgrund des knappen Zeitbudgets und der begrenzten Informations- und Verarbeitungskapazität des Ministers und der Staatssekretäre gering; allenfalls zeigt sich die Mitwirkung in einer Initiativfunktion. Im wesentlichen besteht ihre Aufgabe in einer Kontrollfunktion, d. h. es soll eine Überprüfung stattfinden, ob die mit dem Programm beabsichtigten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können und ob das Programm mit den politischen Vorstellungen des Ministers oder der Regierung übereinstimmt. Im übrigen besteht ihre Aufgabe im sogenannten Mitzeichnen, oftmals ohne genaue Prüfung oder Sachkenntnis, und eventuell in einer Konsensbildung bei Konflikten auf den unteren Hierarchieebenen. Programmanstöße oder -initiativen von der Leitungsebene sind selten, es sei denn, das auszuarbeitende Programm gilt als *coram publico* bzw. als politisch bedeutsam, wie z. B. das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung⁴⁹ für die Jahre 1968-1972 (der sogenannte Leberplan). An der direkten Programmausarbeitung beteiligt sich die Leitungsebene nicht.

⁴⁸ Zur Bedeutung der Programmentwicklung in allen hierarchischen Ebenen der Ministerien s. z. B. Mayntz-Trier, Scharpf u. a., 1972, S. 82 ff.; Mayntz, Scharpf, 1975, S. 67 ff.; Schmid, Treiber, 1975, S. 122 ff.

⁴⁹ Vgl. Bundesregierung, 1968b.

Ebenso wie die Leitungsebene partizipiert die mittlere Leitungsebene primär an der Programmentwicklung nur in begrenztem Umfang; Programmanstöße oder -initiativen finden kaum statt. Aufgrund ihrer mediären Stellung innerhalb der ministerialbürokratischen Hierarchie nimmt sie eine Art Vermittlerfunktion ein, indem sie einerseits die politischen Intentionen der Leitungsebene für die Basisebene transparent zu machen versucht, andererseits die ausgearbeiteten Programme der Basisebene mit sachbezogenen Argumenten gegenüber der Leitungsebene vertreten soll. Je nachdem, welche Rolle der Abteilungs- bzw. Unterabteilungsleiter einnimmt, wird er sich eher als Administrator (Abteilungs- bzw. Unterabteilungsmanager), Fachmann (arbeitet an den Aufgaben der Referate mit) oder als Politiker (sein Handeln orientiert sich an politischen Kriterien) verhalten⁵⁰. Die Aufgabe des Mitzeichnens und der Konfliktregelung ist auch auf dieser Ebene von Bedeutung.

Für strukturpolitische Maßnahmen und Programme ist die Referatsebene am bedeutsamsten, denn der eigentliche Prozeß der Programmentwicklung findet auf der Basisebene und konkret in den einzelnen Fachreferaten statt. Die dominierende Stellung des Referats kommt auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I) zum Ausdruck: „Die tragende Einheit im organisatorischen Aufbau des Ministeriums ist das Referat. Jede Arbeit in einem Ministerium muß einem Referat zugeordnet sein.“⁵¹ Dadurch erlangen die einzelnen Referate ein Vorgangs- und Informationsmonopol, mit dessen Hilfe sie Programme (Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und Gesetzesnovellen, Entwicklung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften oder andere Regelungen) bearbeiten und eventuell dabei anstehende Probleme lösen bzw. Lösungsvorschläge ausarbeiten. Daraus wird ersichtlich, daß bei den Referaten das Zentrum des ministeriellen Sachverstandes liegt, den sich auch die übergeordneten Ebenen aus Mangel an personeller und technischer Ausstattung zunutze machen gezwungen sind. Der Referatsleiter ist weitgehend autonom. Gemäß der GGO I⁵² verwaltet er ein Referat in eigener Verantwortung. Alle Angelegenheiten in seinem Zuständigkeitsbereich, der nach dem Geschäftsverteilungsplan festgelegt ist, kann er nach seinem eigenen „pflichtgemäßen“ Ermessen entscheiden; ihm kommt ein Erstentscheidungsrecht zu. In den Fachreferaten erfolgt aber nicht nur die Ausarbeitung von Programmen, sondern es finden dort auch die Mehrzahl der Programmanstöße und -initiativen statt. Diese dezentralen Programminitiativen können sowohl intern, aus dem einzelnen Referat selbst, als auch extern erfolgen. Externe Programminitiativen kommen im allge-

⁵⁰ Vgl. Mayntz, Scharpf, 1975, S. 80 ff.

⁵¹ § 4 Abs. 2, Satz 1,2 GGO I.

⁵² Vgl. § 4 Abs. 3 GGO I.

meinen von den Strukturhilfennachfragern, also den Interessenverbänden und anderen Interessengruppen.

Es stellt sich die Frage, welche Motive die einzelnen ministeriellen Strukturhilfenanbieter veranlassen, Strukturhilfen anzubieten. Nach den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie versuchen die (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger, ihren eigenen Nutzen zu maximieren. In den von den Vertretern der Neuen Politischen Ökonomie konstruierten Modellen werden unterschiedliche Entscheidungsmotivationen zugrunde gelegt. Downs unterstellt in seiner Ökonomischen Theorie der Demokratie, daß die Inhaber von Regierungsämtern aus regierenden Parteien versuchen, ihre Wählerstimmen zu maximieren. Diese Wählerstimmenmaximierungshypothese kann zwar in einigen Fällen auch das tatsächliche Verhalten der vom politischen Wahlausgang abhängigen Leitungsbeamten widerspiegeln. Aber wieviele Ministerialbürokraten sind vom politischen Wahlausgang betroffen? Denn außer der politischen Führung des Ministeriums und den Abteilungsleitern als politische Leitungsbeamte, die in ihrer Berufsfunktion unmittelbar vom Wahlausgang berührt werden, ist das Wahlergebnis für die unteren Hierarchieebenen meist von untergeordneter Bedeutung.

In seiner Bürokratietheorie unterscheidet Downs fünf Typen von Amtsinhabern, die komplexe Zielbündel verfolgen, wie „Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit, Bequemlichkeit, Loyalität (einer Idee, Institution, der Nation gegenüber), Stolz auf ausgezeichnete Arbeit und den Wunsch dem öffentlichen Wohl zu dienen (wie der Amtsinhaber es versteht)“.⁵³ Je nachdem, welche Zielmaximierung im Vordergrund steht, ergeben sich nach Downs unterschiedliche Typologien von Amtsinhabern mit rein eigennützigen und gemischten Motivationsstrukturen.⁵⁴ Rein eigennützige Amtsinhaber verfolgen primär für sie selbst Nutzen bringende Ziele, die aber nicht unbedingt im Interesse ihrer Ämter bzw. Ressorts oder der Gesellschaft liegen. Diese Amtsinhaber klassifiziert Downs in Aufsteiger und Bewahrer. Aufsteiger haben ein zentrales Interesse daran, ihre Macht, ihr Einkommen und ihr Prestige zu maximieren. Diese Ziele können sie durch Beförderung oder ein höheres Statusniveau erreichen. Die Bewahrer dagegen versuchen, ihre eigene Sicherheit, definiert als Bewahrung des eigenen Macht-, Einkommens- und Prestigeniveaus, sowie Bequemlichkeit zu maximieren. Amtsinhaber in ihrer Rolle als Bewahrer streben demzufolge die Erhaltung des Status quo an; sie gelten als innovationsfeindlich und stehen Veränderungen ablehnend gegenüber. Amtsinhaber mit gemischten Motivationen verfolgen sowohl eigennützige als auch altruistische, aus übergeordneten Wertvorstellungen zusammengesetzte Ziele. Downs unterscheidet drei typische

⁵³ Downs, 1974b, S. 201.

⁵⁴ Vgl. ebendort, S. 201 f.

Amtsinhaber mit diesen gemischten Motivationen: die Eiferer, die Anwälte, die Staatsmänner. Die Eiferer verfolgen relativ enge politische Konzepte. Ihr Ziel ist die Macht, entweder um ihrer selbst willen oder zur Realisierung der Konzepte. Die Anwälte orientieren sich an größeren politischen Linien oder an Organisationen. Diese Amtsinhaber zeichnen sich durch eine unparteiische Beurteilung verschiedener innerorganisatorischer Vorschläge und ein loyales Verhalten innerhalb ihrer eigenen Organisation aus. In ihrer Beziehung zur äußeren Umwelt, insbesondere in konfliktären Situationen zu anderen Organisationen, zeigen die Anwälte jedoch ein ämtergebundenes Verhalten. Der dritte Amtsinhabertyp, die Staatsmänner, ähneln nach Downs in ihrem Verhalten dem klassischen Amtsinhaber in der öffentlichen Verwaltungslehre: sie verhalten sich gegenüber der gesamten Gesellschaft loyal. Analog den Eiferern und Anwälten versuchen sie ebenfalls sowohl aus persönlichen als auch altruistischen Motiven, Macht und Prestige zu erlangen, um wichtige politische Entscheidungen zu beeinflussen. Aus den verschiedenen Motivationen der unterschiedlichen Amtsinhabertypen und der Untersuchung der internen hierarchischen Struktur von Bürokratien leitet Downs weitere Verhaltenshypothesen ab. Wie beispielsweise die Verwendung von inner- und außerorganisatorischen Informationen und die Reaktion auf Anweisungen von Vorgesetzten, die entweder zum eigenen Vorteil oder zugunsten der eigenen Abteilung verwendet werden können.⁵⁵ Die beiden von Downs klassifizierten Amtsinhabertypen, die Aufsteiger und Bewahrer, zeigen sich grobstrukturiert auch in strukturpolitisch relevanten Ministerien. So verkörpern die Aufsteiger Entscheidungsträger mit Aufstiegs- und Beförderungschancen, während die Bewahrer zu den Ministerialbürokraten ohne Aufstiegs- und Beförderungschancen zählen. Für eine effiziente Analyse ministerieller Verhaltensweisen und Motivationen sowie eine bürokratische Verhaltensmodellbildung sind jedoch die Zielbündel zu komplex und die verschiedenen Amtsinhabertypisierungen zu unstrukturiert.

Im Gegensatz zu Downs, in dessen Modell umfassende Motivationsstrukturen als Zielbündel der Bürokraten zugrunde gelegt werden, geht Niskanen in seiner Bürokratietheorie primär von nur einem Ziel aus. Zwar verfolgen die Bürokraten in Niskanens Ansatz indirekt auch verschiedene Ziele, wie „Gehalt, Nebenbezüge, öffentliches Ansehen, Macht, Patronatentum, Einfachheit der Verwaltung des Amtes sowie Einfachheit der Durchführung von Veränderungen“⁵⁶. Aber „alle diese Variablen ... sind eine positiv monotone Funktion des Gesamtbudgets des Amtes“⁵⁷. In Niskanens Modell korrelieren die individuellen Interessen von Bürokraten positiv mit dem Gesamtbudget der betreffenden

⁵⁵ Vgl. ebendort, S. 204 f.

⁵⁶ Niskanen, 1974, S. 209.

⁵⁷ Ebendort, S. 209.

Bürokratie. Als grundlegende Verhaltenshypothese ergibt sich demnach die Maximierung ihres Budgets. Niskanen geht also in seiner Bürokratietheorie von der Budgetmaximierung als Verhaltensmotivation der bürokratischen Entscheidungsträger zur indirekten Befriedigung ihrer Eigeninteressen aus. Diese Verhaltensweise kann zutreffen, wenn die Ministerialbürokraten Strukturhilfen in Form von Subventionen anbieten. So bestätigt Peters die von Niskanen aufgestellte Verhaltenshypothese der Budgetmaximierung für strukturpolitische Verwalter von Finanzhilfen aus seinen eigenen Erfahrungen im Bundesministerium für Wirtschaft. Es zeigte sich, „daß fast alle Fondsverwalter von sogenannten Strukturhilfen für bestimmte Branchen bestrebt waren, die Fonds von Rechnungsjahr zu Rechnungsjahr in die Höhe zu treiben“⁵⁸. Als absoluter Erklärungsansatz für die Analyse strukturpolitischen Bürokratieverhaltens ist Niskanens Theorie jedoch nicht geeignet, denn weder verwalten alle Referate Fonds, noch beschränken sich Strukturhilfen ausschließlich auf Finanzhilfen. Peters geht bei seiner Kritik an Niskanens verhaltenswissenschaftlichem Ansatz von der Überlegung aus, daß eine Vielzahl der Leistungsprogramme von Bürokraten budgetunabhängig sind. Insbesondere im Bereich der Strukturpolitik sind lediglich die Subventionen als Finanzhilfen budgetabhängig, während die Steuervergünstigungen und Regulierungsmaßnahmen keiner (direkten) Budgetrestriktion unterliegen. Welche Motive bestimmen das Verhalten der budgetunabhängigen Bürokraten? Peters differenziert bei den Entscheidungsmotiven zwischen den verschiedenen Hierarchien der Ministerialbürokratie. Je nach strukturpolitischer Entscheidungsebene sind unterschiedliche Motive ausschlaggebend. „Werden strukturpolitische Entscheidungen von Gewicht auf hoher politischer Ebene getroffen, so steht ... meist der Aspekt der Stimmenmaximierung im Mittelpunkt. Werden dagegen strukturpolitische Maßnahmen auf niedrigerer Entscheidungsebene von Beamten, deren Berufskarriere nicht unmittelbar vom Wahlausgang berührt wird, gestaltet, so steht als vorrangiges Entscheidungsmotiv die Kompetenzoptimierung im Vordergrund.“⁵⁹ Peters hält die von Downs und Niskanen aufgestellten Verhaltenshypothesen (wirtschafts-)politischer Entscheidungsträger nicht für allgemeingültig. Beide Theorien mit ihren einseitigen Hypothesen der Wählerstimmen- und Budgetmaximierung unter Zugrundelegung individualistischer Verhaltensweisen bedürfen für die Erklärung strukturpolitischen Entscheidungsverhaltens einer Erweiterung durch andere Verhaltensstrategien, wie die von Peters aufgezeigte Kompetenzoptimierung. Kompetenzoptimierendes Verhalten kann bei vielen Bürokraten in Ministerialorganisationen beobachtet werden. Es läßt sich auch auf die in Downs' Bürokratietheorie klassifizierten Amtsinhabertypen übertragen. Die Berücksichtigung des vor-

⁵⁸ Peters, 1995, S. 144.

⁵⁹ Ebendort, S. 189.

rangigen Kompetenzinteresses statt der komplexen Ziele bzw. Zielbündel von Bürokraten trägt zu einer vereinfachten Analyse der Verhaltensweisen bei.

Was bedeutet Kompetenzoptimierung konkret? Nach Peters bestehen die Interessen der Staatsbürokratie vorwiegend in der institutionellen und personellen Bedeutungsmaximierung, die im allgemeinen mit einer Beförderung erreicht werden kann, und dazu beiträgt, die persönlichen Interessen und Ziele, die sich in komplexer Art zeigen können, zu realisieren. Aber nicht jede Position in der ministeriellen Hierarchie ist mit einer Beförderungsmöglichkeit verbunden. Wie verhalten sich die Staatsbürokraten in diesem Fall? Beide Verhaltensweisen, die mit der Beförderungschance verbundene und die ohne Beförderungsmöglichkeit, lassen sich nach Peters mit der Kompetenzoptimierung⁶⁰, die sowohl Kompetenzerweiterungen als auch Kompetenzwahrung und Kompetenzabstoßungen beinhaltet, erklären. Kompetenzoptimierung in der Terminologie von Peters bedeutet Zuständigkeitsoptimierung, d. h. das Bestreben der einzelnen Bürokraten, entweder Aufgaben zu erweitern, den status quo zu erhalten oder Aufgabenzuweisungen einzuschränken, um ihre persönlichen oder beruflichen Interessen optimal zu befriedigen. Zur Verdeutlichung hat Peters die typischen Kompetenzinteressen der jeweiligen Ebenen in einem Tableau dargestellt. Methodisch unterteilt er die Entscheidungsträger der Basis- sowie Unterabteilungs- und Abteilungsleiterebene jeweils in Beamte mit und ohne Beförderungsmöglichkeiten; bei der Leitungsebene unterscheidet er zwischen den Staatssekretären und dem Minister. In einem weiteren Schritt weist er jeder Entscheidungsträgereinheit das vorrangige Kompetenzinteresse zu.⁶¹ Als Ergebnis zeigt sich, daß die Kompetenzinteressen auf allen hierarchischen Ebenen der Ministerialbürokratie feststellbar sind. So werden Ministerialbeamte ohne weitere Aufstiegschancen vorrangig ein kompetenzwahrendes, bei arbeits- und kritikträchtigen Aufgaben allerdings ein kompetenzabstoßendes Verhalten zeigen. Beamte mit Beförderungsaussichten werden überwiegend versuchen, ihre Kompetenz zu erweitern, um ihre Beförderungschancen zu verbessern und eventuell ihre personelle Bedeutung zu erhöhen. Nur bei karrierehemmendem Vorhaben werden sie sich kompetenzabstoßend verhalten. Die Leitungsebene ist ebenfalls an einer Kompetenzausweitung interessiert, insbesondere, um ihr Prestige innerhalb der Regierung zu erhöhen. Generell hat ein Ministerialbeamter sein individuelles optimales Kompetenzverhalten erreicht, wenn es ihm gelingt, prestigeträchtige Kompetenzen derart an sich zu ziehen bzw. kritikträchtige Kompetenzen dermaßen abzustößen, daß er „seine Beförderungschancen erhöhen, seinen Berufsärger vermindern, seine Arbeitsfreude steigern und sein Prestigebedürfnis befrie-

⁶⁰ Vgl. ebendort, S. 182 ff.

⁶¹ Vgl. Anhang 5.

digen⁶² kann. Gemäß Peters weist die ministerialbürokratische Behördenorganisation ein von Zuständigkeitsdenken geprägtes Organisationsschema auf. Kompetenzoptimierendes Verhalten kann als oberste Verhaltenshypothese für (wirtschafts-)politische Entscheidungsträger gelten. Auch die Motivationen der Stimmenmaximierung und der Budgetmaximierung lassen sich unter dem Oberbegriff der Kompetenzoptimierung subsumieren.

Individuelles kompetenzoptimierendes Verhalten läßt sich allerdings nicht ständig durchsetzen, sondern es unterliegt auch Restriktionen. Diese können sich einerseits aus dem ministeriellen Prozeß heraus, andererseits aufgrund der Interdependenz mit den anderen, an der Strukturhilfenvergabe beteiligten Anbieter und Anbietergruppen ergeben. Aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzinteressen der einzelnen Bürokraten können sich z. B. Kompetenzkonflikte zeigen⁶³, die es dem einzelnen unmöglich machen, sich ständig in seinem Sinne kompetenzoptimierend zu verhalten. Weitere Restriktionen resultieren aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und den einzelnen Geschäftsverteilungsplänen, in denen u. a. der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der einzelnen organisatorischen Einheiten und die Beteiligung ressortinterner und -externer Einheiten an dem zur Bearbeitung anstehenden Programmvorhaben neben dem federführenden Referat geregelt sind. Insbesondere durch die vorgeschriebenen Verfahren der Beteiligung und Zustimmung von Referenten, deren Zuständigkeitsbereich von Programmen tangiert werden, ergeben sich im bürokratieinternen Abstimmungsprozeß vielfältige Besprechungsspiralen, wie Hausbesprechungen und interministerielle Besprechungen. Wer setzt sich bei diesen Besprechungen durch? Solange das individuelle kompetenzoptimierende Verhalten der am Abstimmungsprozeß Beteiligten nicht beeinträchtigt wird, werden sie sich der Meinung des federführenden Referenten bzw. Referats anschließen. Besteht jedoch die Gefahr der eigenen Kompetenzbeeinflussung, so werden sie ihren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gegen die konkurrierenden Programme verteidigen⁶⁴ und zumindest versuchen, ihre Kompetenz durch Erhaltung des status quo zu wahren. Wessen Handlungsspielraum in den anschließenden Konfliktaustragungs- und Konsensbildungsprozessen eingeschränkt wird und wer sich bei diesen Besprechungen durchsetzt, ist ex ante nicht bestimmbar. So kann sich der federführende Referent im Vorteil befinden, da er sich durch die ständige intensive Beschäftigung mit häufig wiederkehrenden angeblichen oder tatsächlichen Branchenproblemen zu einem Spezialisten im intra- und interministeriellen Programmentwicklungsprozeß ent-

⁶² Peters, 1995, S. 182.

⁶³ Vgl. ebendort, S. 183.

⁶⁴ Diese Verhaltensmuster werden von Scharpf mit negativer Koordination umschrieben. Vgl. Scharpf, 1973, S. 87.

wickelt hat. Aufgrund seiner Fachkenntnisse erlangt der federführende Fachreferent gegenüber den Referenten der Grundsatz-, Haushalts- oder Rechtsabteilung sowie auch gegenüber den übergeordneten Hierarchieebenen zuweilen eine bessere Handlungsposition. „Die feste Zuweisung spezialisierter Aufgaben ... führt zu jener Akkumulation von Fach- und Problemwissen, Routinisierung von Verfahrensweisen und Lösungsmustern, Stabilisierung von Zielvorstellungen, Orientierung an eingespielten Kontakt- und Kommunikationsnetzen, die als Funktionen und Folgen dauerhafter Spezialisierung erwartet werden können.“⁶⁵ Möglich ist aber auch bei Besprechungen auf Referateebene, daß beteiligte Referate einem Programm erst zustimmen, wenn sich das federführende Referat bereit erklärt, Änderungen - mehr oder weniger bedeutsamer Art - vorzunehmen. Kann in gemeinsamen Beratungen keine Kompromißlösung erzielt werden, wird die nächst höhere Ebene, die Unterabteilungsleiter- oder Abteilungsleiterebene, zur autoritativen Entscheidung herangezogen. Wenn wiederum keine Einigung stattfindet, weil die mittlere Leitungsebene in ihrem kompetenzoptimierenden Verhalten beeinträchtigt wird, schaltet sich die Ministeriumsleitung zur Entscheidungsfindung ein. In letzter Konsequenz wird durch die hierarchische Struktur der Abstimmungskonflikt, bei dem es sich vorwiegend um ein Kompetenzringen handelt, gelöst. Für viele Ressortvorlagen ist das Bundeskabinett das letzte Entscheidungsorgan.

2. Regierung

Die Regierung wird in der strukturpolitischen Entscheidungsphase durch Beratungen der Minister unter Leitung des Bundeskanzlers im Kabinett mesoökonomisch tätig. Wodurch werden die Verhaltensweisen der Regierung motiviert? Als politische Führungsinstitutionen sind der Bundeskanzler und indirekt auch die Kabinettsmitglieder von der politischen Wahl abhängig. Deshalb besteht ihre hauptsächliche Motivation in der Wiederwahl. Um dieses Ziel zu erreichen, streben sie eine Maximierung der Wählerstimmen an. Dabei verfolgen sie meist eine bestimmte Strategie der strukturpolitischen gruppenbegünstigenden Politik, wie das nachfolgende politisch-mesoökonomische Interdependenz- und Verteilungsmodell aufzeigt.⁶⁶ Fakt ist, daß neben den parteigebundenen Stammwählern die tatsächlichen Wechselwähler ausschlaggebend für eine bestimmte Regierungsbildung sind. Deshalb wird eine wiederwahlorientierte Regierung versuchen, „mittels einer einkommensrelevanten Gruppenbegünstigungspolitik ihre Stammwählerschaft zu halten und Wechselwähler aus bisher unerreichten Wäh-

⁶⁵ Ebendort, S. 80.

⁶⁶ Vgl. Anhang 6.

lerschichten und -gruppen zusätzlich zu gewinnen.“⁶⁷ Demzufolge wird „sowohl eine Links- als auch eine Rechtsregierung eine Verteilungsstrategie verfolgen, welche die Einkommenssituation ihrer Stammwähler und bestimmter Zielgruppen aus dem Wechselwählerpotential verbessert. Dagegen werden sie versuchen, die eventuell dafür erforderlich werdenden Finanzierungsmittel über Steuer- und Abgabenbelastungen vorwiegend den Stammwählern der Gegenpartei aufzubürden.“⁶⁸ Welche spezifischen Verteilungsstrategien und wählergruppenbeeinflussende Politik verfolgen sowohl Links- als auch Rechtsregierungen im einzelnen?

Der Ausgangspunkt für eine spezielle verteilungsorientierte Wirtschaftspolitik von Links- als auch Rechtsregierungen bildet die Überlegung, aus welchen konkreten Gruppen sich traditionell ihre Wähler zusammensetzen, welche Wählergruppen ihnen ideologisch nahestehen und aus welchen Bereichen sich eventuelle Wechselwähler rekrutieren. Überwiegend setzt sich die Stammwählerschaft von Linksregierungen aus der Gruppe der Arbeiter, die sowohl aus einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen kommen aber auch zu den einkommensmäßig höher dotierten Facharbeitern zählen können, zusammen. Deshalb werden Linksregierungen eine mesoökonomische Verteilungspolitik praktizieren, durch die sich die Arbeits- und Einkommensverhältnisse dieser Wählergruppe verbessern. Speziell bedienen sie sich dazu hauptsächlich der Instrumentarien keynesianischer Beschäftigungspolitik, ergänzt um zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Unterstützung arbeitsintensiver Wirtschaftszweige.⁶⁹ Um ihrer Politik Nachdruck zu verleihen, bilden sie in der Regel mit den Gewerkschaften Interessenkoalitionen, wodurch die arbeitsmarkt- und arbeitsrechtlichen Regulierungen meistens weiter ausgebaut werden können.⁷⁰ Zusätzlich kann es für Linksregierungen wahlpolitisch attraktiv sein, auch das Einkommen sozial schwacher Bevölkerungsgruppen mittels öffentlicher Transfereinkommen zu erhöhen.⁷¹ Allerdings sind dieser stammwählergruppenbeeinflussenden Verteilungspolitik Grenzen gesetzt, wenn auch die Nebenbedingung Wechselwähler in die Überlegungen miteinbezogen wird. In diesem Fall wird sich eine Linksregierung wie folgt verhalten: Sie wird „die Verteilungsinteressen ihrer Stammwähler nur noch dann und insoweit befriedigen, wie dieses voraussichtlich für die Aufrechterhaltung einer stabilen Wählerverbindung notwendig ist und dieses nicht zur Verprellung potentieller Wähler mit wahrscheinlich anderen Verteilungsinteressen führt. Sie wird sich beispielsweise nicht massiv

⁶⁷ Peters, 1995, S. 318.

⁶⁸ Ebendort, S. 320.

⁶⁹ Vgl. ebendort, S. 321.

⁷⁰ Vgl. ebendort, S. 321.

⁷¹ Vgl. ebendort, S. 321.

für eine kräftige Erhöhung sozialer Lohnnebenkosten zugunsten ihrer Stammwähler aus der Arbeiterschaft einsetzen, wenn die damit verbundene Arbeitskostenerhöhung auf potentielle Wechselwähler aus dem Bereich des selbständigen Handwerks und Einzelhandels abschreckend wirkt.“⁷² Zur Finanzierung ihrer mesoökonomischen Verteilungspolitik werden sich Linksregierungen ebenfalls gruppenpolitischer Instrumentarien bedienen, indem sie versuchen, insbesondere die Stammwähler der Gegenpartei - im Zweiparteienmodell die rechtsorientierten Stammwähler - hauptsächlich mit Instrumentarien der Steuererhöhung, wie Vermögensteuer, Kapitalertragsteuer, Gewerbesteuer und/oder Einkommensteuersätze für hohe Einkommen, zu belasten.⁷³

Zu den traditionell und ideologisch orientierten Wählergruppen von Rechtsregierungen zählen vornehmlich die selbständig Gewerbetreibenden sowie die Bezieher höherer Einkommen. Bei ihrer mesoökonomischen Verteilungspolitik konzentrieren sich deshalb Rechtsregierungen vorwiegend auf die Instrumentarien zur Erhöhung der Kapital-, Leitungs- und Subventionseinkommen, wie Förderung von Investitionen, Kapitalbildung und Privatisierungen staatlicher Unternehmen sowie Senkung von Unternehmensteuern und hoher Einkommensteuersätze.⁷⁴ Um zusätzlich Wechselwähler zu gewinnen, die oftmals das „Zünglein an der Waage“ bilden, versuchen Rechtsparteien, rechtsorientierte linke Stammwähler und Wechselwähler aus der Gruppe der Arbeiter und Angestellten verteilungspolitisch zu umwerben. Deshalb „schließen auch Rechtsregierungen noch vorhandene Lücken im bereits dichtgeknüpften Netz der Sozialleistungen. Angekündigte grundlegende Umbauten des kaum noch finanzierbaren Sozialsystems, die auch eine Trennung vom betrieblichen Arbeits- und Sozialsystem und damit eine Kostenreduzierung im Unternehmensbereich bringen sollen, kommen kaum voran, weil auch Rechtsregierungen unsicher sind, ob und inwieweit derartige einschneidende Veränderungen sich wahlmäßig auszahlen.“⁷⁵

Wie sich aus Peters' politisch-mesoökonomischem Interdependenz und Verteilungsmodell von Links- und Rechtsregierungen ergibt, weisen beide Regierungen ähnliche Verteilungsstrukturen auf. Da sie sich aufgrund ihres Zieles der Wählerstimmenmaximierung gezwungen sehen, verteilungspolitisch nicht nur ihre Stammwähler, sondern zudem auch ihnen ideologisch oder aus anderen Gründen nahestehende Stammwähler der Gegenpartei sowie die Wechselwähler zu begünstigen, die sich gemäß der jeweiligen Verteilungspräferenz ihrer Einkommen um die Medianwählerposition gruppieren, verfolgen beide Regierun-

⁷² Ebendort, S. 321 f.

⁷³ Vgl. ebendort, S. 322.

⁷⁴ Vgl. ebendort, S. 323.

⁷⁵ Ebendort, S. 323.

gen wahlpolitisch eine Strategie, mit der relativ viele Gruppen begünstigt werden. Deshalb bleibt „sowohl unter Links- als auch Rechtsregierungen das dichtgeknüpfte soziale Netz sowie das ausgeferte Geflecht der Subventionen und staatlichen Regulierungen nahezu gleich.“⁷⁶

Analog der Ministerialbürokratie ist ebenfalls die Regierung im engeren Sinn in unterschiedliche Gruppenstrukturen eingebunden, beispielsweise in verschiedene formale aber auch informelle Gruppen innerhalb der eigenen Partei oder in kabinettsinterne Gruppen. Wie bereits bei der politischen Organisationssoziologie in Kapitel D des zweiten Teils dargestellt, ist der kabinettsinterne Entscheidungsprozeß durch ein ständiges Aushandeln sowohl zwischen den einzelnen Kabinettsmitgliedern als auch zwischen bestimmten Koalitionen und speziellen Kabinettsghremien, wie die sogenannten Kabinettsausschüsse, sowie informellen Kabinettsgruppen, beispielsweise der innere Kabinettskreis, gekennzeichnet.⁷⁷

In der Regel partizipieren Ministerialreferenten auch am kabinettsinternen Entscheidungsprozeß, indem sie zur Vorbereitung von Kabinettsvorlagen beitragen, in Form von interministeriellen Ausschüssen den Kabinettsausschüssen zuarbeiten und an ihnen ebenfalls teilnehmen. Von seiten der Ministerialbürokratie besteht ein starkes Interesse an interministeriellen Ausschüssen. „Der Vorsitz in einem derartigen Ausschuß (ist) ... attraktiv für jeden Referenten, der vorankommen will. Denn bei guter sachlicher Arbeit des Ausschusses sind die Chancen für den Vorsitzenden in der Regel groß, befördert zu werden.“⁷⁸ Interministerielle Ausschüsse verhelfen also insbesondere dem federführenden Ressort zu einer Machtakкумуляtion oder mit anderen Worten zu einer Realisierung der vorrangigen Kompetenzinteressen der verschiedenen Ministerialbürokraten. Durch ihre vorentscheidende Arbeitsweise tragen diese interministeriellen Ausschüsse wesentlich zu einer ministerialbürokratisch vorstrukturierten Entscheidungsfindung des Kabinetts bei.

3. Politische Parteien

Politische Parteien bzw. Parteimitglieder partizipieren an der Strukturhilfenvergabe auf der Angebotsseite in ihrer Rolle als Abgeordnete bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Funktion sowie auf Leitungsebene als kleine Führungszirkel bzw. -gruppen⁷⁹ durch die Formulierung von Verteilungszielen mit spezifischen mesoökonomischen Instrumenten zugunsten ihrer jeweiligen Wähler-

⁷⁶ Ebendort, S. 324.

⁷⁷ Siehe S. 108 ff. dieser Arbeit.

⁷⁸ Brauswetter, 1976, S. 110.

⁷⁹ Siehe S. 117 ff. dieser Arbeit.

klientel unter Maximierung positiver bzw. unter Minimierung negativer Nebeneffekte für die Wechselwähler in der Hoffnung, dadurch einen Wahlsieg zu erringen. Bei Wahlsieg setzt dann die Partei (bzw. die Parteien) ihre jeweiligen spezifischen mesoökonomischen Instrumentarien zur verteilungspolitischen Begünstigung ihrer Stamm- und Wechselwähler ein, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.

An der Strukturhilfenvergabe versuchen politische Parteien sich auch als Beeinflussungskräfte durch ihre Aggregations- und Artikulationsfunktion gesellschaftlicher Interessen zu beteiligen. So sind sie insbesondere bestrebt, durch personelle und sachliche Unterstützung, beispielsweise in Form von Übernahme von Interessentenwünschen in Parteiprogrammen, Nominierung von Parlamentskandidaten, Eingaben, Gutachten und eventuell politischer Stellungnahmen in der Öffentlichkeit, bei der Durchsetzung von Interessengruppenforderungen im wirtschaftspolitischen Prozeß mitzuwirken.

4. Parlament

Prinzipiell fungiert das Parlament in seiner Gesamtheit als mesoökonomischer Akteur in der Entscheidungsphase strukturpolitischer Gesetzgebung bei Branchen- und Detailgesetzen. Im allgemeinen wirken jedoch einzelne Parlamentarier und verschiedene innerparlamentarische Gruppierungen, wie die Ausschüsse und Arbeitskreise, Fraktionen und innerfraktionelle Gruppen⁸⁰, in allen Aktionsphasen strukturpolitischen Handelns indirekt mit. Oftmals finden sich in diesen unterschiedlichen parlamentarischen Gruppen verbandsnahe Abgeordnete, die die jeweilige Strukturhilfennachfrage ihnen nahestehender Interessenverbände unterstützen.

Oberstes Ziel fast eines jeden Abgeordneten ist ein politisch bedeutsames Amt, wobei je nach Persönlichkeit eine mehr oder weniger öffentlichkeitswirksame Stellung angestrebt wird. Seine Handlungsweisen werden demnach darauf ausgerichtet sein, dieses Ziel zu erreichen. Da der parlamentarische Entscheidungsprozeß überwiegend durch Gruppenentscheidungen gekennzeichnet ist, kann der einzelne Abgeordnete sein individuelles Interesse oftmals nur durch diese gruppenstrukturelle Nebenbedingung verwirklichen. Allerdings können sich die inner- und auch zahlreichen außerparlamentarischen Gruppenzwänge für ihn negativ auswirken, wenn er sich entgegen seiner Überzeugung und seines individuellen Interesses dem Gruppendruck beugen muß und diese gruppendeterminierte Verhaltensweise für seine Zielerreichung abträglich ist.

⁸⁰ Zur Bedeutung dieser innerparlamentarischen Gruppen siehe S. 113 ff. dieser Arbeit.

IV. Verhaltensweisen der Nachfrager

Strukturpolitische Akteure auf der Nachfrageseite sind hauptsächlich die Branchenverbände als Interessengruppen, in denen sich einzelne Branchenunternehmen zwecks optimaler Durchsetzung ihrer ökonomischen Interessen organisieren. Motiviert werden die strukturpolitischen Handlungsweisen der Branchenunternehmen durch ein rentensuchendes Verhalten (rent seeking), indem sie mit Hilfe von Branchenverbänden wirtschaftliche Einkommensvorteile zu erlangen versuchen, die nicht auf ihrer produktiven Leistung basieren, sondern durch produktive Leistungen anderer Wirtschaftssubjekte finanziert werden. Im allgemeinen kann ein Branchenverband erst strukturpolitische Forderungen präsentieren, wenn er die notwendige Artikulations-, Aggregations- und Selektionsfunktion für die oftmals unterschiedlichen strukturpolitischen Interessen seiner Verbandsmitglieder erfüllt und zu einer einheitlichen Nachfragefunktion zusammengefaßt hat.

Für den verbandlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß⁸¹ kommt der hauptamtlichen Geschäftsführung bzw. der Verbandsbürokratie eine große Bedeutung zu; sie bestimmen maßgeblich den Prozeß der Strukturhilfennachfrage. Denn „häufig sind nur sie aufgrund ihrer umfassenden Branchenkenntnisse sowie ihrer Verbindungen zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen in der Lage, realistische Verbandsziele zu formulieren und Verbandsforderungen am Markt für Strukturhilfen gegen die Konkurrenz anderer Verbände durchzusetzen.“⁸² Unter der Voraussetzung, daß die hauptamtlichen Verbandsfunktionäre primär bestrebt sind, ausschließlich im Interesse des Gesamtverbandes zu handeln, ist ihre relativ große Entscheidungskompetenz innerhalb des Verbandes nicht als problematisch zu bewerten. Weil die geschäftsführende Verbandsleitung jedoch, wie jede andere Person, ein Eigeninteresse - beispielsweise an hohem Einkommen, Ämtern und Prestige - hat, besteht die Gefahr, daß sie ihre Interessen primär zu realisieren trachtet und die Befriedigung der Mitgliederinteressen nur sekundär erfolgt; und zwar höchstens als Mittel zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke. Beispielsweise - so Peters - „kann sie zwecks Erweiterung ihres eigenen Herrschaftsbereiches bewußt solche Strukturhilfen anstreben, deren verbandsseitige Verwaltung eine personal- und kostenmäßig größere Verbandsorganisation voraussetzt“⁸³. Im Gegensatz dazu sind die Verbandsmitglieder im allgemeinen an einer relativ kostengünstigen und zugleich effizienten Geschäftsführung des Verbandes interessiert. Die Interessen der Verbandsgeschäftsführer bzw. -führung und der Verbandsmitglieder können al-

⁸¹ Zu den Interessenverbänden speziell siehe S. 126 ff. dieser Arbeit.

⁸² Peters, 1995, S. 172.

⁸³ Ebendort, S. 172.

so erheblich divergieren. Oftmals entsteht die Förderung des Verbandswohles als ein Nebeneffekt, als eine Art Kuppelprodukt der Interessenverfolgung der Verbandsfunktionäre bzw. Führung(sgruppen). Außerdem ist eine Verbandsorganisation daran interessiert, als Organisation eine Monopolstellung einzunehmen, damit höchstens der Widerspruch, jedoch nicht die Abwanderung unzufriedener Mitglieder wirksam wird. Generell sind sowohl die leitenden Verbandsfunktionäre als auch die Verbandsbürokratie bestrebt, diese Ziele langfristig zu sichern, um ständig größer und erfolgreicher zu werden. Oftmals erhält die Verbandsleitung bei ihrer Verbandspolitik auch von den großen Mitgliedsunternehmen Unterstützung, wie Huppert exemplifiziert.⁸⁴ Aufgrund ihrer Größe ist es einigen Mitgliedsunternehmen möglich, zu ihren Gunsten Einfluß auf die verbandliche Willensbildung sowie die Strukturhilfenforderung zu nehmen und die Verbandsgeschäftsführer bzw. die -führung werden hinsichtlich ihrer Eigennutzorientierung in der Regel geneigt sein, diese Mitglieder zu bevorzugen.

Ergeben sich insbesondere für die Verbandsführung auch viele Möglichkeiten, ihre Eigeninteressen abweichend von den Gesamtverbandsinteressen durchzusetzen, so ist allerdings eine völlige Verselbständigung der Verbandsführer bzw. Führungsgruppen nicht möglich. Denn unter der Prämisse einer Wiederwahl muß die Verbandsführung ihre Wiederwahlchancen ins Kalkül ziehen und damit rechnen, daß konkurrierende Führungskräfte und -gruppen vorhanden sind, deren oberstes Ziel in der Übernahme einer führenden Verbandsposition besteht.⁸⁵ Die Verbandsführung, insbesondere die Verbandsgeschäftsführer, stehen also ständig unter - teilweise doppeltem - Erfolgszwang, einerseits gegenüber ihren Mitgliedern und andererseits gegenüber ihrem Dachverband.

V. Marktmechanismus: Interdependenzmodell

Generell ist die Nachfrage nach Strukturhilfen grenzenlos. Auf dem Markt trifft sie auf ein begrenztes Angebot, wodurch sich ein Nachfrageüberhang und ein Verkäufermarkt ergibt. Da sich die Anbieter in der günstigeren Position befinden, werden sie sich die für ihre Bedürfnisbefriedigung optimalen Nachfrager aussuchen. Um in den Genuß des knappen Gutes Strukturhilfe zu gelangen, verfolgen die Nachfrager bestimmte Strategien. Sie versuchen, die Strukturhilfenanbieter entsprechend ihrer Nutzenfunktion einzuschätzen und dementsprechend zu handeln. Da die Ministerialbürokratie im Prozeß der Strukturhilfenvergabe eine präponderante Bedeutung einnimmt, „(lautet) eine Maxime jedes

⁸⁴ Siehe S. 127 f., Fußnote 332 dieser Arbeit.

⁸⁵ Siehe S. 129 f. dieser Arbeit.

Branchenverbandes, einen möglichst guten Kontakt zu dem fachlich korrespondierenden Bundesministerium und hier insbesondere zu dem zuständigen Fachreferat des betreffenden Ministeriums herzustellen und zu pflegen.“⁸⁶ So versorgt der Branchenverband den Referenten mit notwendigen „Sach“informationen und erwähnt „nebenbei“ die Probleme der Branche. Aus dem ständigen Kontakt ergibt sich meist eine gewisse Affinität, wodurch bei dem Fachreferenten im Laufe der Zeit ein bestimmtes Verständnis für die - oftmals angeblichen - Probleme der Branchenverbände entsteht. In der praktizierten Regulierungspolitik führt dieses häufig dazu, daß sich die Bürokraten bzw. Regulatoren gemäß der capture-theory⁸⁷ „schon nach relativ kurzer Zeit als Betreuer der Regulierten (bzw. „ihrer“ Branchenverbände, S. B.) betrachten und sich mit deren Interessen weitgehend identifizieren“, wie beispielsweise „in manchen Ländern mit ausgedehntem Agrarprotektionismus die Ministerien für Ernährung und Landwirtschaft in ihrer praktizierenden Politik faktisch zu 'Ministerien zur Ernährung der Landwirtschaft' geworden sind“⁸⁸.

Obwohl die Ministerialbürokratie bzw. die Fachreferate als vorherrschende Strukturhilfenanbieter gelten, sind auch die anderen politischen und parlamentarischen Anbieter im strukturpolitischen Entscheidungsprozeß von Bedeutung. Um sich auf der - teilweise durch Konkurrenzbeziehungen - geprägten Nachfrageseite merklich hervorzuheben, sind die Branchenverbände bestrebt, ihre jeweils spezifische Ressourcenausstattung so einzusetzen, daß sie sich im einzelnen positiv von den anderen Nachfragern unterscheiden. Grundsätzlich sind die Branchenverbände bereit, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Produktion von adäquaten Gegenleistungen für die knappen Strukturhilfengüter anzubieten, wie beispielsweise Wahlbeeinflussung ihrer Mitglieder (Stimmenpakete), Fachberatung der Ministerien und Bundestagsausschüsse in Form von detailliertem und fundiertem Expertenwissen, Prestigezuwachs und finanzielle Unterstützungen. Oftmals scheuen sie sich aber auch nicht, zusätzlich Pressionsmittel zur Durchsetzung ihrer Gruppenforderungen anzuwenden, wie beispielsweise Unterstützung durch Massenmedien, Demonstrationen und Streiks. Deshalb „besteht (gelegentlich) die Gegenleistung für erlangte oder erpreßte Strukturhilfen auch nur darin, daß bestimmte Interessengruppen zumindest eine Zeitlang den von ihnen inszenierten öffentlichen Wirbel und die massiven Anschuldigungen der Regierung einstellen.“⁸⁹ Durch die von den Nachfragern prinzipiell zu erbringenden adäquaten Gegenleistungen für die Strukturhilfenanbieter

⁸⁶ Peters, 1981, S. 325.

⁸⁷ Siehe S. 205 f. dieser Arbeit.

⁸⁸ Peters, 1995, S. 171.

⁸⁹ Ebendort, S. 173; 1981, S. 322 ff., S. 328.

und die vielfältigen Sanktionsmöglichkeiten „(schafft sich) auf dem Markt für Strukturhilfen die Nachfrage häufig ein maßgeschneidertes Angebot“.⁹⁰

Die Aktivitäten der Anbieter und Nachfrager auf dem Strukturhilfenmarkt durchlaufen charakteristische Aktionsphasen, die jeweils durch eine bestimmte Fragestellung geprägt sind. Peters unterscheidet sechs Aktionsphasen, die den Prozeß von dem Auslösungsmoment bis zur Kontrolle wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Handelns widergeben.⁹¹

Wie sich typischerweise interagierendes Verhalten zwischen strukturpolitischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen in den einzelnen Aktionsphasen entwickelt, verdeutlicht Peters anhand eines Tableaus⁹². Im allgemeinen geht die Initiative zu strukturpolitischem Handeln von einem Branchenverband aus, der „seinem“ zuständigen Fachreferenten im Ministerium ein bestimmtes Branchenproblem vorträgt, die Realisierungschancen für eine strukturpolitische Beseitigung oder Minderung eruiert und damit quasi den Anstoß zu einer strukturpolitischen Maßnahme gibt. Oftmals wendet sich der Branchenverband gleichzeitig an mit ihm verbandlich oder beruflich verbundene Parlamentarier, die ihrerseits die ministerielle Leitungsebene auf das Verbandsanliegen aufmerksam machen. Entweder erhält der Fachreferent dann die Petition der Parlamentarier von der Ministeriumsleitung oder - falls keine parlamentarische Unterstützung in Anspruch genommen worden ist - erfolgt vom Branchenverband eine offizielle Verbandseingabe. Sofern sich andere Branchenverbände von der strukturpolitischen Eingabe bedroht fühlen, indem ihre Mitgliedsunternehmen durch die eventuell spätere Maßnahme negativ beeinträchtigt werden, erfolgt eine Gegeneingabe. Auch diese Verbände wenden sich meistens an „ihre“ Parlamentarier, um über die Ministeriumsleitung indirekt Druck auf den federführenden Fachreferenten auszuüben.

In der Planungsphase erarbeitet der Fachreferent zuerst einen Entwurf für die Problemlösung. Dabei wird er sowohl von dem Branchenverband als auch gelegentlich von den entsprechenden Branchengewerkschaften unterstützt. Oftmals bilden sich „Koalitionen zwischen Produzentenverbänden und Branchengewerkschaften ...“. So unterstützte die Branchengewerkschaft oft die Forderung ihres korrespondierenden Produzentenverbandes nach sektoralen Wettbewerbsbeschränkungen in der Erwartung, daß dadurch die Ertrags- und Beschäftigungslage der Unternehmen und somit auch ihre Chancen zur Durchsetzung von Lohnerhöhungen verbessert werden“.⁹³ In einem zweiten Schritt erfolgt dann

⁹⁰ Derselbe, 1995, S. 173.

⁹¹ Vgl. Anhang 7.

⁹² Vgl. Anhang 8.

⁹³ Peters, 1995, S. 171.

eine Referatsbesprechung derselben Unterabteilung oder Abteilung. Zeitgleich versuchen die begünstigten wie die benachteiligten Verbände auf ihre Anliegen in der Öffentlichkeit aufmerksam zu machen. Abschließend findet ein Verbändehearing im federführenden Ministerium statt, bei dem die von der strukturalpolitischen Maßnahme positiv und negativ tangierten Branchenverbände und weitere Verbände zugegen sind. Inzwischen berichten im allgemeinen auch die Massenmedien über die Angelegenheit.

Die Abstimmung des geplanten Vorhabens erfolgt in der Koordinierungsphase zuerst als innerministerielle Hausbesprechung aller sachlich betroffenen Referate, wobei die Branchenverbände versuchen, ihren jeweiligen Einfluß geltend zu machen. In der Regel ergibt sich nicht sofort eine innerministerielle Einigung, da zumeist insbesondere die Grundsatzabteilung ordnungsinkonforme Maßnahmen moniert. Deshalb findet eine erneute Hausbesprechung statt. Weil die Verbände befürchten, daß ihre Forderungen abgelehnt werden, wenden sie sich erneut mit weiteren Begründungen an den für ihr Anliegen maßgebenden Ministerialbeamten. Nach vielfältigen Kompromissen und Gruppenverhandlungen entsteht schließlich eine einheitliche Hausmeinung, bei der jedoch zumeist nur noch einige Aspekte der Verbandsforderung erhalten geblieben sind. Die interministerielle Ressortbesprechung aller sachlich zuständigen Ministerien bildet den Abschluß der Koordinierungsphase. Auch hier versuchen die Verbände, nochmals auf die betreffenden Ministerien zu ihren Gunsten einzuwirken. Letztlich erfolgt eine Beschlußfassung als Verhandlungsergebnis, auf dessen Grundlage eine Kabinettsvorlage erstellt wird.

Die Entscheidungsphase beginnt dann mit der Kabinettsberatung, die durch Resolutionen und Appelle der Verbände und ihrer „Verbandshilfstruppen“, wie Branchengewerkschaft, Parlamentarier und eventuell Unterstützung durch die Öffentlichkeit, begleitet wird. Nach der Beratung wird der vom Kabinett verabschiedete Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht. Jetzt versuchen enttäuschte und unbefriedigte Verbände, die parlamentarische Opposition zu einem Gegengesetzentwurf zu mobilisieren, in dem ihre Interessen besser vertreten werden. Diese Aktion ist jedoch im allgemeinen erfolglos, da die anfangs nichtberücksichtigte Opposition plötzlich nicht „Lückenbüßer spielen“ will. Deshalb wird relativ schnell der Gesetzentwurf an die zuständigen Parlamentsausschüsse zur Beratung weitergeleitet, wobei auch hier die Verbände bestrebt sind, auf die Ausschußmitglieder einzuwirken. Sobald die Lesungen des Gesetzentwurfs im Parlament beginnen, sehen die Verbände eine weitere Einwirkungsmöglichkeit auf die Parlamentarier, indem sie mit einer Wahlbeeinträchtigung drohen und außerdem mittels öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen Aufmerksamkeit zu erregen versuchen, um somit den Gesetzgeber für ihre Interessen einzunehmen. Als letzte Möglichkeit ergibt sich die Beauftragung eines Gutachters, der die verfassungsmäßige Richtigkeit des zu verabschiedenden Gesetzes in Frage

stellt. Wird die Verfassungskonformität nicht angezweifelt, so erfolgt die Verabschiedung des Branchengesetzes im Parlament und der zuständige Minister wird ermächtigt, die einzelnen Ausführungsbestimmungen des Gesetzes durch Rechtsverordnung zu regeln.

Realisiert wird die strukturpolitische Entscheidung in der Ausführungsphase durch die Erarbeitung eines Entwurfs für eine Rechtsverordnung im Ministerium. Von den Branchenverbänden erfolgt dazu eine Stellungnahme, wobei benachteiligte Branchenverbände die Möglichkeit haben, eine gerichtliche Nachprüfung wegen mutmaßlicher Ermächtigungsüberschreitung zu fordern. Eventuell werden sie dabei auch durch von ihnen nahestehenden Parlamentariern unterstützt. Nach der Erarbeitung des Rechtsverordnungsentwurfs beginnt die Aufstellung von Ausführungs- und Verwaltungsrichtlinien zur gesetzlichen Regelung im federführenden Ministerium. Von den Verbänden kann in dieser Phase die Praktikabilität der ministeriellen Regelung in Zweifel gezogen und möglicherweise zu ihren Gunsten geändert werden.

Ist die strukturpolitische Entscheidung abgeschlossen, so unterliegt der gesamte strukturpolitische Handlungs- und Ausführungsprozeß einer Kontrolle in Form von Erfolgs- und Rechtfertigungsberichten der ausführenden strukturpolitischen Entscheidungsträger. In dieser Phase werden die begünstigten Branchenverbände zumeist durch Rechtfertigungsberichte unterstützend tätig. Zusätzlich verteidigen auch der zuständige Minister oder Staatssekretär sowie die Parlamentarier der Regierungspartei(en) das Gesetz gegen kritische Meinungen. Außerdem werden wissenschaftliche Institute beauftragt, Gutachten über die Wirkung der strukturpolitischen Maßnahme zu erstellen. Diejenigen Verbände, deren Mitglieder durch diese strukturpolitische Maßnahme negativ betroffen werden, fordern ihrerseits erneut strukturpolitische Unterstützung. Sofern ein Gutachten negative Auswirkungen durch die strukturpolitische Maßnahme dokumentiert, ist die Regierung bestrebt, dieses zu bagatellisieren.

Branchenverbände können also in allen Aktionsphasen strukturpolitischen Handelns tätig werden und mit mehr oder weniger Pressionen versuchen, zu ihren Gunsten Einfluß auf den strukturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu nehmen. Gewissermaßen ist jede Aktionsphase durch einen Austauschprozeß - als jeweils marktförmiger Tausch - gekennzeichnet. Hier treten nicht nur einzelne Akteure sondern auch vielfältige Gruppen auf beiden Marktseiten in interdependente Beziehungen, wie beispielsweise intra- und interministerielle (Fach-)Referate, Abteilungen sowie Leitungsebenen, Kabinett, Parlament mit Fraktionen, Ausschüssen, wie auch Arbeitskreisen, (Branchen-) Verbände und (Branchen-)Gewerkschaften mit ihren unterschiedlichen Entscheidungsgruppen. Sowohl die strukturpolitischen Entscheidungsträger als auch die Branchenverbände sind in verschiedene formale und informelle Gruppen eingebunden, wobei sich Individual- und Gruppeninteresse ergänzen oder

widersprechen können. Die Verhaltensweisen der jeweiligen Anbieter(-gruppen) und Nachfrager (-gruppen) erzeugen kumulative Prozesse, die sich in längeren Entscheidungsphasen gegenseitig weiterhin verstärken. Würde sich lediglich das Individualinteresse der beteiligten Marktakteure durchsetzen, ergäbe sich kaum eine Abweichung von der ursprünglichen Nachfrage und dem maßgeschneiderten Strukturhilfeangebot. Da jedoch „auf dem Markt für Strukturhilfen die Verhandlungen von Nachfragern und Anbietern bzw. zwischen Interessengruppen und strukturalpolitischen Entscheidungsträgern ... kompliziert und langwierig (sind), ... enden sie oft mit einem Ergebnis, das von der erstrebten Nachfrage bzw. der gewünschten Strukturhilfe und/oder dem ursprünglichen Hilfsangebot beachtlich abweicht. Der wesentliche Grund liegt darin, daß die Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Strukturhilfen-Markt oft nur über Veränderungen der ursprünglichen Positionen der Nachfrager und Anbieter gelingt. So verändern sich dann gezwungenermaßen sowohl Nachfrage als auch Angebot im verschachtelten administrativ- hierarchischen und parlamentarischen Koordinationsprozeß.“⁹⁴ Zu diesem Ergebnis trägt der gruppenstrukturierte Entscheidungsprozeß nicht unwesentlich bei.

Marktmorphologisch weist der Strukturhilfenmarkt die Marktform des Oligopols auf. Im Gegensatz zum Markt für private Güter ist der oligopolistische Strukturhilfenmarkt nicht nur durch ein gemeinsames Vorgehen sondern auch abweichende Verhaltensweisen der Strukturhilfenanbieter(-gruppen) gekennzeichnet, wenn beispielsweise Ministerien mit unterschiedlichen Zielfunktionen beteiligt sind. Sofern jedoch einem Anbieter oder einer Anbietergruppe eine präponderante Bedeutung in dem Prozeß der Strukturhilfenvergabe zukommt, wie die Referenten bzw. Referate der Ministerialbürokratie, und sie den jeweiligen status quo festigen können, übernehmen sie vielfach quasi die Führung und zumeist schließen sich alle anderen, an der Strukturhilfenvergabe beteiligten Anbieter(-gruppen) - oftmals in stillschweigender Übereinkunft - diesen vorkonstruierten Entscheidungen an.

⁹⁴ Ebendort, S. 173 f.

D. Lösungsansätze und -konzeptionen zur Reduktion ordnungsinkonformer Gruppenpolitik

Wie die Ausführungen der politologischen und volkswirtschaftlichen Gruppentheorien und insbesondere die mesoökonomische Analyse gezeigt haben, führt interdependentes Verhalten zwischen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und (organisierten) Interessengruppen in der Regel zu einer allgemeinwohlbeeinträchtigenden Wirtschaftspolitik. Es stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, die ständigen gruppenbezogenen Konflikte bzw. gruppenbezogenen Austauschbeziehungen in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung zu reduzieren und in Richtung auf eine ordnungskonforme Wirtschaftspolitik zu lenken. Unter Zugrundelegung der Erkenntnisse Neuer Politischer Ökonomie ist es erforderlich, Lösungsstrategien zu entwickeln, bei denen sowohl die Anbieter von als auch die Nachfrager nach Strukturhilfen aus Eigeninteresse ordnungskonform handeln. Notwendig ist es demnach, Regeln festzusetzen und Anreize für Verhaltensweisen zu bieten, die mit einer ordnungskonform ausgestalteten Wirtschaftspolitik kompatibel sind. Werden die Maßnahmen so gesetzt, daß es sich für die Nachfrager nach Strukturhilfen nicht mehr lohnt, sich rentensuchend zu verhalten, weil die Kosten für das rent-seeking höher sind als der Nutzen, so bietet sich auch für die Anbieter kein Anreiz, rent-seeking Angebote zu offerieren. Sind die bisherigen Lösungsansätze und -konzeptionen zur Erreichung dieser Ziele geeignet?

I. Lösungsvorschläge der Konflikttheoretiker

Mit Lösungsvorschlägen zur Reduzierung ordnungsinkonformer Beeinflussung (organisierter) Interessenverbände auf den (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß haben sich bereits die rechtsorientierten Pluralismuskritiker⁹⁵ beschäftigt. So schlägt der Rechtsgelehrte Carl Schmitt ein neutrales und völlig unabhängiges Berufsbeamtentum, eine dementsprechende Justiz sowie entsprechende Sachverständige als Gegenmacht gegen die - teilweise verbündeten - Interessenverbände und politischen Parteien (Koalitionsparteienstaat) vor. Da ein von den Koalitionsparteien unabhängiger Reichspräsident die Beamten ernennt, ist seiner Meinung nach die Widerstandskraft der staatlichen Bürokraten gegenüber dem Koalitionsparteienstaat gewährlei-

⁹⁵ Siehe S. 85 ff. dieser Arbeit.

stet. In eine ähnliche Richtung geht auch ein Lösungsvorschlag des Rechtswissenschaftlers Werner Weber, der davon ausgeht, daß die gemeinwohlverpflichtete Staatsbürokratie fähig ist, den gesellschaftsstabilisierenden Zustand wieder herzustellen. Damit die Bürokratie insgesamt auch dieser Aufgabe nachkommt, weist er zusätzlich dem Bundespräsidenten die Aufgabe zu, als sogenannte neutrale Gewalt das allgemeinwohlorientierte Verhalten der Staatsbürokratie zu überwachen.

Weitere Lösungsvorschläge zielen darauf ab, daß (organisierte) Interessengruppen und wirtschaftspolitische Entscheidungsträger durch institutionalisierte Zusammenarbeit gemeinsam zu einer ordnungskonform gestalteten Wirtschaftspolitik beitragen, wie es beispielsweise das Konzept der Formierten Gesellschaft vorsieht oder später auch in Form des Korporatismus im engeren Sinn zu praktizieren versucht worden ist. Im Konzept der Formierten Gesellschaft wird an die Vernunft der gesellschaftlichen Gruppen appelliert, daß sie sich bezüglich ihrer externen Verbandszielsetzungen an der Entwicklung des Sozialprodukts orientieren und bei ihren wirtschaftspolitischen Forderungen berücksichtigen. Um eine langfristig ausgeglichene Budgetplanung zu gewährleisten, soll die politische Führung einen mehrjährigen Budgetplan vorlegen

II. Lösungsvorschläge mikroökonomisch determinierter Volkswirtschaftslehre

Auch innerhalb der mikroökonomisch orientierten Volkswirtschaftslehre sind verschiedentlich Lösungsvorschläge zur Eindämmung allgemeinwohlbeeinträchtigenden Verhaltens organisierter Interessengruppen in unterschiedlicher Intensität unterbreitet worden. So fordern die Ordoliberalen⁹⁶ einen von jeglichen Einflüssen gesellschaftlicher Gruppen unabhängigen neoliberalen Staat, dessen dominierendes Ziel darin besteht, für eine konsequente Anwendung der Wettbewerbsordnung zu sorgen. Deshalb sollen wirtschaftspolitische Machtgruppen idealiter aufgelöst, zumindest jedoch in ihren ordnungsinkonformen externen Funktionen einschränkt werden, wie es für die Aufrechterhaltung und Funktionsfähigkeit einer Wettbewerbsordnung erforderlich ist.

Im Gegensatz zu den Ordoliberalen plädieren die beiden Volkswirte Alfred Gutersohn und John Kenneth Galbraith⁹⁷ mit ihrem Konzept der countervailing power für die Stärkung von Gegenmachtgruppenbildung als wirksames Pendant zur Eindämmung etablierter wirtschaftspolitischer Machtgruppen.

⁹⁶ Siehe S. 149 ff. dieser Arbeit.

⁹⁷ Siehe S. 153 ff. dieser Arbeit.

Den umfassendsten Lösungsvorschlag legte der Volkswirt Egon Tuchtfeldt⁹⁸ vor, indem er die in der volkswirtschaftlichen Literatur beschriebenen generellen Lösungsmöglichkeiten in fünf Wege zur Zähmung der Verbände zusammenfaßt: Stärkung der Gegenkräfte analog Galbraith et al., Transparenz wirtschaftspolitischer Tätigkeit und Forderungen von Verbänden (Registrierungspflicht und Lobbyliste), Stärkung eines unabhängigen Fachbeamtentums, Inkorporierung der Verbände in den Staat (System der regelmäßigen Konsultation, gemeinsame Diskussion von Gesetzentwürfen im Vorfeld, Errichtung von Interessentenbeiräten, Schaffung zentraler Wirtschaftsräte). Zusätzlich bietet sich die Festlegung von Interventionskriterien als Grundlage für die wirtschaftspolitische Unterstützung von Verbänden bzw. deren Mitgliedern an. Außerdem wird für die Errichtung ständiger Wissenschaftlicher Beiräte bei den wirtschaftlichen Fachministerien und die Errichtung von unabhängigen Expertenkommissionen zur gutachterlichen Beurteilung wirtschaftspolitischer Unterstützungsleistungen plädiert.

Da die Lösungsvorschläge der Konflikttheoretiker, der Ordoliberalen sowie der Vertreter einer countervailing power fast ausschließlich von der Fiktion allgemeinwohlorientierter wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger ausgehen, werden sie kaum zu einer sachgerechten Lösung beitragen. Im Gegensatz dazu sind die von Tuchtfeldt zusammengefaßten und prononcierten Ansätze teilweise geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen bzw. ihm näher zu kommen.

III. Transparenz wirtschaftspolitischen Verbandshandelns

Nachdem sich die empirische Verbandsforschung - insbesondere innerhalb der Politologie - mit der beschreibenden und typologischen Erfassung organisierter Interessenverfolgung und Analyse der politischen, wirtschaftlichen sowie sozialen Funktionen der Interessengruppen in pluralistischen Demokratien entwickelter Industriegesellschaften beschäftigt hatte, wurden anschließend auch Lösungsvorschläge zur Transparenz und Kanalisierung der Verbandseinflüsse auf (wirtschafts-)politische Entscheidungsprozesse präsentiert und teilweise in die Praxis umgesetzt. So wurde in Anlehnung an das amerikanische „Federal Regulation of Lobbying Act“ Gesetz von 1946 auch seit 1972 für die Bundesrepublik Deutschland eine Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter (Lobbyliste)⁹⁹, die offiziell Zugang zum Bundestag oder zur Bundesregierung haben, eingeführt. Auch für die Abgeordneten des

⁹⁸ Siehe S. 163 ff. dieser Arbeit.

⁹⁹ Vgl. die jährliche Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern im Bundesanzeiger.

Bundestages ist seit der siebten Legislaturperiode eine Vorschrift erlassen worden, der zufolge alle Abgeordneten ihre früheren und jetzigen Beziehungen in Verbänden offenlegen müssen.¹⁰⁰ Zusätzlich sollen öffentliche Anhörungen im Parlament zu einer größeren Transparenz beitragen.

Weitere Vorschläge konnten nicht realisiert werden. So war es weder möglich, eine Registrierungspflicht für alle Verbände durchzusetzen, noch die Angabe ihrer Finanzquellen und ihrer Tätigkeiten sowie einen detaillierten Bericht über ihre Arbeit, insbesondere im externen Funktionsbereich, zu fordern.¹⁰¹ Ebenfalls auf Ablehnung stieß der von dem Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis 1961 unterbreitete Vorschlag, allen Regierungsvorlagen eine Anlage über die Verbandsforderungen und entsprechenden -aktivitäten beizufügen. Da die Ministerialbürokratie respektive der zuständige Referent des jeweiligen Ministeriums in der Regel als entscheidender Adressat für den Verbandseinfluß gilt und sich dieser Zugang in Form der allgemeinen Anhörung zuständiger Spitzenverbände im Referentenstadium der Gesetzesvorbereitung dem Einblick der Öffentlichkeit entzieht - „niemand kann einem Entwurf mehr ansehen, was darin eigentlich Auffassung der Regierung und was ausgehandelter Kompromiß ist“¹⁰² -, ist es nach Hennis insbesondere in dieser politischen Entscheidungsphase geboten, für eine Transparenz des Verbändeeinflusses zu sorgen. Als wirksame Maßnahme bietet sich seiner Meinung nach an, „nicht unmittelbar die Verbände selbst, sondern die Adressaten der Verbände einer verstärkten Rechenschaftspflicht zu unterwerfen“¹⁰³. Diese Rechenschaftspflicht könnte folgendermaßen konzipiert sein: „Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung (der Bundesministerien - § 39 GGO II, S. B.) ... wird jedem Gesetzesentwurf eine Begründung mit auf den Weg gegeben, die das federführende Ministerium schon dem Kabinett mit vorlegt, aus der die Veranlassung des Entwurfs, die Grundgedanken und Ziele der vorgeschlagenen Regelung und ihre Begründung hervorgehen. Ich glaube, man würde einen nicht unbedeutenden Schritt hin zu größerer Verantwortlichkeit der Verbände getan haben, wenn man erreichen könnte, daß diese Begründungen auch gewissermaßen ein Protokoll der vorherrschenden Verhandlungen enthielten. Die Regierung müßte verpflichtet sein - und entsprechendes sollte für die Begründungen gelten, die die Berichterstatter der Ausschüsse des Bundestages vortragen -, darüber Aufklärung zu geben, in welcher Weise die Verbände versucht haben, den Entwurf zu beeinflussen, gegebenenfalls, indem man einfach als Anlage die entsprechenden Schriftstücke der

¹⁰⁰ Vgl. das jeweilige Amtliche Handbuch des Deutschen Bundestages.

¹⁰¹ Vgl. Bethusy-Huc, 1987, S. 28; Rudzio, 1977, S. 43.

¹⁰² Hennis, 1961, S. 32.

¹⁰³ Ebendort, S. 33.

Verbände beifügt.¹⁰⁴ Von dieser Regelung erhofft sich Hennis, daß einmal formulierte Verbandsforderungen in späteren Gesetzgebungsphasen keine Modifizierung erfahren und durch die Veröffentlichung eine countervailing power wirksam wird.

Zusammenfassend schlägt Weber nachfolgende Maßnahmen zur Transparenz des Verbändeeinflusses vor: „Es wäre schon viel gewonnen,

- wenn es gelänge, durch eine informierte Öffentlichkeit die Verbandsrepräsentanten unter einen dauerhaften Begründungszwang für ihre Forderungen zu setzen,
- wenn im Bereich von Regierung und Verwaltung jedermann zugängliche Listen über Kontakte mit Verbandsvertretern und deren Vorschlägen geführt und regelmäßig veröffentlicht würden,
- wenn die Verbände zur Offenlegung ihrer Haushaltspläne verpflichtet wären,
- wenn Journalisten ihren Lesern, Hörern oder Zuschauern von möglichen Pressionen einzelner Interessengruppen auf ihre Arbeit berichten könnten,
- wenn die demokratische Binnenstruktur der Verbände durch gesetzliche Regelungen verstärkt würde.“¹⁰⁵

Welche konkreten Maßnahmen jedoch zur Durchsetzung dieser Lösungsvorschläge erforderlich sind, stellt Weber nicht dar.

IV. Bildung eines Wirtschafts- und Sozialrates

Eine Lösungsmöglichkeit, die eine angeblich kontrollierte (wirtschafts-)politische Einflußnahme gewährleisten soll, wird in den Wirtschafts- und Sozialräten gesehen. Die Inkorporation der Interessenverbände in den (wirtschafts-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet.¹⁰⁶ Generell lassen sich zwei verbandliche Beteiligungsformen unterscheiden: (1) Wirtschaftsräte als ausschließliche Beratungsorgane, die nur auf Antrag des Parlaments oder der Regierung tätig werden; (2) Wirtschaftsräte als Organe der Gesetzgebung mit dem Initiativ-, Informations-, Konsultations- und Enqueterecht.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ebendort, S. 34.

¹⁰⁵ Weber, 1977, S. 374.

¹⁰⁶ Für einen Überblick vgl. beispielsweise Beyme, 1969, S. 173 ff.; bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland Philipp, 1974, S. 243 und Schröder, 1976, S. 155 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Philipp, 1974, S. 244.

Unter Zugrundelegung einer optimistischen Perspektive, bei der sowohl von objektivem Sachverstand, Information und Beratung sowie der Beteiligung aller (wirtschafts-)politisch bedeutsamen Interessengruppen, einem Interessenausgleich aller teilnehmenden Gruppen als auch einer Transparenz der Arbeitsweise ausgegangen wird, könnte sich ein Wirtschafts- und Sozialrat als wirksames Instrumentarium zur Kanalisierung des Einflusses der Interessenverbände erweisen. Da diese Voraussetzungen aber in der Realität nicht gegeben sind - wie die Erfahrungen mit diesen Räten in den verschiedenen Ländern gezeigt haben - und es sich demzufolge um eine utopische Sichtweise handelt, sind Wirtschafts- und Sozialräte zur Reduktion ordnungsinkonformer (wirtschafts-)politischer Einflußnahme nicht geeignet und deshalb als zielinkonform zu bewerten.

V. Verbändegesetz

Mitte der siebziger Jahre wurde mit der Konzipierung eines Verbändegesetzes eine weitere Kontrollmöglichkeit des internen wie externen Verbandshandelns erörtert. Als wesentlicher Initiator eines Verbändegesetzes gilt der damalige Generalsekretär der FDP, Martin Bangemann. So forderte er „wir müssen ... in einem Verbandsgesetz Verbänden Grundregeln demokratischer Entscheidung vorschreiben, weil zunehmend Verbände nicht nur für sich und ein Organisationsinteresse sprechen, sondern Allgemeinansprüche erheben und in diesem Sinne einer demokratischen Legitimation nicht nur bedürfen, sondern ausdrücklich unterworfen werden müssen“.¹⁰⁸ Damit war der Grundstein für die wenig später von der vom Bundesvorstand der FDP eingesetzten Kommission „Gesellschaftliche Großorganisationen“ 1975 erfolgte Vorlage eines Entwurfs für ein Gesetz zur Ordnung der Verbände (Verbändegesetz) gelegt. Insbesondere forderte die Verbändekommission

- „politisch bedeutsame Verbände müssen ihren Einfluß auf gesellschaftliches und politisches Handeln deutlich machen (*Transparenzforderung*),
- sie müssen die Legitimation für diesen Einfluß nachweisen (*Legitimationsforderung*),
- der pluralistische Wettbewerb organisierter Interessen muß gesichert und gefördert werden (*Konkurrenzforderung*).“¹⁰⁹

Zu politisch bedeutsamen Verbänden zählen gemäß des Gesetzentwurfes (a) Spitzenverbände, (b) Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Berufsvereini-

¹⁰⁸ Bangemann, 1975, S. 68.

¹⁰⁹ Berliner Liberale Zeitung, 1976.

gungen, (c) Zusammenschlüsse von Produzenten, Händlern, Anbietern von Dienstleistungen sowie Vereinigungen von Verbrauchern, (d) Verbände öffentlich-rechtlichen Charakters. Politisch bedeutsame Verbände sind auch Vereinigungen von natürlichen Personen oder juristischen Personen, die ihrerseits nicht Verbände sind (Mitgliedsverbände) und Mitgliedsverbände (Spitzenverbände), die ideelle oder materielle Interessen ihrer Mitglieder organisieren und vertreten und die mindestens eines der nachfolgenden Merkmale erfüllen (a) Schlüsselstellung im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Bereich, (b) beständig hohe Mitgliederzahl, (c) beträchtliche finanzielle Mittel, (d) hoher Organisationsgrad, (e) institutionelle Verankerung im öffentlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.¹¹⁰

Inhaltlich erstreckte sich die Ausgestaltung auf eine innere Ordnung der Verbände, die dazu beitragen soll, daß sich das interne und externe Verbandshandeln nicht zu Lasten Dritter - sowohl organisierter als auch unorganisierter Gruppen - auswirkt. Gefordert ist demnach eine Verrechtlichung der verbandsinternen und -externen Beziehungen in Form einer Transparenz von Fähigkeiten und Funktionen der Verbände. Konkret bedeutet dieses die Festlegung der Mitgliederrechte, der Willensbildung in den einzelnen Organen, einer Rechenschaftslegung in Form eines Tätigkeits- und Haushaltsabschlußberichtes, einer Registerpflicht im Verbandsregister beim Registergericht sowie von Sanktionen bei Verstößen gegen das Verbändegesetz.

In dem Verbandsgesetz werden mit bestimmten gesetzlichen Mindestanforderungen die Rechte und Pflichten der Verbände konkret festgelegt. Das dominierende Ziel besteht darin, den Mißbrauch von Verbandsmacht in zweifacher Richtung zu unterbinden: einerseits in Richtung auf eine gesamtgesellschaftliche und -wirtschaftliche Gemeinwohlorientierung, andererseits in Richtung auf eine Demokratisierung der innerverbandlichen Strukturen und Willensbildungsprozesse, indem die innerverbandlichen Schutz- und Grundrechte der Mitglieder gegenüber der Verbandsführung gewahrt werden.

Über das Stadium des Gesetzentwurfes ist das Verbändegesetz nicht hinausgekommen. Es scheiterte bereits im Vorfeld maßgeblich am massiven Widerstand organisierter Interessengruppen. Die Kritik erstreckte sich von der verfassungsrechtlichen Unzulänglichkeit über eine zu starke Beeinträchtigung der Verbandsautonomie sowie Reglementierung der innerverbandlichen Demokratie bis zur einseitigen Benachteiligung der Gewerkschaften.¹¹¹ Auch innerhalb der FDP war keine Einigung - nicht zuletzt aufgrund des massiven Widerstands der Interessenverbände - zu erzielen. So fand der Verbändegesetzentwurf keine

¹¹⁰ Verbändegesetz (Entwurf), 1976, §1, abgedruckt in: v. Alemann, Heinze, 1979, S. 214 ff.

¹¹¹ Zur detaillierten Kritik der einzelnen Interessenverbände vgl. Göhner, 1981.

partieoffizielle Bestätigung. Außerdem bezweifeln Insider, daß eine parlamentarische Mehrheit in der damaligen Koalition von SPD und FDP für ein Verbändegesetz möglich gewesen wäre.

Ob ein Verbändegesetz in der von der FDP-Kommission vorgelegten Form ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Reduzierung allgemeinwohlbeeinträchtigenden Verbandshandelns darstellt, ist fraglich. Positiv ist zu bewerten, daß ein - wie vorgeschlagen - konzipiertes Verbändegesetz teilweise zu einer Transparenz des Verbandshandelns beiträgt und sofern die Beziehungen zu (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträgern aufgezeigt, eventuell überzogene Forderungen reduziert sowie bestimmte Formen der Einflußnahme untersagt werden. Da sich jedoch die meisten Kontakte zu (wirtschafts-)politischen Instanzen auf informellem Wege zeigen, würden diese Verbindungen durch ein Verbändegesetz nicht erfaßt und demzufolge weiterhin im dunkeln bleiben. Außerdem besteht die Gefahr, daß sich die externen Funktionen durch eine zu große Publizitätspflicht verstärkt in den Bereich der inoffiziellen Praktiken verlagern.

VI. Verhaltensbeeinflussung und -änderung wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger

Konzentrierten sich die bisherigen Vorschläge zur Reduktion ordnungsinkonformer Wirtschaftspolitik vorwiegend auf die Nachfrageseite wirtschaftspolitischer Unterstützungsleistungen, so wird versucht, mit Hilfe einer Verhaltensbeeinflussung bzw. -änderung wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger auch die Angebotsseite in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Da sich überwiegend die Exekutive als primäre Anlaufstelle für verbandliche Einflußnahmeversuche erwiesen hat, setzen die Lösungsvorschläge auch an dieser Stelle an. Um das Tauschgut Informationen und Sachverstand der Verbände respektive Verbandsexperten in der Wertschätzung der Ministerialbürokraten zu verringern, wird eine starke fachliche Spezialisierung der Ministerialbürokratie, vornehmlich für die Fachreferate, Beratungsgruppen und Planungsstäbe, gefordert. Zur Stärkung des Sachverstandes ist es außerdem erforderlich, das Juristenmonopol abzuschaffen und insbesondere durch marktwirtschaftlich orientierte ordnungspolitisch geschulte Volkswirte und Ökonomen zu ersetzen.¹¹²

Reformen werden auch für das Parlament als notwendig erachtet. Vorgesprochen wird eine Reorganisation der Bundestagsausschüsse in Richtung auf eine Vergrößerung und Änderung ihrer Arbeitsweise, um eine flexiblere und

¹¹² Vgl. Scharpf, 1972, S. 89 ff.; siehe auch 1968, S. 11 ff.

weniger interessengebundene Struktur der Ausschüsse zu gewährleisten - weniger Arbeits-, mehr Redeparlament.¹¹³

VII. Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität

Lösungsvorschläge zur Eindämmung ordnungsinkonformen Verhaltens organisierter Interessengruppen sind, wie die vorstehende Analyse zeigt, in unterschiedlicher Weise bereits seit den 30 er Jahren erfolgt. Dabei handelt es sich jedoch überwiegend um Einzelmaßnahmen. Um tatsächlich zu einer effizienten Lösungsstrategie zu gelangen, ist es erforderlich, verschiedene institutionelle Elemente, organisatorische Änderungen sowie die geforderte Transparenz interdependenten Handelns zwischen wirtschaftspolitischen Instanzen und Interessenverbänden auf konzeptioneller Grundlage miteinander abzustimmen, um somit bei Realisierung eine verbindliche Handlungsorientierung an diesem Leitbild zu gewährleisten. Hierzu bietet sich die von Peters entwickelte „Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität“¹¹⁴ an. Aufgabe einer Ordostrukturpolitischen Konzeption der optimalen Strukturflexibilität ist es, operationale Entscheidungshilfen für strukturpolitische Reformansätze zu liefern.

1. Der Grundgedanke

Wirtschaftstheoretische Basis einer Konzeption der optimalen Strukturflexibilität bildet die ebenfalls von Peters entworfene Theorie optimaler Strukturflexibilität¹¹⁵. Prinzipiell sollen sich die Wirtschaftsstrukturen in einer Marktwirtschaft größtenteils ohne staatliche Unterstützung flexibel an den permanenten Strukturwandel anpassen. Nur unter der Voraussetzung einer optimalen Strukturflexibilität, die durch eine hohe Mobilität der Produktionsfaktoren gekennzeichnet ist, kann der Strukturwandel zu bestmöglichen Strukturanpassungen mit einem höheren Wirtschaftswachstum und einer gesteigerten volkswirtschaftlichen Produktivität ohne langfristige Ungleichgewichte in Form von Überkapazitäten und Engpässen führen. Zeigen sich jedoch schwerwiegende Strukturanpassungsprobleme, so besteht die Aufgabe der Strukturpolitik ausschließlich darin, zur Herstellung optimaler Strukturflexibilitäten beizutragen. Unter ordnungskonformen Aspekten darf eine Strukturpolitik lediglich als temporär begrenzte Anpassungspolitik zur Anwendung gelangen, indem sie - sofern not-

¹¹³ Vgl. Kevenhörster, 1976, S. 217.

¹¹⁴ Vgl. Peters, 1995, S. 293 ff.

¹¹⁵ Vgl. ebendort, S. 273 ff.

wendig - den produktivitäts- und wachstumssteigernden Strukturwandel unterstützt sowie die erforderlichen Anpassungen der Wirtschaftssubjekte an den Strukturwandel fördert.

Zur Erreichung des konzeptionellen Ziels der optimalen Strukturflexibilität und der Beseitigung einer vielfach praktizierten Politik unteroptimaler Strukturflexibilität hat Peters als ordnungspolitische Schlußfolgerung neben der generellen Transparenz strukturpolitischen Handelns drei institutionelle Konzeptions-elemente entwickelt¹¹⁶: Rahmengesetz zur Strukturpolitik, Bildung eines Strukturfonds und Errichtung eines Wissenschaftlichen Strukturrates.

2. Transparenz strukturpolitischer Maßnahmen und Verhaltensweisen

Strukturpolitisches Handeln auf dem Markt für Strukturhilfen ist überwiegend durch einen komplizierten, schwer durchschaubaren Prozeß gekennzeichnet. Generell haben sowohl die strukturpolitischen Entscheidungsträger als auch die strukturpolitischen Nachfrager ein großes Interesse daran, die zumeist ordnungsinkonformen Strukturhilfen zu Lasten des Allgemeinwohls nicht offenzulegen. Statt des „invisible handshake“ unheiliger Allianzen¹¹⁷ ist ein visible decision-making erforderlich, der durch eine grundsätzliche Transparenz strukturpolitischer Entscheidungs- und Beeinflussungsprozesse sowie strukturpolitischer Gesetze, Verordnungen, Ausführungsrichtlinien, Strukturprogramme und eingesetzter Instrumentarien möglich wird. Um die Einflüsse der Branchenverbände aufzudecken, fordert Peters in Anlehnung an Hennis Vorschlag¹¹⁸, daß im Anhang zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen die wesentlichen Eingaben und Stellungnahmen der Verbände sowie weiterer Interessenten enthalten sein müssen¹¹⁹. Des weiteren hält er es für notwendig, die strukturpolitischen Entscheidungsträger jährlich zur Erstellung eines „Berichtes über die Forderungen nichtstaatlicher Kräfte“ zu verpflichten, in dem auch ein Begründungszwang für gewährte Strukturhilfen enthalten sein sollte¹²⁰. Außerdem sollten alle Gespräche zwischen Interessenverbänden und strukturpolitischen Entscheidungsträgern, wie Hearings und Konzertierte Aktionen, prinzipiell öffentlich stattfinden¹²¹, damit allgemeinwohlgefährdende Strukturhilfedorhaben bereits in einem relativ frühen Entscheidungsstadium erkannt und - sofern ihre Aufrechterhal-

¹¹⁶ Vgl. ebendort, S. 296 ff.

¹¹⁷ Ebendort, S. 189.

¹¹⁸ Siehe S. 283 f. dieser Arbeit.

¹¹⁹ Vgl. Peters, 1988, S. 170.

¹²⁰ Vgl. ebendort, S. 170.

¹²¹ Vgl. ebendort, S. 170.

tung sachlich notwendig erscheint - durch ordnungskonforme Maßnahmen ersetzt werden.

3. Rahmengesetz zur Strukturpolitik

Obwohl bereits eine strukturpolitische Konzeption in Form von Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik¹²² als Leitbild für strukturpolitische Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland existiert, ist es bis heute nicht gelungen, eine Strukturpolitik optimaler Strukturflexibilitäten zu praktizieren. Dieses liegt weniger daran, daß die Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik überwiegend nicht ordnungskonform oder inadäquat konzipiert wurden, sondern darin begründet, daß sie „nur in die lose Form eines früheren Kabinettsbeschlusses gekleidet sind“ und sie demzufolge „von manchen strukturpolitischen Instanzen nicht ernst und nicht zur Richtschnur ihres Handelns genommen (wurden). Der regierungsseitigen Konzeption der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland mangelt es sowohl an einer wirtschaftstheoretischen Fundierung als auch an institutionellen Sicherungen, welche die rechtliche Verbindlichkeit garantieren und die Durchsetzung der konzeptionellen Grundsätze in der praktizierenden Politik erleichtern.“¹²³

Als institutionelle Regelung auf gesetzlicher Grundlage schlägt Peters ein Rahmengesetz zur Strukturpolitik¹²⁴ vor, das speziell für den mesoökonomischen Bereich konzipiert wird. „Wie im mikroökonomischen Bereich Gesetze zum Schutz des Wettbewerbs ... und im makroökonomischen Bereich Gesetze zur Konjunktursteuerung ... gewisse Ordnungsmaßstäbe setzen und den staatlichen Entscheidungsträgern bestimmte Handlungsweisen vorschreiben, so muß auch für den mesoökonomischen Bereich ein Rahmengesetz zur Strukturpolitik den strukturpolitischen Instanzen Ordnungsmaßstäbe geben und ihre Handlungen an bestimmte Mindestanforderungen und Eingriffsgrenzen binden.“¹²⁵ Im Gegensatz zu den bisher unverbindlichen Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik als strukturpolitische Konzeption der Bundesregierung werden die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in dem ordnungskonformen Rahmengesetz zur Strukturpolitik bei ihren strukturpolitischen Handlungen auf die Einhaltung bestimmter Ordnungskriterien verpflichtet. Als generelles strukturpolitisches Ziel und Handlungsmaxime gilt die gesetzliche Verpflichtung, zur Herstellung und Sicherung optimaler Strukturflexibilitäten beizutragen. Deshalb

¹²² Vgl. Bundesregierung, 1968a.

¹²³ Peters, 1995, S. 293.

¹²⁴ Zur näheren Ausgestaltung siehe ebendort, S. 296 ff.

¹²⁵ Ebendort, S. 296.

sollen bestehende suboptimale Strukturflexibilitäten, die sich sowohl in unter- optimaler als auch überoptimaler Ausprägung zeigen, mit Hilfe ordnungs- und zielkonform wirkender strukturpolitischer Instrumentarien beseitigt werden. Sofern sektorale Strukturhilfen vergeben werden, sollen sie folgenden gesetzlichen Voraussetzungen und Bedingungen unterliegen:¹²⁶

- Vorliegen einer Strukturkrise, die nur aufgrund gesetzlich festgelegter Kriterien nachweisbar ist
- Vorlage eines detaillierten Sanierungsplanes
- Strukturhilfe nur als Hilfe zur Selbsthilfe
- ausnahmslos Einsatz ziel- und ordnungskonformer Instrumentarien unter der Prämisse weitestmögliche Wahrung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs
- degressive Gestaltung längerfristiger Strukturhilfen
- Rückzahlung finanzieller Hilfen
- generell zeitliche Befristung auf drei Jahre, lediglich in Ausnahmefällen temporäre Verlängerung, jedoch nur maximal bis zu zehn Jahren.

4. Bildung eines Strukturfonds

Um die bisher durch die Strukturhilfenvergabe belasteten Steuerzahler zu entlasten, sollte das Strukturgesetz außerdem die Bildung eines Strukturfonds beinhalten. Konkret sollte die Finanzierung im Umlageverfahren durch die Branchen selbst (selbstfinanzierter Strukturfonds) erfolgen, wobei von Peters als Kriterien beispielsweise Umsatz und jeweiliger Förderungsbedarf vorgeschlagen werden. Die positive Wirkung des Strukturfonds zeigt sich in zweifacher Weise. „Ein solches Sondervermögen 'Strukturfonds' würde die öffentlichen Haushalte vom Ballast ausgabenwirksamer Branchensubventionen befreien und die Finanzpolitik in die Lage versetzen, den Wirrwarr von Steuervergünstigungen für strukturschwache Wirtschaftszweige abzubauen. Dadurch würde es dem Staat möglich, eine allgemeine Steuersenkung - auch als Ausgleich für die Erhebung der Strukturabgabe - vorzunehmen.“¹²⁷ Mit dem selbstfinanzierten Strukturfonds wird ein strukturpolitisches Instrumentarium geschaffen, das die Wirtschaftszweige animiert, aus eigenem Antrieb heraus und zur Verfolgung ihres eigenen Nutzens ihr Nachfrageverhalten auf dem Strukturhilfemarkt in Richtung auf eine Strukturhilfenreduzierung zu ändern. „Heute stellt jeder

¹²⁶ Vgl. ebendort, S. 297 f.

¹²⁷ Ebendort, S. 298.

Wirtschaftszweig, der Staatshilfe fordert, weitgehend unangefochten von anderen Branchen, Maximalforderungen und versucht, aus den öffentlichen Budgets möglichst viele und hohe Branchensubventionen herauszuholen. Bei dem Modell des selbstfinanzierten Strukturfonds würden die Wirtschaftszweige, denen bei Entscheidungen des staatlich verwalteten Fonds ein Mitspracherecht einzuräumen ist, aus Eigeninteresse darauf achten, daß die Maßstäbe für die Förderungswürdigkeit streng sind und der Mittelbedarf des Strukturfonds möglichst gering gehalten wird.“¹²⁸ Die Eindämmung der Subventionierung nutzt auch den Konsumenten, weil die Güterpreise bei zunehmender Wettbewerbsintensität tendenziell auf die Kosten gedrückt werden, im Gegensatz zu relativ hohen Güterpreisen bei rentensuchendem Verhalten.

Bereits bestehende Strukturhilfesubventionen sollten bei Inkrafttreten des Strukturgesetzes jährlich linear um zehn Prozent vermindert und dieser Betrag zur Anschubfinanzierung des Strukturfonds genutzt werden. Sobald öffentliche Haushalte Branchensubventionen nicht mehr finanzieren, sollten auch die Steuervergünstigungen spätestens aufgehoben sein, um generell das Prinzip der Solidarhilfe nicht zu unterminieren.

5. Errichtung eines Wissenschaftlichen Strukturrates

Damit die im Strukturgesetz geforderte ordnungskonforme Strukturpolitik auch effizient zur Anwendung gelangt, fordert Peters als drittes institutionelles Konzeptionselement den Einsatz von strukturpolitischen Beratern in Form eines Wissenschaftlichen Strukturrates und ständigen Arbeitsstabes Deregulierung¹²⁹. Konkret hat der Strukturrat als von den strukturpolitischen Entscheidungsträgern und Nachfragern unabhängiges Beratungsorgan folgende Aufgaben zu erfüllen:¹³⁰

- alle bereits in Gesetzen, Verordnungen, Ausführungsrichtlinien und Strukturprogrammen offenen sowie verdeckten Strukturhilfen aufzuzeigen und auf Ziel- sowie Ordnungskonformität zu überprüfen
- zwecks Herstellung optimaler Strukturflexibilitäten generell Vorschläge zur Aufhebung sachlich ungerechtfertigter Strukturhilfen zu unterbreiten und bei schwerwiegenden Anpassungsproblemen in vergleichender Analyse ziel- und ordnungskonforme strukturpolitische Instrumentarien zu empfehlen

¹²⁸ Ebendort, S. 298.

¹²⁹ Vgl. ebendort, S. 299.

¹³⁰ Vgl. ebendort, S. 299.

- bei gegenwärtigen und zukünftigen Strukturproblemen ordnungskonforme Konzepte unter Zuhilfenahme von Daten der institutionellen Strukturberichterstattung zur Beseitigung der strukturellen Schwierigkeiten zu entwerfen
- ständige Überprüfung der eingesetzten Instrumentarien bezüglich ihrer Wirkungen durch Kosten-Nutzen-Analysen.

Zur Unterstützung dieser aufwendigen Aufgaben des Wissenschaftlichen Strukturrates empfiehlt Peters einen Arbeitsstab Deregulierung¹³¹, in dem ordnungspolitisch geschulte Volkswirte und Juristen marktwirtschaftlich konforme strukturpolitische Konzepte ausarbeiten. Im Gegensatz zu den meist nur über Branchenfachkenntnisse verfügenden, jedoch im allgemeinen volkswirtschaftlich gering qualifizierten bisherigen strukturpolitischen Ministerialbürokraten - insbesondere in den Fachreferaten -, „entwickelt sich durch die Deregulierungsschulung (möglicherweise) ... ein neuer Beamtentyp, der seine Hauptaufgabe in der Verteidigung des Allgemeinwohls gegen dubiose Gruppenforderungen sieht“¹³².

Um zu verhindern, daß sich der Wissenschaftliche Strukturrat und der Arbeitsstab Deregulierung von den Strukturhilfenanbietern und -nachfragern entgegen der konzeptionellen Intention für eine (verdeckte) ordnungsinkonforme Strukturhilfenvergabe gefangennehmen lassen, müssen die Rahmenbedingungen für die Beratungsgremien so gesetzt werden, daß sie aus Eigeninteresse bereit sind, ihre gesamten strukturpolitischen Handlungen und Verhaltensweisen an dem Leitziel Herstellung optimaler Strukturflexibilitäten auszurichten. Zur sachgerechten Beurteilung optimaler Strukturflexibilitäten und praktizierter ordnungsinkonformer Strukturhilfenpolitik ist es außerdem erforderlich, daß die Berater sowohl über volkswirtschaftlich fundiertes Fachwissen und wettbewerbsorientierte ordnungspolitische Kenntnisse als auch über branchenspezifisches Wissen sowie Einsicht in die marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen verfügen. Zudem sollte sich die generell geforderte Transparenz auch auf die Tätigkeit des Beratungsgremiums erstrecken. Indem die Ergebnisse des Beratungsprozesses der Öffentlichkeit - beispielsweise durch die Massenmedien - zugänglich gemacht werden, besteht zusätzlich eine Kontrollmöglichkeit strukturpolitischen Handelns. Sofern entgegen den Empfehlungen des Strukturrates bestimmte Strukturhilfen weiterhin vergeben werden oder neue Strukturhilfen erfolgen, sollte die Bundesregierung per Gesetz zu einer öffentlichen Begründung verpflichtet werden¹³³.

¹³¹ Vgl. ebendort, S. 299.

¹³² Ebendort, S. 299.

¹³³ Vgl. ebendort, S. 299.

6. *Änderung der Organisationsstruktur wirtschaftspolitischer Ministerien*

Zusätzlich zu den drei institutionellen Konzeptionselementen schlägt Peters vor, die bestehende Organisationsstruktur des Bundesministeriums für Wirtschaft, die derzeit wesentlich zu einer partikularinteressenfördernden Wirtschaftspolitik beiträgt, entsprechend der wirtschaftspolitischen Konzeption der Bundesregierung zu ändern sowie die verschiedenen Ebenen zu reduzieren und dadurch den Prozeß der Entscheidungsfindung zu verkürzen¹³⁴. Problematisch bei der bestehenden Organisationsstruktur öffentlicher Verwaltungen ist insbesondere die organisatorische Gliederung in Branchenministerien und die innerorganisatorische Gliederung der Ministerien nach sektoralen Kriterien. Bei der branchenorientierten Referatsgliederung „(wird sich) ein Fachressort, das nur für einen Wirtschaftszweig zuständig oder mit nur einer Fachaufgabe betraut ist, immer nur dieser beschränkten Aufgabe verpflichtet fühlen und wächst automatisch in eine Betreuerrolle zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige und Gruppen hinein. Bei allen Fachressorts ist deshalb eine Identifikation mit Gruppenwünschen und eine Interventionsneigung zugunsten der von ihnen 'betreuten' Wirtschaftszweige zu beobachten“¹³⁵. Für eine gruppenneutrale Organisationsstruktur des Wirtschaftsministeriums bietet sich nach Peters eine Ministeriumsgliederung entsprechend der wirtschaftspolitischen Konzeption der Bundesregierung in ordnungs-, konjunktur- und strukturpolitische Abteilungen an. Um insbesondere den Anspruch der optimalen Strukturflexibilität für die in der strukturpolitischen Abteilung betriebene Strukturpolitik zu gewährleisten, haben alle strukturpolitischen Ministerialbürokraten ihre Verhaltensweisen ausnahmslos an der Ordostrukturpolitischen Konzeption der optimalen Strukturflexibilität auszurichten.

VIII. Harmonisierung auf supranationaler Ebene

Im Zuge der Festigung des Binnenmarktes der Europäischen Union ist es erforderlich, die Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität auch für die supranationale Ebene zugrunde zu legen. Zwar sind mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes auf einigen Gebieten Deregulierungen erfolgt, wie beispielsweise der Abbau von technischen Handelshemmnissen, die teilweise Liberalisierung im Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen, jedoch das komplexe Strukturhilfensystem nationaler Regierungen und strukturpolitische Unterstützungsleistungen auf supranationaler Ebene, wie die unter-

¹³⁴ Vgl. derselbe, 1975b, S. 79 ff.; 1995, S. 73 ff.

¹³⁵ Derselbe, 1995, S. 77.

schiedlichen Strukturfonds und die staatliche Beihilfenpolitik sowie die Industriepolitik als Gemeinschaftsaufgabe, weiterhin auf vielen Gebieten beibehalten und sogar noch ausgedehnt worden. Die von der Europäischen Kommission und dem Ministerrat der Europäischen Union vielfach gewährten ordnungsinkonformen Strukturhilfen resultieren überwiegend aus denselben Motiven, nach denen auch nationale Strukturhilfen vergeben werden: wählerstimmenmaximierendes und kompetenzoptimierendes Verhalten der wirtschafts- respektive strukturpolitischen Entscheidungsträger.

Da die Europäische Kommission sowie der Ministerrat der Europäischen Union bei ihren Planungen für eine bestimmte Maßnahme auch die verschiedenen Einzelinteressen der Mitgliedstaaten und der gesellschaftlichen Gruppen in ihre Überlegungen miteinbeziehen und abzuwägen haben, befinden sie sich in einem permanenten Meinungsbildungsprozeß mit den Vertretern der Einzelstaaten, deren jeweiligen Ministerialbürokratie sowie den verschiedenen (organisierten) Interessengruppen. In diesem Meinungsbildungsprozeß werden dann die einzelnen Akteure und Akteursgruppen versuchen, ihre Eigeninteressen durchzusetzen. Deshalb zeigt sich meist auf allen Ebenen des Rates als Ergebnis ein ausgehandelter Konsens, so daß diese Entscheidungen durch vielfältige Austauschprozesse gekennzeichnet sind. Bedingt dadurch, daß zahlreiche Arbeitsgruppen nationaler Beamter die von der Kommission erarbeiteten Vorschläge beraten und diese nationalen Beamten auch in den von der Kommission in der Phase der Vorbereitung ihrer Entscheidungen konsultierenden Gremien vertreten sind, ergibt sich einerseits wieder eine präponderante Bedeutung der Bürokratie, andererseits auch eine große Relevanz gruppenstrukturierter Entscheidungen. Die Gruppenpräponderanz zeigt sich ebenfalls daran, daß die Debatten im Ministerrat überwiegend von Koalitionen zwischen den Mitgliedstaaten geprägt sind, die je nach Interessenlage wechseln.

Um das ordnungsinkonforme interdependente Verhalten der Anbieter und Nachfrager auf dem supranationalen Markt für Strukturhilfen wieder zu einer ordnungskonformen marktwirtschaftlichen Europäischen Wirtschaftspolitik zurückzuführen, erweist es sich als notwendig, die Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität auch auf supranationaler Ebene anzuwenden.

IX. Steuerbemessungsgrundlage, Budgetausgleichsvorschrift sowie Verfalldatum für staatliche Programme und Gesetze

Weitere Lösungsmöglichkeiten, die sich auf die Eindämmung der Steuervorteile beziehen, wurden insbesondere ab Mitte der siebziger Jahre in den USA

diskutiert.¹³⁶ Die Vorschläge bezogen sich sowohl auf verfassungsmäßige als auch gesetzliche Formen der Steuerbeschränkungen, entweder für einzelne Steuersätze oder für das gesamte Steueraufkommen.¹³⁷

Zusätzlich bietet sich auch eine Budgetausgleichsvorschrift als wirksames Instrumentarium zur Begrenzung von Finanzhilfen an¹³⁸, sofern allerdings diese Vorschrift nicht durch Ausnahmeregeln unterminiert wird, wie beispielsweise in Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes (GG). Gemäß Artikel 115 (1) GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind jedoch zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Wird als Kriterium für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht Paragraph 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes¹³⁹ zugrunde gelegt, so läßt diese Regelung einen sehr großen Ermessensspielraum zu. Es ist weder eindeutig festgelegt, was beispielsweise ein hoher Beschäftigungsstand ist oder bei welcher Inflationsrate das Preisniveau stabil ist und wann tatsächlich das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gestört ist. Um eine effektive Eindämmung der Steuer- und Kreditmittelbeschaffung des Staates zu gewährleisten, ist es erforderlich, konkrete, nichtinterpretationsfähige Kriterien festzulegen. So bietet sich beispielsweise an, eine Obergrenze für die individuelle Höchstbesteuerung der Bürger im Grundgesetz festzulegen.¹⁴⁰

Werden diese Instrumentarien jedoch ausschließlich zugrunde gelegt, so besteht die Gefahr, daß sich die Strukturhilfennachfrage in den Bereich nichtbudgetwirksamer Hilfen verlagert.

Ein Vorschlag, der in eine ähnliche Richtung zielt, ist jüngst von der FDP-Programmkommission unter dem Vorsitz des FDP-Generalsekretärs Guido Westerwelle unterbreitet worden. In dem erarbeiteten Entwurf für ein neues Grundsatzzprogramm bestehen zwei der „sieben Schritte von der Gefälligkeitsdemokratie zur Verantwortungsdemokratie“ sowohl in der Forderung nach einem verfassungsrechtlichen Verbot der Staatsverschuldung in Bund, Ländern und Gemeinden - nach einem Übergangszeitraum von zehn Jahren müßten alle Haus-

¹³⁶ Vgl. federführend Buchanan, 1975 und die dort angegebene Literatur; 1976, S. 17 ff.

¹³⁷ Vgl. die ausführliche Darstellung in Folkers, 1983.

¹³⁸ Vgl. ebendort, S. 37 ff.

¹³⁹ Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wird gemäß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes mit dem sogenannten magischen Viereck beschrieben: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

¹⁴⁰ Vgl. Peters, Vorlesung Wirtschaftspolitik, Sommersemester 1997.

halte ausgeglichen sein - als auch in dem Postulat, ausgabenträchtige Programme und Gesetze des Staates mit einem Verfalldatum zu versehen.¹⁴¹

Generell ist der Vorschlag eines Verfalldatums für Gesetze nicht opportun, jedoch für Gesetze wettbewerbsbeschränkender Art ein wirksames und zielkonformes Instrumentarium zur Beschränkung von Strukturhilfen.

X. Referendum

Eine weitere Maßnahme zur Eindämmung allgemeinwohlbeeinträchtigender Wirtschaftspolitik könnte auch die Einführung von Referenden darstellen. Wie Downs in seiner Ökonomischen Theorie der Demokratie erkannt hat, ergibt sich für die wirtschaftspolitische Information eine Rationalitätenfalle: so erweisen sich gute wirtschaftspolitische Informationen zwar kollektiv als rational, individuell jedoch als irrational. Die individuelle Rationalität überwiegt, solange ein Mechanismus zur Sicherung des gemeinsamen Handelns fehlt.¹⁴² Dieser Mechanismus kann in der Einführung von Referenden für allgemeinwohlbeeinträchtigende wirtschaftspolitische Maßnahmen bestehen. Werden die einzelnen Gesellschaftsmitglieder mit einer wirtschaftspolitischen Entscheidung direkt konfrontiert und erkennen sie die für sie daraus resultierenden Nachteile, so besteht für die Meisten ein Anreiz, höhere Informationskosten als bei - sonst für sie - indirekten wirtschaftspolitischen Regelungen aufzuwenden. Verhalten sich die Massenmedien überwiegend wirtschaftspolitisch neutral und sind sie nur in geringem Ausmaß einseitig interessengruppengebunden, so fungieren sie insbesondere als Informationsvermittler. Zusätzlich würden die Informationskosten sinken und die Deregulierungspotentiale steigen, wenn jeder Steuerzahler - als Hauptbenachteiligter ordnungsinkonformer Strukturpolitik - jährlich einen schriftlichen Bericht über bisher gezahlte Strukturhilfen insgesamt als auch prozentual von seinen Steuerzahlungen an die einzelnen Strukturhilfenempfänger erhalten würde. In einer Gesellschaft, in der es für die Meisten optimal ist, sich gut zu informieren, wird es für Regierungen immer schwieriger, einige Gruppen zu bevorzugen und gleichzeitig andere Gruppen zu benachteiligen.

XI. Erfolgchancen und Ausblick

Wie die vorstehende Analyse und Darstellung zeigt, sind vielfältige Lösungsvorschläge und -konzeptionen unterbreitet worden. Dabei ist die Ordostruktur-

¹⁴¹ Vorstellung des Wahlprogramms der FDP „Arbeitsplätze für Deutschland“, 19. April 1998.

¹⁴² Vgl. Downs, 1968, insbesondere S. 210, S. 240, S. 248 f. (passim); 1962, S. 579; 1974a, S. 136.

politische Konzeption optimaler Strukturflexibilität gemeinsam mit der Steuerbemessungsgrundlage sowie der Budgetausgleichsvorschrift und dem Verfalldatum für strukturpolitische Programme und Gesetze unterstützend mit gezielt eingesetzten Referenden am besten geeignet, das angestrebte Ziel, demzufolge sowohl die Anbieter von als auch die Nachfrager nach Strukturhilfen aus Eigeninteresse ordnungskonform handeln, zu erreichen.

Anfangs wird der Ordostrukturpolitischen Konzeption der optimalen Strukturflexibilität in ihrer praktizierten Form des Strukturhilfenabbaus bzw. der Deregulierung eine Interessenkoalition aus Anbietern und Nachfragern gegenüberstehen. Da die Ordostrukturpolitische Konzeption nur in Form eines Gesetzes effizient durchsetzbar ist, werden die an dem Gesetzgebungs- und -entscheidungsprozeß beteiligten Strukturpolitiker und -bürokraten sowie auch miteinbezogene strukturpolitisch begünstigte Interessenverbände versuchen, in allen Entscheidungsphasen gegen das Gesetz zu stimmen. Die Skepsis von Peters bezieht sich insbesondere auf die Parlamentarier, die ohne öffentlichen Druck weder gewillt sind, in Richtung auf eine Gesetzesinitiative tätig zu werden noch die erforderliche parlamentarische Mehrheit aufbringen werden¹⁴³. Hier könnte sich eine Chance zur Gesetzesinitiative durch gezielt eingesetzte Referenden ergeben. Hoffnung setzt er allerdings auf die Bundesregierung, die aufgrund zunehmender restriktiver Finanzen öffentlicher Haushalte gezwungen sein wird, insbesondere die Strukturhilfen in Form von Subventionen und Steuervergünstigungen drastisch zu reduzieren¹⁴⁴. Erfolgt keine konsequente Deregulierung, so wird sich zwecks Finanzierung der relativ hohen finanziellen Strukturhilfen zwangsläufig auch die Steuerquote erhöhen. Da eine relativ hohe Steuerquote im allgemeinen wahlpolitisch bedeutsam ist, weil die Steuerpflichtigen zusätzliche Steuerbelastungen der Regierung anlasten, wird die Regierung und die sie tragende(n) Partei(en) gedrängt, deregulierend tätig zu werden. Die Bundesregierung befindet sich also in einem Dilemma. Deshalb „(werden) die Regenten nicht darum herumkommen, das gewucherte Geflecht von Subventionen und Vergünstigungen aller Art - auch gegen den erbitterten Widerstand der Betroffenen - zurückzuschneiden“¹⁴⁵. Damit ist ein erster Schritt in Richtung auf eine Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität erfolgt. Nur wenn es gelingt, die strukturpolitischen Entscheidungsträger durch institutionelle und/oder politische Rahmenbedingungen bzw. Restriktionen aus Eigeninteresse zu einem deregulierenden Verhalten zu animieren, ist die Chance für die Schaffung eines ordnungskonformen Rahmengesetzes zur Strukturpolitik gegeben.

¹⁴³ Vgl. Peters, 1992, S. 294.

¹⁴⁴ Vgl. ebendort, S. 294.

¹⁴⁵ Ebendort, S. 295.

Die Notwendigkeit zur Begrenzung von Strukturhilfen ist bereits vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie von der Monopolkommission erkannt und vehement vertreten worden. So wird im Jahresgutachten des Sachverständigenrates ausgeführt: Trotz aller damit verbundenen Probleme „ist eine lineare Kürzung der Finanzhilfen besser als ein weiterhin ungehindertes Anschwellen der Subventionen“.¹⁴⁶

Auch die Monopolkommission fordert immer wieder den Abbau der Subventionen und Regulierungen durch gesetzliche Maßnahmen, denn die wesentliche Gefahr für den Wettbewerb droht inzwischen nicht mehr (nur) durch private Wettbewerbsbeschränkungen und Kartelle, sondern durch den Staat und seine Subventionspolitik. Er ist der „eigentlich böse Bube im ganzen Spiel“¹⁴⁷, schreibt die Kommission in ihrem jüngsten Hauptgutachten unmißverständlich. „Der subventionierende und protegierende Staat behält in aller Regel ein unbeirrbar gutes Gewissen, mag es auch nur daher rühren, daß man den Eigengesetzlichkeiten beim Kampf um Wählerstimmen in flexibler Weise nachzukommen scheint“.¹⁴⁸ Um die Subventionspolitik des Staates zu reduzieren, reichen Einzelfallkürzungen und degressive Gestaltung mit Befristung nicht aus. Nach Auffassung der Monopolkommission ist ein Subventionsbegrenzungsgesetz mit Verfassungsrang erforderlich, welches jedoch kaum politisch durchsetzbar ist. Für mehrheits- und demzufolge durchsetzungsfähig hält die Monopolkommission jedoch ein einfaches Gesetz, das Subventionen grundsätzlich verbietet und Ausnahmen nur in Einzelfällen zuläßt.¹⁴⁹ Sofern in Ausnahmefällen Subventionen gezahlt werden, sollten sie - wie bereits in den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik¹⁵⁰ und im Rahmengesetz zur Strukturpolitik¹⁵¹ enthalten - immer nur zeitlich befristet und degressiv gestaltet sowie einer periodischen Erfolgskontrolle und einer umfassenden Transparenz unterworfen sein. Außerdem plädiert die Monopolkommission für ein Subventionsregister und Bilanzierungsregeln bei den Subventionsempfängern. Zusätzlich befürwortet sie die Einrichtung eines unabhängigen Subventionskontrollrates, „der über entsprechende Anhörungs-, Äußerungs- und Berichtsrechte verfügt“ und somit „die Aufmerksamkeit in der politischen Öffentlichkeit wachhalten“¹⁵² könnte. Auch sollte von der Subventionsvergabe betroffene Konkurrenten die Möglichkeit offeriert

¹⁴⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1988/89, S. 150.

¹⁴⁷ Monopolkommission, 1996, S. 44.

¹⁴⁸ Ebendort, S. 44.

¹⁴⁹ Vgl. ebendort, S. 46 ff., insbesondere S. 48.

¹⁵⁰ Vgl. Bundesregierung, 1968a.

¹⁵¹ Siehe S. 290 f. dieser Arbeit.

¹⁵² Monopolkommission, 1996, S. 48.

werden, ein Anhörungsrecht zu erhalten sowie gegen subventionierte Wettbewerber zu klagen. Die Konkurrentenklage wäre dann gegen die subventionsgewährende Stelle zu richten. Sofern das Subventionsbegrenzungsgesetz drittschützend ausgestaltet ist, wäre für benachteiligte Wettbewerber ein Schadenersatzanspruch möglich. Die Wahrscheinlichkeit für ein solches Subventionsbegrenzungsgesetz wird von der Monopolkommission als relativ hoch eingeschätzt, denn „es erlaubt den politischen Entscheidungsträgern, sich hinter einem solchen Gesetz zu verstecken und Subventionsbegehren abzuwehren, zu deren Finanzierung man ohnehin kaum in der Lage ist.“¹⁵³ Ob jedoch die Ministerialbürokratie als zumeist entscheidende Instanz bei Gesetzesvorbereitungen und aufgrund ihres interagierenden Handelns mit den strukturpolitisch begünstigten Interessengruppen für ein solches Gesetz plädiert, welches ihr kompetenzoptimierendes Verhalten sehr beeinträchtigen würde, ist äußerst fraglich.

Inzwischen hat auch der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) einen konkreten Gesetzesvorschlag für ein Subventionsbegrenzungsgesetz basierend auf einem Gutachten des Tübinger Rechtswissenschaftlers Wernhard Möschel und des Frankfurter Instituts - Stiftung für Marktwirtschaft und Politik - analog den Anforderungskriterien der Monopolkommission vorgelegt. Der Verband VDMA hat erkannt, daß der Nutzen gezahlter Strukturhilfen in Relation zu den dadurch entstehenden Kosten in Form einer höheren Steuerbelastung relativ gering ist. Außerdem zählt der Maschinenbau zu den Wirtschaftszweigen, die - im Vergleich zu den Wirtschaftszweigen Landwirtschaft, Schiff- und Bergbau sowie Luft- und Raumfahrt - „nur“ verhältnismäßig geringe Strukturhilfen erhalten. Da die Industriebranche Maschinenbau stark exportorientiert ist und sich im internationalen Wettbewerb um Kunden und Aufträge behaupten muß, ist sie an einem funktionierenden Marktmechanismus interessiert und nicht an - aus Strukturhilfen resultierenden - ineffizienten Wirtschaftsstrukturen, die „das Sterben nur unnötig verlängern“, denn „in dem einen oder anderen Fall motivierten die Subventionen noch dazu, dem schlechten Geld gutes hinterherzuwerfen“¹⁵⁴, wobei besonders die zunehmenden einzelfallbezogenen Hilfen nachteilig gewesen sind, die den Wettbewerb ausgehebelt haben. Wenn außerdem die Strukturhilfen auf die Branche ungleich verteilt sind, ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit immer weiter bedroht. Auch hier könnte sich eine Chance für den Strukturhilfenabbau eröffnen, wenn sich „wirtschaftspolitisch benachteiligte“ Verbände und andere Gruppen zusammenschließen und aus Eigeninteresse in Richtung auf eine ordnungskonforme Wirtschaftspolitik tätig werden.

¹⁵³ Ebendort, S. 46.

¹⁵⁴ Rogowski, 1996.

Eine weitere Chance zum Abbau von ordnungsinkonformen Strukturhilfen könnte sich auch durch die zunehmende Globalisierung der Märkte ergeben. So erzwingt der Europäische Binnenmarkt eine Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, wodurch sich auf einzelnen Gebieten, insbesondere im Bereich des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, Liberalisierungsbestrebungen gezeigt haben. Zudem wird der ständig fortschreitende internationale Wettbewerb Deregulierungspotentiale eröffnen, wie das Beispiel VDMA zeigt. Problematisch auf supranationaler Ebene ist jedoch, daß nationale Deregulierungen langfristig durch supranationale Regulierungen ersetzt werden könnten. Denn derzeit ist die Tendenz zu beobachten, daß dort, wo nationale Regulierungen einen funktionsfähigen Binnenmarkt verhindern, Deregulierungen stattfinden, diese sich jedoch auf supranationaler Ebene zu neuen Regulierungen formieren. Dieses Verhalten der Europäischen Union und des Ministerrates kann durch die Kompetenzoptimierung erklärt werden. Deshalb resultieren zusätzliche Regulierungen auf europäischer Ebene aus der Motivation europäischer Entscheidungsträger von Kompetenzoptimierung, so daß auch hier die Anwendung einer Ordostrukturpolitischen Konzeption optimaler Strukturflexibilitäten geboten ist.

Bessere Deregulierungspotentiale eröffnen sich bei der Globalisierung in Form der Vernetzung der Weltmärkte. Zwar sind die Interessengruppen auch auf internationaler Ebene bestrebt, ihre Aktivitäten primär auf rent-seeking statt profit-seeking auszurichten, wodurch sich ein sogenanntes internationales Subventions- bzw. Strukturhilfenkarussell ergibt. Wenn jedoch die Kosten des rent-seeking im Vergleich zum Nutzen zu hoch werden, weil die Strukturhilfenvergabe sowie Regulierungsmaßnahmen in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltet sind und zusätzlich die Belastung der Steuerzahler und öffentlichen Haushalte an ihre Grenzen stößt, könnte das zu einer Umorientierung in Richtung auf Deregulierungsmaßnahmen führen. Solange jede Gruppe fürchtet, zu den wirtschaftspolitischen Verlierern zu gehören, erwachsen aus Besitzstandsdenken und Zukunftsangst Beharrungskräfte. Ergeben sich aber aufgrund externer Anpassungszwänge Erfordernisse zur Deregulierung und werden die damit verbundenen Vorteile in Richtung auf eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren und einer erhöhten Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft publik gemacht, so besteht die Chance, daß deregulierende Maßnahmen zu einer gesellschaftlichen und sekundär auch zu einer wirtschaftspolitischen (Gruppen-) Akzeptanz führen. Letztlich wird die weltweite Globalisierung der Märkte und die Wanderung der Produktionsfaktoren zu den ökonomisch optimalen Standorten dazu führen, daß es sowohl für die Anbieter von als auch Nachfrager nach Strukturhilfen immer schwieriger wird, zu einem für sie optimalen Ausgleich auf dem Strukturhilfenmarkt zu gelangen.

Zusammenfassung

1. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit bestand darin zu ergründen, ob und in welchem Ausmaß der heutigen Gruppengesellschaft in ihrem interdependenten Verhalten mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern innerhalb der politik- und volkswirtschaftlichen Gruppentheorien Rechnung getragen wird. Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildete die Erkenntnis, daß wirtschaftspolitische Entscheidungsträger - insbesondere im Bereich der Strukturpolitik - dazu tendieren, eine Gruppenbegünstigungspolitik zu praktizieren.
2. Bedeutsam ist, daß sich wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene nicht nur auf seiten der wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte als (organisierte) Interessengruppen zeigen, sondern sich darunter auch etablierte Führungsgruppen innerhalb der Verbände subsumieren lassen und zudem ebenfalls die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger von spezifischen Intra- und Intergruppenstrukturen geprägt sein können. Demzufolge erstreckt sich der wirtschaftspolitische Gruppenbegriff auf beide Akteursgruppen.
3. Ist die Wirtschaftspolitik durch vielfältige - oftmals eigenständige holistische - Gruppenstrukturen gekennzeichnet, so ist es erforderlich, neben dem überwiegend zugrunde gelegten methodologischen Individualismus auch den methodologischen Kollektivismus als ein Ansatz zur Analyse der Verhaltens- und Handlungsweisen von Gruppen anzuwenden.
4. Um die zentrale Fragestellung der Untersuchung zu beantworten, wurden sowohl die verschiedenen Gruppentheorien in den Politikwissenschaften als auch die Gruppentheorien in der Volkswirtschaftslehre dargestellt und einer kritischen Analyse unterzogen.
5. Als Ergebnis der politologischen Gruppentheorien zeigte sich eine Theorieentwicklung, die von unterschiedlichen Bewertungen wirtschaftspolitischer Gruppen gekennzeichnet war. Im wesentlichen wurden die gruppentheoretischen Ansätze in der Pluralismusforschung entwickelt und in modifizierter Form in den System- und Konflikttheorien weitergeführt. Dabei wandelte sich das Bild von der Rolle der Interessengruppen von einer extremen Position zur anderen: von der mechanistischen Gleichgewichtserwartung bis zum Verbändestaat. Inter- und intragruppenstrukturelle Erscheinungen fanden insbesondere in der Politischen Organisationssoziologie Berücksichti-

gung. Als zentrale Erkenntnis der politischen Organisationssoziologie ergab sich, daß bei dem Prozeß der politischen Willens- und Entscheidungsbildung hauptsächlich verschiedene - formale und informelle - Gruppierungen sowohl auf seiten der (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträger als auch auf seiten der (wirtschafts-)politischen Beeinflussungskräfte in gegenseitige Beziehungen treten.

6. Die politologischen Forschungsergebnisse - insbesondere der Pluralismus-, System- und Konflikttheorien - wurden von den Theoretikern der Wirtschaftspolitik übernommen und aus beiden Sichtweisen versucht, zu einer objektiven volkswirtschaftlichen Beurteilung wirtschaftspolitischer Gruppen zu gelangen. In der traditionell mikroökonomisch determinierten Volkswirtschaftslehre verengte sich dabei die Analyse hauptsächlich auf die Untersuchung (organisierter) Interessengruppen als Beeinflussungsfaktoren der Wirtschaftspolitik. Insbesondere konzentrierten sich die Untersuchungen der gruppenwirtschaftlichen Sachverhalte auf die Typisierung der vielfältigen Formen der wirtschaftlichen Interessenorganisationen, auf die Darstellung ihrer Funktionen im internen Bereich für die Verbandsmitglieder und im externen Bereich, der sich auf die Einflußnahme auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bezieht. Ferner wurden die Bestimmungsgründe des Handelns der Interessengruppen aufgezeigt, um durch die wirtschaftliche Beurteilung die Problemfelder für die Wirtschaftspolitik herauszuarbeiten sowie Möglichkeiten zur Lösung zu entwickeln. Im Gegensatz zur traditionellen Mikroökonomie wurden in der traditionellen Makroökonomie gruppenstrukturelle Phänomene nur rudimentär problematisiert. Entweder erfolgte eine Zusammenfassung verschiedener Sektoren zu homogenen Gruppen oder eine oberflächliche Analyse organisierten Gruppenhandelns in Richtung auf makroökonomische Größen.
7. Im Gegensatz zu der traditionellen Volkswirtschaftslehre versucht die Neue Politische Ökonomie, die tatsächlichen Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger und (organisierter) Interessengruppen in die Analyse miteinzubeziehen. Wirtschaftspolitische Gruppen finden wiederum hauptsächlich in ihrer Rolle als wirtschaftspolitische Beeinflussungsfaktoren - meist jedoch nur in gering differenziertem Ausmaß - Eingang in die Theorien. Intragruppenstrukturelle Verhaltensweisen werden nur am Rande berücksichtigt.
8. Da weder die traditionelle Volkswirtschaftslehre noch die mikro- und makroökonomischen Theorien Neuer Politischer Ökonomie geeignet sind, wirtschaftspolitische Gruppen und deren Verhaltensweisen effizient darzustellen und zu analysieren, hat es sich als erforderlich erwiesen, die Volkswirtschaftslehre um einen Bereich zu erweitern, der den gruppenstrukturel-

len wirtschaftspolitischen Erscheinungen Rechnung trägt: die Mesoökonomie. Wie durch die eingehende Analyse der Mesoökonomie deutlich geworden ist, handelt es sich bei dieser volkswirtschaftlichen Teildisziplin um eine politisch-ökonomische Theorie, die geeignet ist, den analytisch von der Mikro- und Makroökonomie bisher vernachlässigten Raum zwischen einem Aggregat und dem Individualphänomen zu füllen. Erst mit Hilfe der Mesoökonomie ist es gelungen, Erklärungsmodelle für gruppenspezifisches Handeln im Bereich der Volkswirtschaftslehre und der Wirtschaftspolitik aufzustellen, das sich bislang einer Analyse mit den bekannten Instrumentarien der Mikro- und Makroökonomie entzog. Durch die Beschränkung auf das vorherrschende Instrumentarium der Nationalökonomie konnte den Erscheinungen und Problemen von Gruppen nur rudimentär Rechnung getragen werden. Was durch die Mikro- und Makroökonomie nicht erklärt werden kann, leistet die Mesoökonomie, indem sie die individualistische Analysemethode - wo es sich als notwendig erachtet - um gruppenstrukturelle Analysemethoden ergänzt. So wird der mesoökonomische Analyseansatz zu einem neuen Paradigma, das die entsprechenden Instrumentarien zur Untersuchung und Erklärung gruppenstruktureller volkswirtschaftlicher Erscheinungen liefert. Mittels der Mesoökonomie ist es jetzt möglich, die tatsächlichen - oftmals gruppendedeterminierten - Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger in ihrer interdependenten Beziehung mit den vielfältigen gesellschaftlichen Interessengruppen offenzulegen und Lösungsstrategien für eine ordnungskonform ausgestaltete Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Dadurch liefert sie - im Gegensatz zu den herkömmlichen Gruppentheorien - einen wesentlichen Erkenntnisfortschritt bei der Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen.

9. Mit Hilfe der Mesoökonomie ist also nicht nur eine volkswirtschaftlich und wirtschaftspolitisch aussagefähige Analyse gruppenstruktureller Phänomene möglich, sondern es werden auch effiziente Lösungsvorschläge in Form einer umfassenden Ordostrukturpolitischen Konzeption optimaler Strukturflexibilitäten zur Reduktion allgemeinwohlbeeinträchtigender gruppendedeterminierter Wirtschaftspolitik erarbeitet. Das Ziel der Ordostrukturpolitischen Konzeption optimaler Strukturflexibilitäten besteht in der Sicherung bzw. Wiederherstellung kompetitiver Marktstrukturen, um wettbewerbsbeeinträchtigende Strategien wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger und (organisierter) Interessengruppen zu vermeiden bzw. wettbewerbskonformes Verhalten zu erzwingen. Dazu bilden die diskutierten Lösungsvorschläge einer Steuerbemessungsgrundlage, einer Budgetausgleichsvorschrift sowie Verfalldaten für Strukturhilfenprogramme und -gesetze und gezielt eingesetzte Referenden eine sinnvolle Arrondierung. Inzwischen werden verschiedene ordostrukturpolitische Konzeptionselemente intensiv in der wirtschaftspolitischen Fachwelt diskutiert (wie beispielsweise das von der Mo-

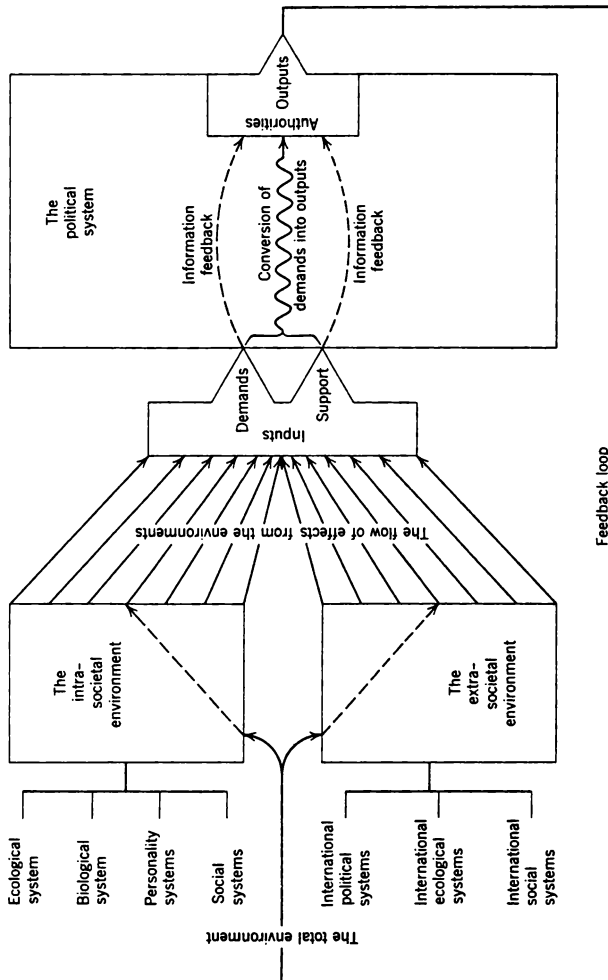
nopolkommission vorgeschlagene Subventionsbegrenzungsgesetz sowie das von Möschel vorgelegte Gutachten zum Subventionsabbau) und befürwortet.

10. Als Ergebnis dieser Arbeit zeigt sich, daß die Mesoökonomie aussagemäßig die effizienteste politisch-ökonomische Theorie zur Erklärung heutiger Gruppengesellschaften und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern ist und langfristig sein wird, da sie sich als grundsätzlich offene Disziplin auch neueren volkswirtschaftlichen und anderen wissenschaftlichen Erkenntnissen prinzipiell nicht verschließt, sondern diese in ihr Theoriegebäude integriert und dadurch fähig ist, Analyseinstrumentarien für bisher noch unerforschte struktur- und wirtschaftspolitische Gebiete zur Verfügung zu stellen, wie beispielsweise auch für die neuere struktur- und wirtschaftspolitische Herausforderung durch die zunehmende Globalisierung der Märkte.

Anhang

Anhang 1

A dynamic response model of a political system

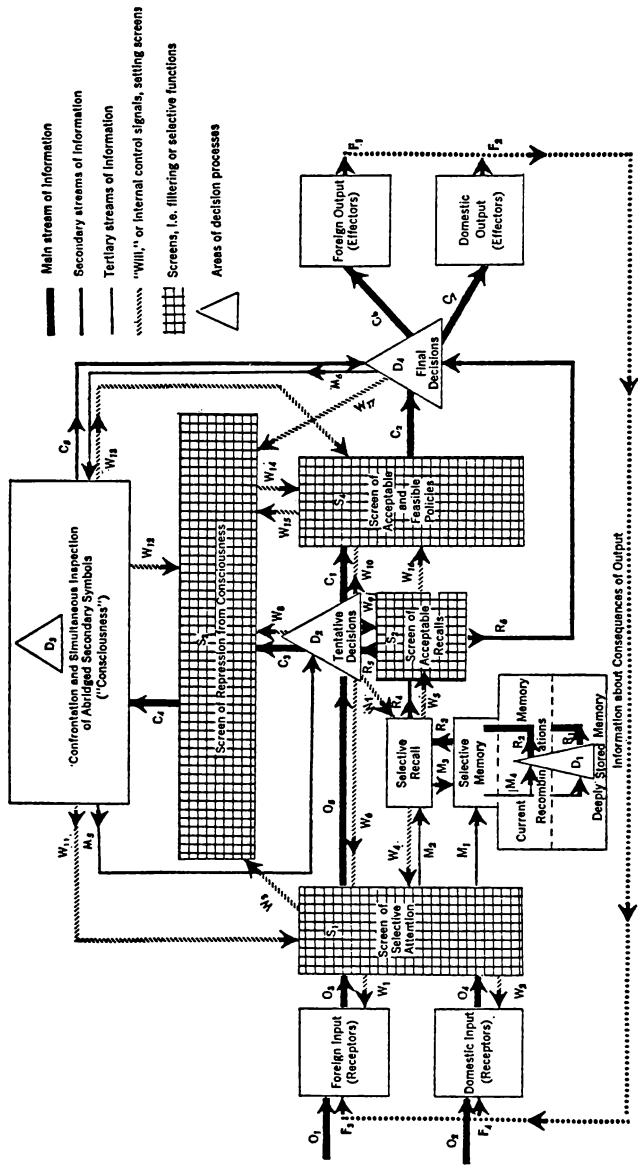


Quelle: Easton, 1965a, S. 110; 1965b, S. 30.

Anhang 2

A crude model:

A functional diagram of information flow in foreign policy decisions



Quelle: Deutsch, 1966, S. 258; 1970, S. 157.

Anhang 3
Systematik der Volkswirtschaftslehre

Disziplin	Ansatzpunkte	Systembereiche	Sachbereiche in der Wirtschaftstheorie	Systembereiche	Sachbereiche in der Wirtschaftspolitik
Mikroökonomie	Unternehmungen Haushalte Märkte	Mikroökonomik	• Theorie der Unternehmung – Kostentheorie – Produktionstheorie • Theorie des Haushalts – Konsumtheorie – Nachfragetheorie • Personelle Verteilungstheorie • Markt- und Preistheorie • Wettbewerbstheorie	Mikropolitik	• Unternehmenspolitik • Verbraucherpolitik • Personelle Verteilungspolitik – Einkommenspolitik – Vermögenspolitik • Ordnungspolitik – Verfügungsrechte- und Eigentums politik – Wettbewerbspolitik – Administrative Planabstimmungspolitik
Mesoökonomie	Gruppen Branchen Regionen	Mesoökonomik	• Gruppenwirtschaftliche Theorie – Gruppen-, Genossenschafts- u. Verbändetheorie – Theorie des kollektiven Handelns – Mesoökonomische Interaktionstheorie • Sektorale Strukturtheorie – Sektorale Entwicklungstheorie – Theorie des Strukturwandels – Branchenregulierungstheorie – Indikative Strukturplanungstheorie • Regionale Strukturtheorie – Regionale Entwicklungstheorie – Standorttheorie – Infrastrukturtheorie – Umweltschutztheorie	Mesopolitik	• Gruppenspezifische Wirtschaftspolitik – Berufsordnungspolitik – Mittelstandspolitik – Industriepolitik • Sektorale Strukturpolitik – Sektorale Entwicklungspolitik – Branchenregulierungspolitik – Indikative Strukturplanungspolitik • Regionale Strukturpolitik – Raumordnungspolitik – Gewerbeansiedlungspolitik – Entballungspolitik – Infrastrukturpolitik – Umweltschutzpolitik
Makroökonomie	Volkswirtschaftliche Kreislaufgrößen Gesamtwirtschaft	Makroökonomik	• Theorie des Wirtschaftskreislaufs • Theorie der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung • Konjunkturtheorie • Arbeitsmarkttheorie • Außenwirtschaftstheorie • Geld- und Währungstheorie • Wachstumstheorie • Funktionelle Verteilungstheorie • Wirtschaftsplanungstheorie	Makropolitik	• Konjunktur- und Stabilitätspolitik – Geld- und Kreditpolitik – Antizyklische Fiskalpolitik • Beschäftigungspolitik – Arbeitsmarktpolitik – Lohnpolitik • Außenwirtschaftspolitik • Wachstumspolitik • Indikative Wirtschaftsplanungspolitik • Imperative Volkswirtschaftsplanungspolitik

Quelle: Peters, 1997, S. 15; ähnlich 1995, S. 12.

Anhang 4

Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland
(in Milliarden DM für 1995)

Subventionsgeber

a. Finanzhilfen aufgegliedert nach	bisherige Definition: Finanzhilfen an Unternehmen	erweiterte Definition: Finanzhilfen an Unternehmen und Organisationen ohne Erwerbszweck
Bund	53,8	59,2
Länder	53,4	83,8
Gemeinden	9,9	66,5
Europäische Union	12,2	12,2
Stromkonsumenten	5,7	5,7
Bundesanstalt für Arbeit	3,3	10,9
b. Steuervergün- stigungen	46,2	60,0
Insgesamt	184,5	298,3

Subventionsempfänger

a. sektorspezifische Subventionen	Mrd. DM
Verkehr	45,1
Wohnungsvermietung	35,2
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	30,2
Bergbau	11,3
Schiffbau	0,6
Luft- und Raumfahrzeugbau	0,4
sonstige sektorspezifische Hilfen	18,6
b. branchenübergreifende Subventionen	Mrd. DM
Regional- und Strukturpolitik	21,3
Förderung betrieblicher Funktionen	10,6
Beschäftigungspolitik	6,9
Umweltpolitik	4,4
c. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	113,7
Insgesamt	298,3

Quelle: Boss, Rosenschon, 1997.

Anhang 5

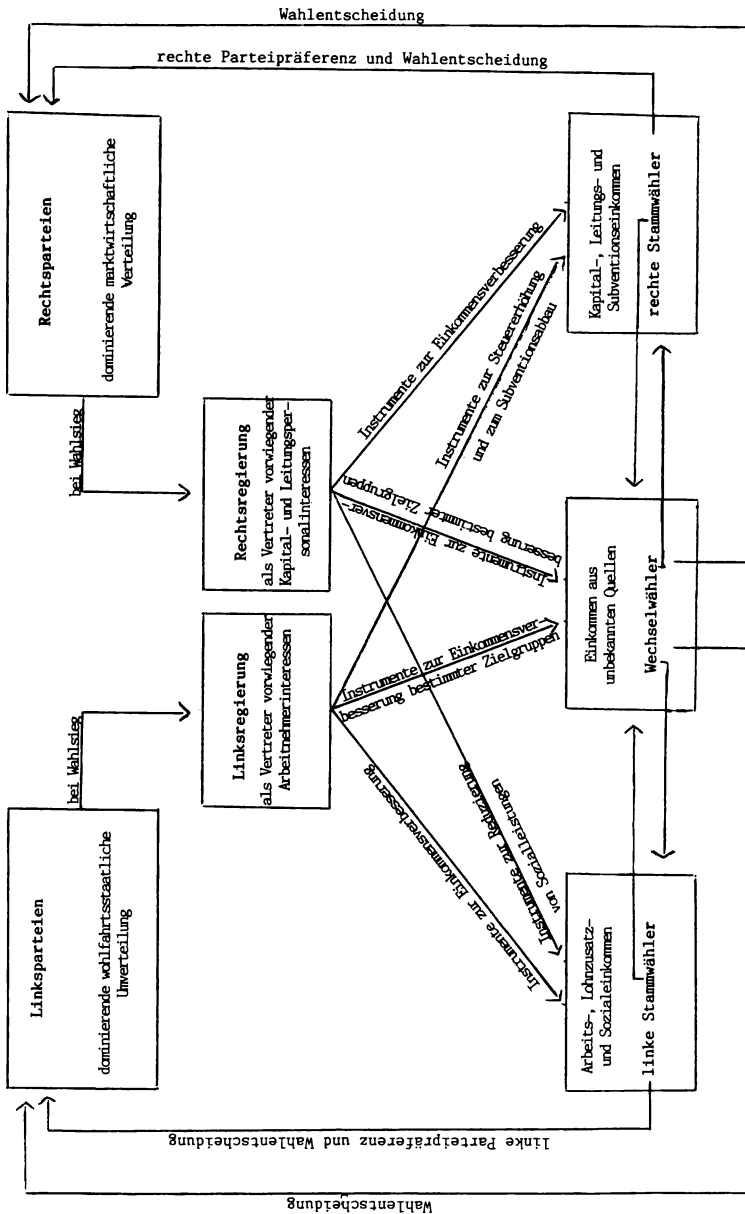
Kompetenzinteressen in einer Ministerialorganisation

Ministeriumsebene	Entscheidungsträger	Vorrangiges Kompetenzinteresse
Referatsebene (Beamte des höheren Dienstes bis einschließlich Ministerialräten)	• Fachbeamter ohne Aufstiegschancen • Fachbeamter mit Aufstiegschancen	• Kompetenzabstoßung von arbeits- und/oder kritikträchtigen Zuständigkeiten • Kompetenzerweiterung, besonders hinsichtlich prestigeträchtiger (die Beförderungschancen verbessernder) Zuständigkeiten
Unterabteilungsebene (Ministerialdirigenten)	• Leitungsbeamter ohne weitere Aufstiegschancen • (Politisierter) Leitungsbeamter mit weiteren Aufstiegschancen	• Kompetenzwahrung • Kompetenzerweiterung, auch in Erwartung von Personalzuweisungen für die Einrichtung neuer Referate mit politischer Außenwirkung
Abteilungsebene (Ministerialdirektoren)	• Politischer Leitungsbeamter ohne weitere Aufstiegschancen • Politischer Leitungsbeamter mit Aufstiegschancen (zum Staatssekretär)	• Kompetenzwahrung, aber eventuell auch Kompetenzverzicht auf besonders kritikträchtige Zuständigkeiten (um nicht infolge von Kritikhäufungen in den vorzeitigen Ruhestand versetzt zu werden) • Kompetenzerweiterung, besonders hinsichtlich politisch bedeutsamer Zuständigkeiten, notfalls auch ohne Aussicht auf Personalvermehrung (da die zusätzlichen Aufgaben ohnehin an die Referate der Unterabteilungen delegiert werden)
Ministeriumsleitung	• Staatssekretäre • Minister	• prinzipiell Kompetenzausweitung, vor allem in Erwartung eines Prestigezuwachses innerhalb der Regierung • Kompetenzausweitung aus gleichem Grund

Quelle: Peters, 1995, S. 183.

Anhang 6

Politisch-mesoökonomisches Interdependenz- und Verteilungsmodell



Quelle: Peters, 1995, S. 319.

*Anhang 7***Aktionsphasen wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Handelns**

Aktionsphase	Fragestellung
1. Initiativfrage	Wodurch wird wirtschafts- bzw. strukturpolitisches Handeln ausgelöst?
2. Planungsphase	Wie wird das Handeln geplant?
3. Koordinierungsphase	Wie wird geplantes Handeln abgestimmt?
4. Entscheidungsphase	Wie ist der Entscheidungsprozeß angelegt?
5. Ausführungsphase	Wie wird die Entscheidung verwirklicht?
6. Kontrollphase	Wie werden das Handeln und die Ausführung kontrolliert?

Quelle: Peters, 1995, S. 174.

Anhang 8
Interaktionsschema

Aktionsphasen	Anbieterseite: Aktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger	Nachfragerseite: Aktionen der Branchenverbände	Aktionsunterstützung/ Verhandlungsergebnis
Initiativphase	Keine Eigeninitiative der strukturpolitischen Instanz (Ministerium), aber grundsätzliche Bereitschaft des zuständigen Fachreferats zur Unterstützung von Verbandsanliegen	- Vorfühlen von Lobbyisten bzw. Funktionären des Branchenverbandes A beim ministeriellen Fachreferenten zwecks Erkundung der Erfolgsaussichten für ein konkretes Verbandsanliegen - Offizielle Verbandseingabe an das zuständige Ministerium, in welcher die Verbandsforderung (häufig unter Strapazierung des Gemeinwohls) begründet wird - Gegeneingabe des Branchenverbandes B an das Ministerium, in der dargelegt wird, daß die Forderung des Branchenverbandes A die Existenz der Mitgliedsfirmen des Verbandes B und damit viele Arbeitsplätze gefährde	- Eventueller Vorstoß bei der Ministeriumsspitze von Parlamentariern, die dem Verband nahestehen und sich der Verbandsache annehmen - Fachreferent, dem die Parlamentarier-Eingaben von der Ministeriumsleitung zugeleitet wurden, hält die Realisierung des Verbandsanliegens für möglich und sichert Unterstützung zu - Geharnischte Protestschreiben gegen die Forderung des Verbandes A von Parlamentariern, die dem Verband B nahestehen und sich dessen Protest anschließen
Planungsphase	Interne Überlegungen im federführenden Fachreferat über das weitere Vorgehen	Konzertierte Aktionen mit den Aktionsunterstützern über weitere effektive Hilfsmaßnahmen	Die mit den Branchenverbänden jeweils korrespondierenden Branchengewerkschaften unterstützen die Anliegen „ihres“ Produzentenverbandes (in Erwartung von Lohnerhöhungsspielräumen und/oder Sicherung der Arbeitsplätze)

- Fortsetzung -

- Fortsetzung -

Aktionsphasen	Anbieterseite: Aktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger	Nachfragerseite: Aktionen der Branchenverbände	Aktionsunterstützung/ Verhandlungsergebnis
Planungsphase - Fortsetzung -	• Besprechung zwischen dem federführenden und den mitbeteiligten Referaten derselben Unterabteilung oder Abteilung des Ministeriums • Verbände-Hearing im zuständigen Ministerium	• Stimmungsmache der Branchenverbände für ihre Sache bzw. ihren Standpunkt in den Verbands- und Fachzeitschriften und eventuell in der Öffentlichkeit • Branchenverbände A und B sowie weitere hinzugezogene Verbände tragen ihre jeweiligen (teils gegenteiligen, teils übereinstimmenden) Auffassungen vor	• Die inzwischen aufmerksam gewordenen Massenmedien (Tageszeitungen, Rundfunk, Fernsehen) berichten über die Verbandsforderungen und spekulieren in Kommentaren über die möglichen Reaktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger
Koordinierungsphase	• Hausbesprechung unter Hinzuziehung aller sachlich berührten Referate des Ministeriums • Erneute Hausbesprechung auf Unterabteilungs- oder Abteilungsebene im zuständigen Ministerium • Interministerielle Ressortbesprechung unter Beteiligung aller sachlich berührten Ministerien	• Beeinflussungsversuch aller relevanten Referate des zuständigen Ministeriums durch die Verbände • Versorgung der dem Verbandsanliegen am nächsten stehenden Ministerialbeamten mit neuen Argumenten Beeinflussungsversuche der Verbände mit dem Ziel, die anderen Ministerien für ihr Anliegen bzw. ihren Standpunkt zu gewinnen	• Häufig können sich die verschiedenen Aufgaben wahrnehmenden Referate des Ministeriums im ersten Anlauf nicht einig sein. Besonders die Referate der Grundsatzabteilung machen meist ordnungspolitische Bedenken geltend • Letztlich Einigung, meist auf dem Kompromißwege, und Bildung einer einheitlichen Hausmeinung, bei der oft nur Teile der ursprünglichen Verbandsforderungen berücksichtigt werden • Beschlußfassung, eine Kabinettsvorlage zu erstellen

- Fortsetzung -

- Fortsetzung -

Aktionsphasen	Anbieterseite: Aktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger	Nachfragerseite: Aktionen der Branchenverbände	Aktionsunterstützung/ Verhandlungsergebnis
Entscheidungsphase	• Beratungen der Minister unter Leitung des Bundeskanzlers im Kabinett • Einbringen des vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurfs ins Parlament • Beratung des Gesetzentwurfs in den zuständigen Parlamentsausschüssen • Lesungen des Gesetzentwurfs im Parlament • Verabschiedung des Gesetzes im Parlament	• Resolutionen und Appelle der Verbände an den Regierungschef und die Kabinettsmitglieder • Versuch unzufriedener Verbände, die parlamentarische Opposition dafür zu gewinnen, einen Gegengesetzentwurf mit stärkerer Berücksichtigung bestimmter Brancheninteressen ins Parlament einzubringen • Massive Beeinflussungsversuche der Ausschußmitglieder durch die Verbände • Intensive Versuche der Verbände, die Parlamentarier direkt und über die Parteien durch Androhung von Konsequenzen bei der nächsten Wahl zu beeinflussen • Demonstrationen und spektakuläre andere Aktionen von Branchenangehörigen in der Öffentlichkeit mit dem Ziel, den Gesetzgeber für die Verbandsinteressen gefügig zu machen	• Nochmalige Mobilisierung aller Verbandshilfstruppen • Gelingt meist nicht, weil die zunächst von den Verbänden übergangene Opposition nicht Lückenbüßer spielen will • Anzweiflung der Verfassungskonformität des zu verabschiedenden Gesetzes seitens von den Verbänden beauftragter Gutachter • Gesetzliche Ermächtigung des zuständigen Ministers, die Details der Ausführung des Gesetzes durch Rechtsverordnung zu regeln

- Fortsetzung -

- Fortsetzung -

Aktionsphasen	Anbieterseite: Aktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger	Nachfragerseite: Aktionen der Branchenverbände	Aktionsunterstützung/ Verhandlungsergebnis
Ausführungsphase	• Erarbeitung eines Entwurfs für eine Rechtsverordnung im Ministerium • Aufstellung von Ausführungs- und Verwaltungsrichtlinien zur gesetzlichen Regelung im zuständigen Ministerium	• Stellungnahmen der Verbände zum Referentenentwurf des zuständigen Ministeriums, wobei unter Umständen seitens unzufriedener Verbände eine gerichtliche Nachprüfung wegen angeblicher Ermächtigungsüberschreitung angedroht wird • Versuche der Verbände, die Ausführungsrichtlinien durch Anzweiflung der Praktikabilität der vorgesehenen ministeriellen Regelung und durch eigene interessendurchwobene Vorschläge zu ihren Gunsten zu beeinflussen	• Eventuelle Unterstützung des Vorwurfs der Ermächtigungsüberschreitung durch „verbandsnahe“ Parlamentarier, die eine verbandsfreundlichere Interpretation der gesetzlichen Ermächtigung vortragen
Kontrollphase	• Erfolgs- bzw. Rechtfertigungsberichte der ausführenden strukturpolitischen Instanz, meist aufgrund parlamentarischer Anfragen an die Regierung • Beauftragung wissenschaftlicher Institute, Gutachten über die Wirkung strukturpolitischer Maßnahmen, eventuell anhand von Kosten-Nutzen-Analysen, anzufertigen	• Ausschlichtung aller Argumente der offiziellen (Rechtfertigungs-) Berichte, die zur Stützung und Durchsetzung der Verbandspolitik geeignet erscheinen • Infragestellung der Analyseprämissen und Berechnungsgrundlagen des Gutachtens von jenen Verbänden, deren Mitglieder vom eventuell vorgeschlagenen Abbau strukturpolitisch zielwideriger Hilfen oder begünstigender Regelungen bedroht sind	• Verteidigung des Regierungsberichtes durch den zuständigen Minister oder Staatssekretär im Parlament sowie von Parlamentariern der Regierungspartei(en) gegen die Angriffe der Opposition • Herunterspielen eventueller negativer Aussagen des Gutachtens seitens der Regierung, falls das Gutachtenergebnis allzu drastisch den Mißerfolg ergriffener strukturpolitischer Maßnahmen offenbart

Quelle: Peters, 1995, S. 175 ff.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Paul* (1970): Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis, Tübingen.
- Adels, Helmut* (1969): Wie entscheiden Verbände? Die Organisation der Entscheidungsprozesse in Wirtschaftsfachverbänden, Köln.
- Alemann, Ulrich von* (1985): Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik: Erosion oder Transformation?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B49/85 v. 07. Dezember 1985, S. 3-21.
- (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G.* (Hrsg.) (1979): Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen.
- (1981): Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neo-Korporatismusforschung, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/M., New York, S. 43-61.
- Alesina, Alberto* (1989): Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, in: Economic Policy, S. 57-98.
- Alesina, Alberto / Sachs, Jeffrey* (1988): Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984, in: Journal of Money, Credit, and Banking, S. 63-82.
- Almond, Gabriel A.* (1958): A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process, in: The American Political Science Review, S. 270-282.
- Almond, Gabriel A. / Powell, Bingham G.* (1966): Comparative Politics. A Developmental Approach, Boston.
- Altmann, Rüdiger* (1960): Das Erbe Adenauers, 2. Aufl., Stuttgart; 3. Aufl. (1963).
- (1968a): Die Formierte Gesellschaft, in: Späte Nachricht vom Staat: Politische Essays, Stuttgart, S. 27-46.
 - (1968b): Späte Nachricht vom Staat, in: Späte Nachricht vom Staat: Politische Essays, Stuttgart, S. 47-60.
- Andel, Norbert* (1970): Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. Eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Tübingen.
- Apel, Hans* (1970): Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen - Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 223-229.

- Arbeitskreis Industriepolitik der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder (1992): Struktur-, Technologie- und Industriepolitik, Grundsatzpapier.
- Armingeon*, Klaus (1983): Neo-korporatistische Einkommenspolitik: Eine vergleichende Untersuchung von Einkommenspolitiken in westeuropäischen Ländern in den 70er Jahren, Frankfurt.
- Asch*, Solomon E. (1956): Studies of independence and submission to group pressure: A minority of one against a unanimous majority, in: Psychological Monographs.
- Backhaus-Maul*, Holger / *Olk*, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Opladen, S. 100-135.
- (1995): Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors. Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 11/95, Bremen.
- Bales*, Robert F. (1950): Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups, Mass.
- Bangemann*, Martin (1975): Grundwerte liberaler Politik, in: Sontheimer, Kurt (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen liberaler Politik, Düsseldorf, S. 55-73.
- Bargen*, Rolf Dieter von (1987): Subventionen und Subventionspolitik. Eine theoretische und empirische Analyse, Bremen.
- Barker*, Ernest (1915a): The diskredited State, in: The Political Quarterly, S. 101-121.
- (1915b): Political Thought in England 1848 to 1914, 1. st. ed., London; 2. nd. ed. reprint: (1963).
- (1938): The Citizen's Choice, Cambridge.
- Barnard*, Chester J. (1970a): The Functions of the Executive, 17. th. ed., Cambridge, Mass.; deutsche Übersetzung (1970b): Die Führung großer Organisationen, Essen.
- Beetz*, M. (1978): Sozialökonomische Analyse des Zusammenhangs von Wahlenprozeß und Konjunktur, Köln.
- Bentley*, Arthur F. (1908): The Process of Government. A Study of Social Pressures, Chicago; (1967): ed. by Odegard, Peter H., Cambridge.
- (1926): Simmel, Durkheim and Ratzenhofer, in: The American Journal of Sociology, S. 250-256.
- Bernstein*, Marver H. (1955): Regulating Business by Independent Commissions, London; second printing (1966).
- Berthold*, Norbert (1996): Abschied von überholten Glaubenssätzen? - Zeitgespräch: Was kann ein „Bündnis für Arbeit“ leisten?, in: Wirtschaftsdienst, S. 14-18.
- Bethusy-Huc*, Viola Gräfin von (1987): Interessenverbände und Interessengruppen, Informationen zur politischen Bildung, Heft 217, Bonn.

Beyme, Klaus von (1969): Interessengruppen in der Demokratie, München.

- (1991): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung, 6. Aufl., München.

Blischke, Werner / Scholz, Peter (1984): So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Die Gesetzgebung des Bundes. Geschäftsordnung, 2. Aufl., Rheinbreitbach.

Böhm, Franz (1933): Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin.

- (1937): Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart, Berlin.
- (1942): Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, in: Schmolders, Günther (Hrsg.): Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese. Schriften der Akademie für deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaften, Heft 6, Berlin, S. 51-98.
- (1951): Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, S. 21-250.

Bohnen, Alfred (1975): Individualismus und Gesellschaftstheorie, Tübingen.

Boss, Alfred / Rosenschon, Astrid (1997): Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland - Bestandsaufnahme und Bewertung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 793, Kiel.

Boulding, Kenneth E. (1969): Economics as a Moral Science, in: American Economic Review, Bd. 59, S. 1-12.

Brandt, Karl (1960): Preistheorie, Ludwigshafen.

- (1961): Die Konfliktsituation im Kartell, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, S. 385-423.

Brauswetter, Hartmut H. (1976): Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip in der ersten Regierung Brandt 1969-1972, Bonn.

Breitling, Rupert (1955): Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise, Meisenheim.

- (1960): Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung: „Pressure Groups“, Interessengruppen, Verbände, in: Politische Vierteljahresschrift, S. 47-73.

Brenner, Otto (1968): Sicherheit und Fortschritt durch eine starke IG Metall: Referat des 1. Vorsitzenden der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland auf dem 9. ordentlichen Gewerkschaftstag der IG Metall in München, 4. Verhandlungstag, Donnerstag, 5. September 1968. Schriftenreihe der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 53.

Buchanan, James M. (1975): The Limits of Liberty, Chicago.

- (1976): Taxation in Fiscal Exchange, in: Journal of Public Economics, S. 17-29.

- Buchholz, Edwin* (1964): *Interessen, Gruppen, Interessentengruppen. Elemente einer wirtschaftssoziologischen Organisationslehre - unter besonderer Bedeutung der deutschen Verbandsforschung*, Tübingen.
- (1966): *Economic Associations and Economic Policy. A Research Series of the „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik“*, in: *The German Economic Review. An English Language Quarterly on German Economic Research and Current Developments*, S. 236-243.
 - (1969): *Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft. Eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände*, Tübingen.
- Bujard, Helmut* (1974): *Der Interessenteneinfluß auf die europäische Zuckerpolitik*, Baden-Baden.
- Bundesregierung (Hrsg.) (o. J.): *Die Formierte Gesellschaft. Ludwig Erhards Gedanken zur politischen Ordnung Deutschlands. Reden und Interviews des Bundeskanzlers und bemerkenswerte Stellungnahmen*, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- (1966): *Die Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 157 v. 14. Dezember 1966, S. 1265-1270.
 - (1968a): *Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik (Neufassung)*, Bundestagsdrucksache V/2469.
 - (1968b): *Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972*. Bundestagsdrucksache V/2494.
 - (1995): *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*, Bundestagsdrucksache 13/2230.
 - (1996): *Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 7 v. 26. Januar 1996, S. 53-55.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1968): *Jahresbericht* 1. Dezember 1967 - 30. November 1968, Köln.
- Cassel, Dieter / Thieme, H. Jörg* (1992): *Stabilitätspolitik*, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., 2. Bd., München, S. 301-369.
- Cawson, Alan* (1985): *Introduction - Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation*, in: derselbe (Ed.): *Organized Interests and the State: Studies in Meso Corporatism*, London, Beverly Hills, New Delhi, S. 1-21.
- (1986): *Corporatism and Political Theory*, Oxford, New York.
- Chesi, Valentin* (1966): *Struktur und Funktionen der Handwerksorganisationen in Deutschland seit 1933*, Berlin.

- Cooley, Charles Horton* (1909): *Social Organization. A Study of the Larger Mind*, 1st. ed. Glencoe (Ill.); 4th. printing (1972): New York.
- Dahl, Robert A.* (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven.
- (1967): *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago.
 - (1970): *After the Revolution? Authority in a good society*, New Haven, London.
- Detting, Warnfried / Herder-Dorneich, Philipp / Kevenhörster, Paul u. a.* (1977): *Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie*, 2. Aufl., München, Wien.
- Deutsch, Karl W.* (1963): *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York, 1st ed.; 2nd ed. (1966).
- (1970): *Politics and Government. How People decide their Fate*, Boston, New York u. a.
- Die Bundesrepublik Deutschland (1996): *Staatshandbuch - Verbände. Verzeichnis mit Aufgaben und Adressen von Verbänden, Vereinigungen, Einrichtungen des öffentlichen Rechts*, hrsg. v. Becker-Birch, Hans-Henning; Dieckmann, Jochen; Heinrichs, Friedrich Wilhelm u. a., Köln, Berlin, Bonn, München.
- Diekershoff, Karl-Heinz* (1964): *Das Wahlverhalten von Mitgliedern organisierter Interessengruppen. Dargestellt am Beispiel der Bundestagswahlen 1961*, Köln.
- Downs, Anthony* (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York; deutsche Übersetzung (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- (1962): *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in: Hamilton, Earl J. u. a. (Hrsg.): *Landmarks in political Economy*, Vol. 2, Chicago, S. 559-582; deutsche Übersetzung (1974a): *Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie*, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.): *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M., S. 121-139.
 - (1965): *Non-Market Decision Making. A Theory of Bureaucracy*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 55, S. 439-446; deutsche Übersetzung (1974b): *Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme - Eine Theorie der Bürokratie*, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.): *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M., S. 199-207.
- Durkheim, Emile* (1895): *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris; deutsche Übersetzung (1970): *Die Regeln der soziologischen Methode*, 3. Aufl., Neuwied.
- Duverger, Maurice* (1959): *Die politischen Parteien*, Tübingen.
- Easton, David* (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York; 2nd. ed. (1971), reprint (1981).
- (1957a): *An Approach to the Analysis of Political Systems*, in: *World Politics*, S. 383-400.
 - (1957b): *Traditional and Behavioral Research in American Political Science*, in: *Administrative Science Quarterly*, S. 110-115.

- (1965a): *A Framework for Political Analysis*, New York.
- (1965b): *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London, Sydney.
- Eckstein, Harry* (1960): *Pressure Groups Politics. The Case of the British Medical Association*, London.
- Eldersveld, Samuel James* (1964): *Political Parties in American Society*, Chicago.
- Ellwein, Thomas* (1973): Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 48, S. 22-39.
- (1977): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., Opladen.
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens* (1987): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 6., neubearb. u. erw. Aufl., Opladen.
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens / Mayntz, Renate u. a. (Hrsg.)* (1987): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden.
- Eschenburg, Theodor* (1955): *Herrschaft der Verbände?*, 1. Aufl., Stuttgart; 2. Aufl. (1963).
- (1967): Staatsführung durch Verträge zwischen Regierungschef und Verbänden, in: *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik*, 2. Aufl., Bd. 1, S. 234-237.
- (1975): Politische Unternehmer und öffentliche Güter: Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter in großen Gruppen, in: *Arndt, Erich / Michalski, Wolfgang / Molitor, Bruno (Hrsg.): Wirtschaft und Gesellschaft - Ordnung ohne Dogma. Festschrift für Heinz-Dietrich Ortlieb*, Tübingen, S. 257-302.
- Esenwein-Rothe, Ingeborg* (1965): *Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945*, Berlin.
- Etzioni, Amitai* (1968): *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, London, New York.
- (1979): Elemente einer Makrosoziologie, in: *Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels*, 4. Aufl., Königstein/Ts., S. 147-176.
- Eucken, Walter* (1932): *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, S. 297-321.
- (1939): *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 1. Aufl.; 9. Aufl. (1989): Berlin, Heidelberg.
- (1942): Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: *Schmölders, Günther (Hrsg.): Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese. Schriften der Akademie für deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaften*, Heft 6, Berlin, S. 29-49.
- (1949): *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 1-99.
- (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 1. Aufl., Tübingen; 6. Aufl. (1990).

- Eynern, Gert von* (1975): *Gemeinwirtschaftliche Bindung von Unternehmen*, Frankfurt a. M., Köln.
- Festinger, Leon* (1950): *Informal social communication*, in: *Psychological Review*, Vol. 57, S. 271-282.
- (1954): *A Theory of Social Comparison Process*, in: *Human Relations*, Vol. 7, S. 117-140.
- Folkers, Cay* (1983): *Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA. Eine Untersuchung über Formen, Ursachen und Wirkungen vorgeschlagener und realisierter fiskalischer Restriktionen*, Baden-Baden.
- Forsthoff, Ernst* (1951): *Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung*, in: *Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten* (Hrsg.): *Ratgeber von Parlament und Regierung. Eine Vortragsreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten*, Frankfurt a. M., S. 127-149.
- (1968): *Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre*, in: *Epirrhosis. Festgabe für Carl Schmitt*, Bd. 1, Berlin, S. 185ff.
- Fraenkel, Ernst* (1964): *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages Karlsruhe* (Hrsg.) (1965): *Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages*, Bd. 11, München, Berlin; wiederabgedruckt in: derselbe (1974a): *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 197-221.
- (1969): *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 49 v. 06. Dezember 1969, S. 3-27.
 - (1974b): *Deutschland und die westlichen Demokratien*, in: derselbe (1974a): *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 32-47.
- Franz, G.* (1988): *Sozialpsychologie politischer Legitimierung: empirische Analysen und Erscheinungsbild der Stimmungs-Demokratie*, Frankfurt a. M., New York.
- Franzmeyer, Fritz / Schultz, Siegfried / Seidel, Bernhard / Svindland, Eirik / Volz, Joachim* (1987): *Industriepolitik im westlichen Ausland - Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Beiträge zur Strukturforchung*, Bd. 1: *Allgemeiner Teil* (Heft 92/I); Bd. 2: *Länderberichte* (Heft 92/II), Berlin.
- Freyer, Walter* (1980): *Konjunkturpolitik als Wahlpolitik? Zur Methode empirischer Analysen des Zusammenhanges von Konjunkturpolitik und Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1976*, in: *Konjunkturpolitik*, S. 245-276.
- Friedberg, Erhard* (1979): *Staat und Industrie in Frankreich. Wissenschaftszentrum Berlin. IIM 79/I0.*
- Frohlich, Norman / Oppenheimer, Joe A.* (1970): *I get by a little help from my Friends*, in: *World Politics*, S. 104 - 120.

- Frohlich, Norman / Oppenheimer, Joe A. / Young, Oran R.* (1971): *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton.
- Gäfigen, Gérard* (Hrsg.) (1988): *Neokorporatismus und Gesundheitswesen*, Baden-Baden.
- Galbraith, John Kenneth* (1952): *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*, 1. Aufl., Boston; reprinted (1970); deutsche Übersetzung (1956): *Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte*, Stuttgart, Wien, Zürich.
- Geißler, Heiner* (1976): *Die Neue Soziale Frage*, Freiburg, Basel, Wien.
- Gierke, Otto von* (1868): *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, 1. Bd.: *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin.
- (1868-1913): *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 4 Bde., Berlin.
 - (1902): *Das Wesen der menschlichen Verbände*, Berlin; Sonderausgabe (1954): Darmstadt.
- Göhner, Reinhard* (1981): *Demokratie in Verbänden*, München, Wien.
- Großmann-Doerth, Hans* (1933): *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und staatliches Recht*, Freiburg.
- Gundlach, Hans-Jürgen* (1965): *Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik*, Berlin, Frankfurt a. M.
- Gutersohn, Alfred* (1949): *Gruppeninteresse und Allgemeinwohl*, in: *Individuum und Gemeinschaft. Festschrift zur Fünfzigjahrfeier der Handels-Hochschule St. Gallen*, St. Gallen, S. 201-230.
- Hamm, Walter* (1980): *Regulated Industries: Transportation*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, S. 576-592.
- Hardach, Fritz Wilhelm* (1985): *Willensbildung in Wirtschaftsverbänden*, in: *Blümle, Ernst-Bernd / Schwarz, Peter* (Hrsg.): *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion: Schwerpunkte der Verbandsforschung*, Darmstadt, S. 151-175.
- Hartmann, Jürgen* (1985): *Verbände in der westlichen Industriegesellschaft: ein international vergleichendes Handbuch*, Frankfurt a. M., New York.
- Hasselsweiler, Ekkehard* (1981): *Der Vermittlungsausschuß*, Berlin.
- Hauff, Michael von* (1979): *Theorie und Praxis gewerkschaftlicher Interessenpolitik. Eine ökonomische Analyse*, Königstein/Ts.
- Hayek, Friedrich August von* (1976): *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, 2. Aufl., Salzburg.
- Heinze, Rolf G. / Schmid, Josef* (1994): *Mesokorporatistische Strategien im Vergleich*, in: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.): *Staat und Verbände*, Opladen, S. 65-99.

- Henderson, James M. / Quandt, Richard E.* (1980): *Microeconomic Theory: A mathematical Approach*, 3rd. ed., New York, Toronto, London; deutsche Übersetzung (1983): *Mikroökonomische Theorie: eine mathematische Darstellung*, 5., überarb. Aufl., München.
- Hennis, Wilhelm* (1961): Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: *Politische Vierteljahresschrift*, S. 23-35.
- Herder-Dorneich, Philipp* (1968): *Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft*, Hannover, Wien, Freiburg.
- (1980): Der Beitrag der „Ökonomischen Theorie der Wahlen“ zur „Neuen Politischen Ökonomie“, in: Boettcher, Erik / Herder-Dorneich, Philipp / Schenk, Karl-Ernst (Hrsg.): *Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie*, Tübingen, S. 3-29.
- Herdzina, Klaus* (1984): *Wettbewerbspolitik*, Stuttgart.
- Herkner, Werner* (1983): *Einführung in die Sozialpsychologie*, 3. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien.
- Heß, Hans-Jürgen* (1984): *Innerparteiliche Gruppenbildung. Macht- und Demokratieverlust einer politischen Partei am Beispiel der Berliner SPD in den Jahren von 1963 bis 1981*, Bonn.
- Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas* (1992): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Heyman, H. H.* (1942): The psychology of Statur, in: *Archives of Psychology*.
- Hibbs, Douglas A.* (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *The American Political Science Review*, Vol. 71, S. 1467-1487.
- Hill, Wilhelm / Fehlbaum, Raymond / Ulrich, Peter* (1989): *Organisationslehre: Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme*, 4., durchges. Aufl., Bern, Stuttgart.
- Hilton, George W.* (1972): The Basic Behavior of Regulatory Commissions, in: *The American Economic Review*, S. 47-54.
- Himmelmann, Gerhard* (1983): Interessen und Gesellschaftsstrukturen, in: Alemann, Ulrich von / Forndran, Erhard (Hrsg.): *Interessenvermittlung und Politik*, Opladen, S. 11-66.
- Hirsch-Weber, Wolfgang* (1969): *Politik als Interessenkonflikt*, Stuttgart.
- Hirschman, Albert O.* (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge/Mass.; deutsche Übersetzung (1974): *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen.
- Holler, Manfred J. / Illing, Gerhard* (1991): *Einführung in die Spieltheorie*, Berlin, Heidelberg, New York, London u.a.
- Holtmann, Everhard* (1994): Stichwort: Klientelismus, in: derselbe (Hrsg.): *Politiklexikon*, 2. Aufl., München, Wien, S. 292.

- Hoppmann, Erich* (1972): Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, S. 7-12.
- Huppert, Walter* (1973): *Industrieverbände. Organisation und Aufgaben - Probleme und neue Entwicklungen*, Berlin.
- Irle, Martin* (1963): *Soziale Systeme. Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen*, Göttingen.
- Jöhr, Walter Adolf* (1951): Die verschiedenen Varianten des Kollektivmonopols, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, S. 281-299.
- Jöhr, Walter Adolf / Singer, H. W.* (1955): *The Role of the Economist as Official Adviser*, London; deutsche Übersetzung (1957): *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*, Göttingen; 3. Aufl. (1969).
- Johnson, Harry G.* (1968): *The Economic Approach to Social Questions*, in: *Economica*, S. 1-21.
- Kaack, Heino* (1971): *Geschichte und Struktur des deutschen Parteienwesens*, Opladen.
- Kaase, Max / Klingemann, Hans-Dieter* (Hrsg.) (1991): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1987*, Opladen.
- Kalecki, Michal* (1943): *Political Aspects of Full Employment*, in: *The Political Quarterly*, S. 322-331; deutsche Übersetzung (1971): *Politische Aspekte der Vollbeschäftigung*, in: derselbe (1987): *Krise und Prosperität im Kapitalismus*, Marburg, S. 235-241.
- Kastendiek, Hans* (1981): Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.): *Neokorporatismus*, Frankfurt, Main, New York, S. 92-116.
- Kern, Manfred* (1973): Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, Köln.
- Kevenhörster, Paul* (1976): Kollektive Güter und organisierte Interessen. Zur Steuerskapazität politischer Institutionen gegenüber organisierten Sozialinteressen, in: *Dettling, Warnfried* (Hrsg.): *Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*, München, Wien, S. 189-220.
- Kirsch, Guy* (1993): *Neue Politische Ökonomie*, 3., überarb. u. erw. Aufl., Düsseldorf; 2., neubearb. u. erw. Aufl. (1983); 1. Aufl. (1974) u. d. T.: *Ökonomische Theorie der Politik*.
- (1996): Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 10. Februar 1996, S. 13.
- Kirschen, Etienne Sadi / Bernard, J. u. a.* (1964): *Economic Policy in our Time*, Amsterdam; deutsche Übersetzung (1967): *International vergleichende Wirtschaftspolitik, Versuch einer empirischen Grundlage*, Berlin.
- Klatt, Sigurd* (1987): *Einführung in die Makroökonomie*, München, Wien.

- Kleinfeld, Ralf* (1987): *Mesokorporatismus in den Niederlanden*, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris.
- Kleps, Karlheinz* (1988): Verbände als Träger von Wirtschaftspolitik, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)* ungekürzte Studienausgabe, Bd. 8, S. 176-188.
- König, Harald* (1965): *Entstehungs- und Wirkungsweise von Fachverbänden der Nahrungs- und Genußmittelindustrie*, Berlin.
- Kretschmer, Gerald* (1984): Willensbildung in der Fraktion. Vorformung parlamentarischer Entscheidung, in: Falter, Jürgen W. / Fenner, Christian / Greven, Michael Th. (Hrsg.): *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim, Opladen*.
- (1992): *Fraktionen: Parteien im Parlament*, 2. Aufl., Heidelberg.
- Kromphardt, Jürgen* (1988): Artikel „Wirtschaftswissenschaft II: Methoden und Theorienbildung in der Volkswirtschaftslehre“, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)* ungekürzte Studienausgabe, Bd. 9, S. 904-936.
- (1996): Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Zeitgespräch: Was kann ein „Bündnis für Arbeit“ leisten?, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 10-14.
- Krueger, Anne O.* (1974): *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *The American Economic Review*, S. 291-303.
- Küng, Emil* (1941): *Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik*, Bern.
- (1954): *Parteien und Verbände*, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 7. Mai 1954 (Fernaussgabe); Zusammenfassung der Artikelreihe (O. J. ca. 1955): *Parteien und Verbände. Eine Artikelreihe der „Neuen Zürcher Zeitung“*, Zürich.
 - (1962): *Wirtschaftspolitische Gegenwartsfragen*, Zürich, St. Gallen.
- Kurtz, Christian* (1966): *Verbände der deutschen papiererzeugenden Industrie 1870 - 1933*, Berlin.
- Lange, Bernd-Peter / Mendner, Jürgen-Hinrich / Berzau, Heinz* (1972): *Konzentrationspolitik in den USA. Gesetzgebung, Institutionen, Rechtsprechung und Auswirkungen*, Tübingen.
- La Palombara, Joseph* (1964): *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton.
- Laski, Harold Joseph* (1915): *The Sovereignty of the State*, in: derselbe (1917): *Studies in the Problem of Sovereignty*, 1. Aufl., New Haven, London, Oxford; 5th. printing (1937): S. 1-25; deutsche Übersetzung (1972): *Die Souveränität des Staates*, in: Nuscheler, Franz / Steffani, Winfried (Hrsg.): *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*, München, S. 62-76.
- (1925): *A Grammar of Politics*, 1. Aufl., London; 4. Aufl. (1938); 5. Aufl. (1967); 2nd. Impression (1970).

- Lasswell, H.* (1931): *Faction*, in: *Encyclopedia of the Social Science*, New York; Neu-druck (1948): S. 49-51.
- Latham, Earl* (1952a): *The Group Basis of Politics. A Study in Basing-Point Legisla-tion*, Ithaka; reprinted (1965): New York.
- (1952b): *The Group Basis of Politics. Notes for a Theory*, in: *The American Political Science Review*, S. 376-397.
- Le Bon, Gustave* (1895): *Psychologie des foules*, Paris; deutsche Übersetzung (1953): *Psychologie der Massen*, Stuttgart.
- Leckebusch, Roswitha* (1966): *Entstehung und Wandlungen der Zielsetzungen der Struktur und der Wirkung von Arbeitgeberverbänden*, Berlin.
- Lehmbruch, Gerhard* (1974a): *A Non-competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon*, in: *Mc Rae, Kenneth* (Hrsg.): *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmen-ted Societies*, Toronto, S. 90-97.
- (1974b): *Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. Bei-trag für den IPSA Round Table on „Political Integration“*. Jerusalem, abgedruckt in: *Schmitter, Philippe C. / Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.) (1979a): *Trends Towards Cor-poratism Interest Intermediation*, London, S. 53-62.
 - (1977): *Liberal Corporatism and Party Government*, in: *Comparative Political Stu-dies*, S. 91-126.
 - (1979b): *Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus*, in: *Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G.* (Hrsg.): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen, S. 50-71.
 - (1983): *Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Ver-gleich*, in: *Journal für Sozialforschung*, S. 407-420.
 - (1984): *Interorganisatorische Verflechtungen im Neokorporatismus*, in: *Falter, J. W./ Fenner, C. / Greven, M. T.* (Hrsg.): *Politische Willensbildung und Interessenvermitt-lung*, Opladen, S. 467-482.
 - (1987): *Administrative Interessenvermittlung*, in: *Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.): *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Ge-burtstag*, Opladen, S. 11-47.
- Lehmbruch, Gerhard / Lang, Werner* (1977): *Die „Konzertierte Aktion“*, in: *Der Bürger im Staat*, S. 202-208.
- Lehmbruch, Gerhard / Schmitter, Philippe C.* (Hrsg.) (1982): *Patterns of Corporatist Pol-icy-Making*, London.
- Lehner, Franz* (1981): *Einführung in die Neue Politische Ökonomie*, Königsstein/Ts.
- Lenk, Reiner / Dinkel, R.* (1979): *Fiskalpolitik in der Demokratie. Eine empirische Überprüfung der Theorie vom politischen Konjunkturzyklus für die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Wirtschaftskonjunktur*, Heft 1, S. A1-A19.

- Lindbeck, Assar / Snower, Dennis J.* (1988): *The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge.
- Loewenberg, Gerhard* (1969): *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen.
- Maitland, Frederic William* (1899): *Lectures Autuum*, in: Cambridge University Library, ungedruckte Quelle, Cambridge; zitiert nach Birke, Adolf M. (1978): *Pluralismus und Gewerkschaftsautonomie in England. Entstehungsgeschichte einer politischen Theorie*, Stuttgart.
- (1897): *Township and Borough*, The Ford Lectures, Cambridge; reprinted (1964).
 - (1936): *Moral Personality and Legal Personality*, in: Hazeltine, H. D. / Lapsley, G. / Winfield, P. H. (Eds.): *Maitland Selected Essays*, Cambridge, S. 223-239.
- Mann, Siegfried* (1994): *Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht*, Baden-Baden.
- Marbach, Fritz* (1950): *Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention*, Bern.
- Marx, Karl / Engels, Friedrich* (1967): *Manifest der Kommunistischen Partei*, Berlin (Ost).
- Mayntz-Trier, Renate / Scharpf, Fritz W. u. a.* (1972): *Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Projektbericht im Auftrage der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren*, Speyer, Konstanz.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W.* (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam.
- Mayo, Elton* (1933): *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York; deutsche Übersetzung nach der 4. Aufl. unter dem Titel „*The Social Problems of an Industrial Civilization*“, Boston (1945): *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen*, Frankfurt.
- Mc. Connell, Grant* (1966): *Private Power and American Democracy*, New York.
- Meyer, Fritz W. / Lenel, Hans Otto* (1948): *Vorwort - Die Aufgabe des Jahrbuchs*, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, S. VII-XI.
- Michels, Robert* (1911): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, 1. Aufl., Stuttgart; Nachdruck der zweiten Auflage v. 1925 (1957).
- Miksch, Leonhard* (1937): *Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung*, Stuttgart, Berlin.
- Mills, Charles Wright* (1956): *The Power Elite*, New York; deutsche Übersetzung (1962): *Die amerikanische Elite*, Hamburg.
- (1957/58): *Die Machtstruktur in der amerikanischen Gesellschaft*, in: Röhrich, Wilfried (Hrsg.) (1975): *Demokratische Elitenherrschaft*, Darmstadt.

- Moe, Terry M.* (1980): *The Organization of Interests: Incentives and the International Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, London.
- (1981): *Toward a Broader View of Interest Groups*, in: *Journal of Politics*, S. 531-543.
- Molsberger, Josef* (1970): *Zwischenbilanz der konzertierten Aktion*, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 167-191.
- Monissen, Hans G.* (1982): *Makroökonomische Theorie*, Bd. 1, Köln, Mainz.
- Monopolkommission (1996): *Elftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/1995 „Wettbewerb in Zeiten des Umbruchs“*, abgedruckt in: *Bundestagsdrucksache 13/5309*.
- Morgenstern, Oscar* (1949): *Economics and the Theory of Games*, in: *Kyklos - Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften*, S. 294-308.
- (1950): *Die Theorie der Spiele und des wirtschaftlichen Verhaltens*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, S. 113-139.
- Moths, Eberhard / Wulf-Mathies, Monika* (1973): *Der Bürgers teure Diener*, Karlsruhe.
- Mueller, Ernst F. / Thomas, Alexander* (1974): *Einführung in die Sozialpsychologie*, Göttingen, Toronto, Zürich.
- Müller-Rommel, Ferdinand* (1982): *Innerparteiliche Gruppierungen in der SPD: eine empirische Studie über informell-organisierte Gruppierungen von 1969 - 1980*, Opladen.
- Münich, Frank E.* (1979): *Einführung in die empirische Makroökonomik*, 2. Aufl., Berlin.
- Murell, Peter* (1983): *The Comparative Structure of the Growth of West German and British Manufacturing Industry*, in: *Mueller, Dennis C. (Hrsg.): The Political Economy of Growth*, New Haven.
- Murswiek, Axel* (1973): *Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse. Referat zum Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Hamburg vom 1.10.-4.10.1973*, vervielfältigtes Manuskript.
- Naschold, Frieder* (1967): *Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zu einer Theorie der Statuspolitik*, Freiburg.
- Naßmacher, Karl-Heinz* (1986): *Die Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien - Eine vergleichende Analyse*, in: *Mühleisen, Hans-Otto (Hrsg.): Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität*, München, Zürich, S. 38-56.
- Neumann, John von* (1928): *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele*, in: *Mathematische Annalen*, S. 295-320.
- Neumann, John von / Morgenstern, Oscar* (1944): *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton/N. J., 3rd. printing (1967); deutsche Übersetzung (1961): *Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten*, 3. Aufl., Würzburg.

- Neunreither, Karlheinz* (1959): *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg.
- Niskanen, William D.* (1968): *Nonmarket Decision making. The Peculiar Economics of Bureaucracy*, in: *American Economic Review*, S. 293-305; deutsche Übersetzung (1974): *Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie*, in: *Widmaier, Hans Peter* (Hrsg.): *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M., S. 208-222.
- Nordhaus, William D.* (1972): *The political Business Cycle*, Cowles Foundation Discussion Paper No. 333, New Haven; (1975): *The political business cycle*, in: *Review of Economic Studies*, S. 169-190; deutsche Übersetzung (1977): *Der politische Konjunkturzyklus*, in: *Ramser, Hans J. / Angehrn, Beda* (Hrsg.): *Beschäftigung und Inflation*, Stuttgart, New York, S. 133-157.
- Nyblén, Göran* (1951): *The Problem of Summation in Economic Science. A methodological Study with Applications to Interest, Money and Cycles*, Lund.
- Odegard, Peter* (1928): *Pressure politics: the Story of the Anti-Saloon League*, New York.
- Oeckl, Alfred* (Hrsg.) (1995/96): *Taschenbuch des öffentlichen Lebens 1995/96*, Bonn.
- Offe, Claus* (1969): *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme*, in: *Kress, Gisela / Senghaas, Dieter* (Hrsg.): *Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt/M., S. 155-189.
- Olson, Mancur* (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.); deutsche Übersetzung (1992): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 3. Aufl., Tübingen.
- (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, London; deutsche Übersetzung (1991): *Aufstieg und Niedergang von Nationen: ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, 2. Aufl., Tübingen.
- O'Neill, John* (Hrsg.) (1973): *Modes of Individualism and Collectivism*, London.
- Opp, Karl-Dieter* (1979): *Individualistische Sozialwissenschaft*, Stuttgart.
- Ostrogorsky, Moisei* (1902): *Democracy and the Organization of Political Parties*, London.
- Ott, Alfred E.* (1959): *Marktform und Verhaltensweise*, Stuttgart.
- O. V.* (1953): *Bedeutung und Gefahren der Verbände. Eine Aussprache in der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 3. November 1953.
- O. V.* (1991): *Wahlverhalten*, Stuttgart (Kohlhammer TB, Bd. 1093).
- Owen, Bruce / Braeutigam, Ronald* (1978): *The Regulation Game - Strategic Use of the Administrative Process*, Cambridge (Mass.).
- Parsons, Talcott* (1937): *The Structure of Social Action*, Glencoe (Ill.).

- (1951): *The Social System*, New York; deutsche Übersetzung (1972): *Das System moderner Gesellschaften*, Opladen.

Peltzman, Sam (1976): *Toward a more General Theory of Regulation*, in: *Journal of Law and Economics*, S. 211-248.

Peters, Hans-Rudolf (1966): *Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die „Besonderheiten“ des Güterverkehrs*, Bad Godesberg.

- (1971a): *Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik*, 1. Aufl., Freiburg; 2. Aufl. (1975a), Bern, Stuttgart.
- (1971b): Sind Gruppenverhandlungen eine Marktalternative? Zur Theorie kollektiver Preisverhandlungen bilateraler Zwangskartelle, in: *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, S. 641-655.
- (1975b): *Wirtschaftspolitik als Organisationsproblem*, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 79-86.
- (1977): *Funktionen der Mesoökonomik*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 28, S. 300-324.
- (1981): *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Bern, Stuttgart.
- (1983): *Mesoökonomie als Teil der Volkswirtschaftslehre und Neuen Politischen Ökonomie*, in: *Das Wirtschaftsstudium (WiSu)*, S. 128-134.
- (1986): *Mesoökonomie und Neue Politische Ökonomie*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 5, S. 155-173.
- (1988): *Sektorale Strukturpolitik*, 1. Aufl., München, Wien; 2., überarb. u. erw. Aufl. (1996a).
- (1992): *Wirtschaftspolitik*, 1. Aufl., München, Wien; 2., überarb. u. erw. Aufl. (1995).
- (1996b): Artikel: *Strukturpolitik*, in: *Woll, Artur (Hrsg.): Wirtschaftslexikon*, 8., überarb. u. erw. Aufl., München, Wien, S. 649-652.
- (1997): *Wirtschaftssystemtheorie und Allgemeine Ordnungspolitik*, München, Wien; 2. überarb. u. erw. Aufl. (1993) u. d. T.: *Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme*; 1. Aufl. (1987).

Peto, Rudolf (1985): *Grundlagen der Makroökonomik*, 6. Aufl., München, Florenz.

Philipp, Peter Alexander (1974): *Die Offenlegung des Einflusses von Interessenverbänden auf die Staatswillensbildung in der BRD - vier Fallstudien zum Wettbewerbsrecht*, Bonn.

Pilz, Frank / *Ortwein*, Heike (1995): *Das politische System Deutschlands*, München, Wien.

Pollock, Frederick / *Maitland*, Frederic William (1895): *The History of English Law. Before the Time of Edward I*, Vol. 1, 1. Aufl., Cambridge; reissued (1968).

- Popper, Karl R.* (1945): *The Open Society and Its Enemies*, London; deutsche Übersetzung (1992): *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. 1 (1992a): *Der Zauber Platons*, 7. Aufl.; Bd. 2 (1992b): *Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen*, 7. Aufl., Tübingen.
- (1973): *Logik der Forschung*, 5. Aufl., Tübingen.
- Predöhl, Andreas / Weippert, Georg* (Hrsg.): (1965 und folgende Jahre): Reihe: Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 37 ff., Berlin. Geleitwort der Herausgeber abgedruckt in: *Esenwein-Rothe, Ingeborg* (1965): *Die Wirtschaftsverbände von 1933-1945*, Berlin, S. VII-X.
- Preuße, Dieter* (1981): *Gruppenbildungen und innerparteiliche Demokratie*, Königstein.
- Proesler, Hans / Beer, Karl* (1955): *Die Gruppe, the Groups, le groupe. Ein Beitrag zur Systematik soziologischer Grundbegriffe*, Berlin.
- Pütz, Theodor* (1960): *Die ordnungspolitische Problematik der Interessenverbände*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, S. 245-256.
- (1966): *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin.
- Quesnay, François* (1976): *Ökonomische Schriften*, hrsg. v. Marguerite Kuczynski, Berlin.
- Rall, Wilhelm* (1975): *Zur Wirksamkeit der Einkommenspolitik*. Tübingen.
- Raschke, Joachim* (1974): *Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD*, Hamburg.
- (1977): *Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien: eine vergleichende Analyse parteiinterner Organisationsgruppen*, Opladen.
- Rittenbruch, Klaus* (1990): *Makroökonomie*, 7. Aufl., München, Wien.
- Röpke, Wilhelm* (1944): *Civitas Humana*, Erlenbach, Zürich.
- (1979): *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach, Zürich.
- Roethlisberger, Fritz Jules / Dickson, William J.* (1939): *Management and the Worker. An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago, Cambridge (Mass)*.
- Rogowski, Michael* (1996): *Symposium „Den Staat an die Kette legen“*, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), Februar 1996, Frankfurt.
- Rokkan, Stein* (1966): *Norway: Numerical democracy and corporate pluralism*, in: *Dahl, Robert A.* (Hrsg.): *Political oppositions in Western Democracies*, New Haven, London, S. 70-115; 6th. printing (1973): S. 70-115.
- Rose, Richard* (1964): *Parties, Factions and Tendencies in Britain*, in: *Political Studies*, S. 33-46.
- Rosenstiel, Lutz von* (1978): *Artikel: Arbeitsgruppe*, in: *Mayer, Arthur* (Hrsg.): *Organisationspsychologie*, Stuttgart, S. 236-271.

- Rosenstiel, Lutz von / Molt, Walter / Rüttinger, Bruno* (1988): *Organisations-Psychologie*, 7. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Rudzio, Wolfgang* (1972): Die Regierung der informellen Gremien. Zum Bonner Koalitionsmanagement der sechziger Jahre, in: *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik*, S. 339-366.
- (1977): Die organisierte Demokratie. Parteien und Verbände in der Bundesrepublik, Stuttgart.
 - (1996): Das politische System in der Bundesrepublik Deutschland, 4., völlig überarb. Aufl., Opladen.
- Rüstow, Alexander* (1932): Aussprache zu „Deutschland und die Weltkrise - Die Industrialisierung als Hemmung der Krisenüberwindung“, in: Boese, Franz (Hrsg.): *Deutschland und die Weltkrise. Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Bd. 187, München und Leipzig, S. 62-69; wiederabgedruckt u. d. T.: *Interessenpolitik oder Staatspolitik?*, in: *Deutscher Volkswirt*, S. 169-172.
- (1949): Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 100-169.
 - (1960): Paläoliberalismus, Kollektivismus und Neoliberalismus in der Wirtschafts- und Sozialordnung, in: *Christentum und Liberalismus*, München, S. 149-178.
- Ruin, Olof* (1974): *Participatory Democracy and Corporativism*, in: *Scandinavian Political Studies*, S. 171-184.
- Rupp, Hans Heinrich* (1971): Konziertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: Hoppmann, Erich (Hrsg.): *Konziertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment*, S. 3-18.
- Russell, Milton / Shelton, Robert B.* (1974): *A Model of Regulatory Behavior*, in: *Public Choice*, S. 47-62.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988/89): *Jahresgutachten 1988/89 „Arbeitsplätze im Wettbewerb“*, Stuttgart, Mainz.
- Sahner, Heinz* (1988): Die Interessenverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Klassifikationssystem zu ihrer Erfassung. *Arbeitsberichte des Fachbereiches Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Arbeitsbericht Nr. 41, Hochschule Lüneburg.
- Salisbury, Robert H.* (1969): *An Exchange Theory of Interest Groups*, in: *Midwest Journal of Political Science*, S. 1-32.
- Schäfer, Friedrich* (1982): *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, 4. Aufl., Opladen.
- Schäfers, Bernhard* (1980): Entwicklung der Gruppensoziologie und Eigenständigkeit der Gruppe als Sozialgebilde, in: derselbe (Hrsg.): *Einführung in die Gruppensoziologie*, Heidelberg, S. 19-34.
- Scharpf, Fritz W.* (1968): Pläne für ein Verwaltungsstudium an der Universität Konstanz, in: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen*, Heft 3, S. 11-18

- (1972): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 2. Aufl., Konstanz.
 - (1973): *Komplexität als Schranke der politischen Planung*, in: derselbe (Hrsg.): *Planung als politischer Prozeß*, Frankfurt, S. 73-113.
- Schein*, Edgar (1965): *Organizational Psychology*, New York.
- Schiller*, Karl (1968): *Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society*, Kieler Vorträge, Neue Folge 54, Kiel.
- (o. J.): *Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz*, in: *Reden zur Wirtschaftspolitik*, BMWI-Texte, Bd. 4, Bonn.
- Schlecht*, Otto (1968): *Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik*, Walter Eucken Institut - Vorträge und Aufsätze Nr. 21, Tübingen.
- Schmädel*, Dieter von (1968): *Führung im Interessenverband. Probleme der innerverbandlichen Willensbildung*, Berlin.
- Schmid*, Günther / *Treiber*, Hubert (1975): *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Schmidt*, M. G. (1983): *Politische Konjunkturzyklen und Wahlen. Ein internationaler Vergleich*, in: Kaase, Max / Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1987*, Opladen.
- Schmitt*, Carl (1931): *Der Hüter der Verfassung*, 1. Aufl., Berlin; 2. Aufl. (1969).
- Schmitt*, Heinz (1966): *Entstehung und Wandlungen der Zielsetzungen, der Struktur und der Wirkungen der Berufsverbände*, Berlin.
- Schmitter*, Philippe C. (1974): *Still the Century of Corporatism ?*, in: *Review of Politics*, S. 85-131.
- (1979): *Interessenvermittlung und Regierbarkeit*, in: Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen, S. 92-114.
 - (1985): *Neo-Corporatism and the State*, in: Grant, Wyn (Hrsg.): *The Political Economy of Corporatism*, Houndsmills, London, S. 32-62.
 - (1989): *Corporatism is Dead! Long live Corporatism! The Andrew Shonfield Lectures (IV)*, in: *Government and Opposition*, S. 54-73.
 - (1990): *Sectors in Modern Capitalism: Modes of Governance and Variations in Performance*, in: Brunetta, Renato / Dell'Aringa, Carlo (Hrsg.): *Labour Relations and Economic Performance. Proceedings of a conference held by the International Economic Association in Venice, Italy*, S. 3-39.
- Schmitter*, Philippe C. / *Lehmbruch*, Gerhard (Hrsg.) (1979): *Trends Towards Corporatist Interest Intermediation*, London.
- Schmitter*, Philippe C. / *Streeck*, Wolfgang (1981): *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advan-*

- ced Industrial Societies of Western Europe, discussion papers IIM/LMP 81-13, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmölders*, Günter (1965): Das Selbstbild der Verbände. Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Schneider*, Hans-Dieter (1985): Kleingruppenforschung, 2., überarb. Aufl., Stuttgart.
- Schröder*, Heinrich Josef (1976): Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin.
- Schulte*, Günter (1996): Interview zum Thema „Das 50-Mrd.-Sparpaket: Gewerkschaften stehen Kopf“, in: Das Wirtschaftsstudium, S. 417-418.
- Schumpeter*, Joseph Alois (1942): Capitalism, Socialism and Democracy, New York; deutsche Übersetzung (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen; 6. Aufl. (1987).
- Sherif*, Muzafer (1936): The psychology of social norms, New York.
- Simon*, Walter (1976): Macht und Herrschaft der Unternehmerverbände. BDI, BDA und DIHT im ökonomischen und politischen System der BRD, Köln.
- Smith*, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London; last reprinted (1970) und (1971); deutsche Übersetzung nach der 5. Aufl. von 1789, 6. Aufl. (1993): Der Wohlstand der Nationen - Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München.
- Solow*, Robert Merton (1956): A Contribution of the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, S. 65-94.
- Stackelberg*, Heinrich von (1951): Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Tübingen, Zürich.
- Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland (1996): hrsg. v. Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Stuttgart.
- Steffani*, Winfried (1980): Pluralistische Demokratie: Studien zur Theorie und Praxis, Opladen.
- Stigler*, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, S. 3-21.
- Streeck*, Wolfgang / *Schmitter*, Philippe C. (Hrsg.) (1985): Private Interest Government: Beyond Market and State, London u. a.
- Swan*, Trevor W. (1956): Economic Growth and Capital Accumulation, in: Economic Record, S. 334-361; wiederabgedruckt in: Stiglitz, Joseph E. / Uzawa, Hirofumi (Hrsg.) (1969): Readings in the Modern Theory of Economic Growth, Cambridge u. a.
- Teichmann*, Ulrich (1988): Grundriß der Konjunkturpolitik, 4., verb. u. erw. Aufl., München.

- Teubner, Gunther* (1979): Neo-korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für die gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, S. 437 ff.
- Truman, David Bicknell* (1951): *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York; 17. Aufl. (1967).
- Tuchtfeldt, Egon* (1956): Wirtschaftspolitik und Verbände, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, S. 72-84.
- (1957): Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu einer Systematik, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, S. 52-64.
 - (1962a): Typen, Funktionen und Problematik der Wirtschaftsverbände, in: derselbe (Hrsg.): *Die Verbände in der pluralistischen Gesellschaft*, Hamburg, S. 7-19.
 - (1962b): Bemerkungen zur Verbandsdiskussion, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, S. 79-93.
- Tullock, Gordon* (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and the Theft, in: *Western Economic Journal*, S. 224-232.
- (1980): Rent Seeking as a Negative-Sum Game, in: Buchanan, James M. / Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon (Eds.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, S. 16-36.
- Uhen, Leo* (1964): *Gruppenbewußtsein und informelle Gruppenbildungen bei deutschen Arbeitern im Jahrhundert der Industrialisierung*, Berlin.
- Vanberg, Victor* (1975): *Die zwei Soziologien*, Tübingen.
- Verbandesgesetz (Entwurf)* (1976): vorgelegt von der Kommission des Bundesvorstandes der FDP „Gesellschaftliche Großorganisationen“ in der Fassung, die auf der IX. Sitzung am 19.12.1976 in Murrhardt verabschiedet wurde, abgedruckt in: Alemann, Ulrich / Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (1979): *Verbände und Staat*, Opladen, S. 214-225.
- Vosgerau, Hans-Jürgen* (1988): Artikel: Wachstumstheorie II: neoklassische, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 8, S. 492-512.
- Vroom, Victor H.* (1964): *Work and Motivation*, New York.
- Wagner, Richard E.* (1966): Pressure groups and political Entrepreneurs: A Review Article (1), in: *Papers on Non-Market Decision Making*, S. 161-170.
- Wahlke, John C / Buchanan, William / Eulau, Heinz / Ferguson, C.* (1960): American State Legislators' Role Orientations Toward Pressure Groups, in: *The Journal of Politics*, S. 203-227; deutsche Übersetzung (1966): Die Rollenorientierung von Abgeordneten gegenüber Interessengruppen in amerikanischen Bundesstaaten, in: Krippendorff, Ekkehart (Hrsg): *Political Science. Amerikanische Beiträge zur Politikwissenschaft*, Tübingen, S. 111-131.
- Wassenberg, Arthur F. P.* (1978a): The Researchability of Corporatism, Papier für den 9. Weltkongreß der Soziologie in Upsala, August 1978, vervielf. Ms; zitiert nach:

- Kastendiek, Hans (1981): Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt a. M., New York, S. 92-116 und nach Kleinfeld, Ralf (1987): Mesokorporatismus in den Niederlanden, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris.
- (1978b): Creeping Corporatism: A Cuckoo's Policy, Papier für den ECPR-Workshop „Corporatism in Liberal Democracies“ in Grenoble, April 1978, vervielf. Ms.; zitiert nach Kastendiek, Hans (1981): Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt a. M., New York, S. 92-116 und Kleinfeld, Ralf (1987): Mesokorporatismus in den Niederlanden, Frankfurt a. M., Bern, New York, Paris.
 - (1982): Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game, in: Lehmbruch, Gerhard / Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): Patterns of Corporatist Policy-Making, London, Beverly Hills, S. 83-108.
- Weber, Jürgen (1977): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- (1989): Verbände, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 7. Aufl., 5. Bd., Freiburg, Basel, Wien, S. 593-598, 600-603.
- Weber, Werner (1951): Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart; 2. Aufl. (1958).
- Wehling, Hans-Georg (1971): Die politische Willensbildung auf dem Gebiet der Landwirtschaft - dargestellt am Beispiel der Weingesetzgebung, Göppingen.
- Weippert, Georg (1963): „Vereinbarung“ als drittes Ordnungsprinzip, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, S. 167-178.
- (1964): Zum Verständnis der verbandsstrukturierten Gesellschaft, in: Ohm, Hans (Hrsg.): Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik. Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Seraphim, Berlin, S. 122-144.
- Werner, Josua (1957): Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, Zürich, St. Gallen.
- Wellner, Walter (1971): Parteienfinanzierung. Einnahmen und Ausgaben sowie Grundriß einer rationalen Finanzierung, München.
- Wicksell, Knut (1896): Finanztheoretische Untersuchungen. Neue Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena.
- Wiener, Norbert (1948): Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine, Cambridge (Mass.); 2nd. ed. (1961); 3rd. printing (1982); deutsche Übersetzung (1963): Kybernetik, Regelung und Nachrichtenübertragung in Lebewesen und Maschine, Düsseldorf.
- (1955): Schriftliche Mitteilung Wieners am Massachusetts Institute of Technology, zitiert nach Deutsch, Karl W. (1966): The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, 2nd. ed., New York.

- (1969): Kybernetik, in: Bernsdorf, Wilhelm (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart, S. 620-622.
- Wiesenthal*, Helmut (1981): Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus, Frankfurt a. M., New York.
- Wilson*, James Q. (1973): Political Organizations, New York.
- Wiswede*, Günter (1991): Einführung in die Wirtschaftspsychologie, München, Basel.
- Witjes*, C. Winfried (1976): Gewerkschaftliche Führungsgruppen. Eine empirische Untersuchung zum Sozialprofil, zur Selektion und Zirkulation sowie zur Machtstellung westdeutscher Gewerkschaftsführungen, Berlin.
- Wössner*, Jacobus (1961): Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen.
- Wohltmann*, Hans-Werner (1994): Grundzüge der makroökonomischen Theorie, München, Wien.
- Zariski*, Raphael (1960): Party, Faction, and Comparative Politics, in: Midwest Journal of Political Science, S. 27-51.
- Zeuner*, Bodo (1970): Innerparteiliche Demokratie, Berlin.
- (1976): Verbandsforschung und Pluralismustheorie: Etatozentrische Fehlorientierungen politologischer Empirie und Theorie, in: Leviathan, S. 137-177.
- Zimbardo*, Philip G. (1969): The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos, in: Arnold, W. J. / Levine, D. (Hrsg.): Nebraska symposium on motivation, Bd. 17. Univ. of Nebraska Press, Lincoln.
- Zukunftskommission (1993): Aufbruch aus der Krise. Bericht der Zukunftskommission Wirtschaft 2000, hrsg. v. Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Zwickel*, Klaus (o. J.): Bündnis für Arbeit, herausgegeben v. IG Metall-Vorstand, Frankfurt a. M.
- (1996a): Interview zum Thema „Das 50-Mrd.-Sparpaket: Gewerkschaften stehen Kopf“, in: Das Wirtschaftsstudium (WiSu), S. 417-418.
- (1996b): Dann müssen wir Betrieb für Betrieb knacken, in: Handelsblatt v. 21. März 1996.

Sachregister

- Allgemeinwohl 146, 153, 164, 179, 221, 222, 260, 282, 287, 289, 293
Anbieterschutzordnung 257 f.
- Beeinflussungskräfte, wirtschaftspolitische 26 ff., 273 ff.
Branchenverbände 273 ff.
Budgetausgleichsvorschrift 296, 298
Budgetmaximierung 265 ff.
Bündnis für Arbeit 222, 227 ff.
Bürokratietheorie 263 ff.
- Capture-theory 205, 275
- Demokratie 180 ff.
Deregulierung 245, 292 f., 297, 301
- Eigeninteresse 179 ff., 181 ff., 215, 260 ff.
Elitenherrschaft 80 f.
Entscheidungsträger, wirtschaftspolitische 25 f., 108, 259 ff., 287 ff., 290
Europäische Union 294 f., 301
- Faktionalismusforschung 120 ff.
Falsifizierbarkeit 253 f.
Formierte Gesellschaft 88 ff., 281
Free-rider-Position 188 ff.
Freiburger Schule 149 ff.
- Gesetz
 der Oligarchie 117 ff.
 gegen Wettbewerbsbeschränkungen 256, 290
Gewerkschaften 175 f., 189 f., 222 ff., 229
Gewerkschaftsstaat 91
Globalisierung 301
Globalsteuerung 221
Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik 290, 299
Gruppe(n) 19 ff., 35 ff.
- Groß-, Kleingruppen 20, 188 ff., 247
Interessengruppe 19, 22 ff., 28 ff., 37 ff., 69 ff., 108, 156 ff., 183 f., 238 ff., 273 ff.
Lobby 30
Pressure Group 30 f.
Primär-, Sekundärgruppe 21, 81
 wirtschaftspolitische 24 f., 248
Gruppenbegünstigungspolitik 184, 255 ff., 274 ff., 293
Gruppendruck 247 f., 249 ff.
Gruppenverhalten, irrationales 249 ff.
Gruppenverhandlungen 161 f.
- Individualismus, methodologischer 32, 143, 179 ff., 239, 242, 246, 250 ff., 265
Industriepolitik 102
Input-Output-Analyse 174
Input-Output-Modell 69 ff.
Insider-Outsider-Phänomen 176
Interdependenz, konjekturale 161
Interdependenzmodell 274 ff.
Interesse 23, 36
Interessenkonfliktfelder 83 f.
- Keynesianismus 96
Klientelismus 101, 135 f.
Kollektivgut 187 ff., 232, 258
Kollektivismus, methodologischer 33 f., 246, 250 ff.
Kollektivmonopoltheorie 146 ff., 240
Kompetenzoptimierung 265 ff., 301
Konfliktfähigkeit 81 ff.
Konflikttheorien 79 ff., 280 f.
Konjunkturpolitik 221 ff., 241
Konjunkturzyklus, politischer 215 ff., 242

- Konkurrentenklage 300
 Konzertierte Aktion 93, 102, 175, 221 ff., 289
 Korporatismus(theorien) 79 f., 92 ff., 96 ff.
 Kybernetik, politische 54 ff., 59 ff., 72 f.

 Liberalismus 143ff., 149 ff.
 Lobbyliste 282 f.

 Makrokorporatismus 100 f.
 Makroökonomie 171 ff., 215 ff., 222, 239 ff., 249, 290
 Makrosoziologie 60 ff.
 Markt für Strukturhilfen 253 f., 273 ff., 289 ff., 291, 301
 Massenpsychologie 248
 Medianwähler 270 f.
 Mesokorporatismus 99 ff.
 Mesoökonomie 238 ff., 245 ff., 255 ff., 288 ff.
 Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik 243 f., 245, 249, 252 ff.
 Mikroökonomie 143 ff., 171 f., 179 ff., 215, 238 ff., 249, 281 f., 290
 Ministerialbürokratie 25, 101, 110 ff., 134 ff., 260 ff., 275 ff., 293, 294, 300
 Monopolkommission 299

 Neoklassisches Marktmodell 180 ff., 253 f.
 Neoliberalismus 151 ff.
 Neue Politische Ökonomie 179 ff., 215 ff., 238 ff., 249 ff., 263, 280
 Neue Soziale Frage 91 f.

 Ökonomische Theorie
 der Demokratie 180 ff., 242, 263, 297
 der Regulierung 202 ff.
 Olson-Dilemma 189 f., 194, 196
 Ordoliberalismus 149 ff., 281
 Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität 288 ff., 293, 297 f.
 Ordnungspolitik 143, 149 ff., 255 ff., 289
 Organisationsfähigkeit 81 ff.
 Organisationssoziologie 108 ff.
 Orientierungsdaten 223 ff.

 Parkisons Gesetz 226
 Parlament 25, 113 ff., 137 ff., 272 f.
 Parteien, politische 26, 68, 117 ff., 139 ff., 181 ff., 218 ff., 271 ff., 298
 Partisantheorie 217 ff., 242
 Physiokratie 173 ff.
 Pluralismuskritik 80 ff., 85 ff.
 Pluralismus(theorien) 35 ff., 41 ff., 47 ff., 94
 politisch-mesoökonomisches Interdependenz- und Verteilungsmodell 268 ff.
 Popper-Kriterium 253 f.

 Rahmengesetz zur Strukturpolitik 290 f., 298 f.
 Rationalität 143, 165, 179, 181, 186 f., 250 f., 253 f., 297
 Rationalitätenfalle 250, 297
 Referendum 297
 Regierung 25, 108 ff., 133 ff., 180 ff., 268 ff., 298
 Regulierungen 202 ff., 240, 255 ff., 275, 299
 Rent-seeking 208 ff., 280, 301

 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 299
 Saysches Theorem 228
 Spieltheorie 165 ff.
 Stabilisierungs- bzw. Stabilitätspolitik 174 f., 221 ff.
 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 221 ff., 296
 Stammwähler 268 ff.
 Steuerbemessungsgrundlage 295 f., 298
 Steuervergünstigungen 255 ff., 291
 Strukturberichterstattung 293
 Strukturfonds 291 f.
 Strukturhilfen 256 ff., 275 ff., 291 ff.
 Strukturpolitik
 regionale 255 ff., 288 ff.
 sektorale 99, 243 f., 255 ff., 288 ff.
 Struktururat, wissenschaftlicher 292 ff.
 Strukturwandel 103, 255 ff., 289
 Subventionen 243, 255 ff., 291, 299

Subventionsbegrenzungs-gesetz 299 f.
 Subventionskarussell 301
 Subventionskontrollrat 299
 Subventionsregister 299
 Systemtheorien 54 ff., 64 ff.

Theorie

der countervailing power 153 ff., 163,
 281, 284
 der optimalen Strukturflexibilität 288 ff.
 der politischen Organisation 195 ff.
 des Aufstiegs und Niedergangs von Na-
 tionen 231 ff.
 des kollektiven Handelns 132, 186 ff.,
 242
 des politischen Unternehmers 192 ff.

Verbände 41 ff., 88, 96, 126 ff., 273 ff.
 Verbändegesetz 285 ff.
 Verein für Socialpolitik 158 ff.
 Verwaltung, öffentliche 25, 101, 110 ff.,
 134 ff., 260 ff., 275 ff., 293, 294, 300

Wachstumstheorie 176 f.

Wählerstimmenmaximierung 182 ff.,
 192 f., 216, 263, 267 f.

Wählerverhalten 180 ff., 216 f.

Wechselwähler 268 ff.

Wettbewerb 145

Wettbewerbsbeschränkungen 146, 149 f.,
 243, 255 ff., 299

Wirtschafts- und Sozialräte 284 f.

Wohlfahrtsstaat 83, 89