

Britta Rehder · Thomas von Winter · Ulrich Willems (Hrsg.)
Interessenvermittlung in Politikfeldern

Britta Rehder · Thomas von Winter
Ulrich Willems (Hrsg.)

Interessen- vermittlung in Politikfeldern

Vergleichende Befunde der
Policy- und Verbändeforschung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefrei und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16932-3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Thomas von Winter/Ulrich Willems</i> Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung	9
A. Der Wandel der Interessenvermittlung: Politikfelder in Deutschland	
<i>Thomas Gerlinger</i> Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik	33
<i>Britta Rehder</i> Die neue Dominanz der Mitgliedschaftslogik – Interessenvermittlung in der Tarifpolitik	52
<i>Peter H. Feindt</i> Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel	68
<i>Irene Gerlach</i> Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik	90
<i>Jochen Roose</i> Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich	109
<i>Frank Janning</i> Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik	132
<i>Dietrich Thränhardt</i> Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung	156
B. Die vergleichende und europäische Perspektive	
<i>Nils C. Bandelow</i> Divergente Stärkung staatlicher Steuerung von Krankenversicherungssystemen: Deutschland und Frankreich im Vergleich	175

<i>Ingo Bode</i>	
Der Fall Frankreich: Zivilgesellschaft und Interessenvermittlung am Beispiel “Seniorenpolitik”	191
<i>Sven Jochum</i>	
Soziale Pakte in Europa	210
<i>Katrin Toens</i>	
Hochschulpolitische Interessenvermittlung im Bologna-Prozess. Akteure, Strategien und machtpolitische Auswirkungen auf nationale Verbände	230
<i>Simone Leiber</i>	
Europäisierung sozialpolitischer Interessenvermittlung: Erosion oder Aufwertung korporatistischer Strukturen in den Mitgliedsstaaten?	248
<i>Britta Rehder</i>	
Interessenvermittlung in Politikfeldern – ein vergleichendes Fazit	267

Vorwort

Der vorliegende Band entstand aus der Konferenz „Interessenvermittlung in Politikfeldern“, die der Arbeitskreis ‚Verbände‘ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) im Juni 2005 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchführte. Für die Publikation haben wir über den Kreis der damals beteiligten Referentinnen und Referenten hinaus weitere Autorinnen und Autoren gewinnen können. Das Buch stellt den Versuch dar, Verbände- und Policyforscher in einen Dialog über Fragen der Interessenvermittlung zu bringen. Das setzte voraus, sich der Perspektive des jeweils anderen Teilgebiets der Politikwissenschaft anzunähern. Wir danken den Autorinnen und Autoren des Bandes dafür, dass sie sich auf dieses Vorhaben eingelassen haben. Der Thyssen-Stiftung danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung der Tagung. Dem Max-Planck-Institut danken wir für die logistische Unterstützung und die herzliche Gastfreundschaft. Viktoria Kalass, Lea-Sophie Deworetzki, Manon Westphal, Matthias Utech und Fabian Wenner haben großartige redaktionelle Unterstützung geleistet. Auch dafür bedanken wir uns herzlich.

Berlin/Münster/Köln, im Mai 2009

Britta Rehder, Thomas von Winter, Ulrich Willem

Thomas von Winter/Ulrich Willems

Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy- Forschung

1 Einleitung

Fragen der Interessenvermittlung, der politischen Steuerung, der Produktion und Implementation von Politik bilden traditionell eine Schnittmenge zwischen der Verbände- und der Policy-Forschung. Seit dem Paradigmenwechsel der Verbändeforschung zum Korporatismus und der akteurstheoretischen Wende der Policyforschung haben sich beide Disziplinen noch weiter aufeinander zu bewegt. Wenn Politikproduktion als Resultat der Interaktion einer Vielzahl von Akteuren aufgefasst wird, dann sind neben den staatlichen Akteuren die Interessengruppen wesentlicher Bestandteil des Policyprozesses. Die Struktur der Interessengruppenlandschaft, die Interessen, Wertorientierungen und Strategien von Verbänden und nicht-verbandlichen Akteuren addieren sich zu politikfeldspezifischen Interessen- und Konfliktkonstellationen, die entscheidenden Einfluss auf Politikergebnisse haben. Auf der anderen Seite schaffen Form und Inhalt politischer Entscheidungsprozesse Rahmenbedingungen für Struktur und Handeln von Interessengruppen, insbesondere Verbänden. So hat die Korporatismustheorie deutlich gemacht, wie stark staatliches Handeln auf die Definition und Organisierung von Interessen, auf Machtressourcen und politische Zugangs- und Beteiligungschancen einwirkt. Interessenvermittlungsstrukturen sind somit auch ein Ergebnis von Rückkoppelungseffekten politischer Maßnahmen und institutioneller Grundentscheidungen. Insgesamt führen wiederkehrende Interaktionen zur Herausbildung von politischen Beziehungsstrukturen, die den Charakter von Netzwerken annehmen, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure sozusagen quer zur institutionellen Struktur parlamentarisch-demokratischer Willensbildungsprozesse soziale Einheiten bilden.

Ein Vergleich zwischen den Interessenvermittlungsstrukturen unterschiedlicher Politikfelder bietet die Chance, sowohl den Beitrag verschiedener politikfeldspezifischer Akteurskonstellationen zur Lösung von politischen Steuerungsproblemen als auch die Rückwirkungen der institutionellen Gegebenheiten in verschiedenen Politikfeldern auf Netzwerkkonstellationen, Verbändesysteme sowie auf innerverbandliche Strukturen und Willensbildungsprozesse zu untersuchen. Dabei kann deutlich werden, wie die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, Akteurs- und Interessenkonstellationen zu politikfeldspezifischen Ausprägungen der Artikulations-, Integrations- und Legitimationsfunktion von Verbänden führen. Perspektivisch ist darüber hinaus von Interesse, wie sich die zunehmende Differenzierung der Interessen- und Verbändelandschaft einerseits und die Veränderung politischer Rahmenbedingungen andererseits auf die Interessenvermittlung auswirken. Ein wesentliches Ziel des Bandes besteht darin, im Vergleich verschiedener Politikfelder der Frage nachzugehen, welche spezifischen Auswirkungen die veränderten

Rahmenbedingungen auf die jeweiligen Interessenvermittlungssysteme haben und inwieweit sie Öffnungsprozesse nach sich ziehen.

Im Folgenden soll es zunächst darum gehen, den Konvergenzprozess zwischen Verbände- und Policyforschung unter dem Gesichtspunkt nachzuzeichnen, was er zum besseren Verständnis der Interessenvermittlung in Politikfeldern beigetragen hat. Dabei werden zum einen die beiden Theoriestränge verfolgt, die ausgehend von den beiden Disziplinen für diesen Konvergenzprozess stehen. Der Korporatismus- und der Netzwerkansatz werden zum einen unter dem Aspekt betrachtet, wie sie die Sichtweise auf die Interessenvermittlung verändern und damit neue Analysemöglichkeiten für und Theorieperspektiven auf die Interessenvermittlung in ihren vielfältigen politikfeldspezifischen Ausprägungen eröffnet haben. Dabei sollen auch die Grenzen beider Ansätze aufgezeigt werden. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, welche allgemeinen Schlussfolgerungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung von Formen politischer Interessenvermittlung sich aus der bisherigen empirischen Betrachtung von Akteurskonstellationen, Willens- und Entscheidungsbildungsmustern sowie den Steuerungsformen in verschiedenen Politikfeldern ziehen lassen.

2 Analytische Zugänge zur Interessenvermittlung in Verbandsforschung und Policy-Analyse

2.1 Der Korporatismusansatz in der Verbändeforschung

Die Korporatismusdebatte hat gezeigt, dass die enge, oftmals institutionalisierte Einbindung von Interessenverbänden in die Produktion und Implementation von Politik sowohl Folgen für den Staat und seine Möglichkeiten zur Politikgestaltung als auch für die innerverbandlichen Strukturen und die zwischenverbandlichen Beziehungen hat. Aber bis zu dieser Erkenntnis bedurfte es gewissermaßen eines Umweges. Während in dem Ansatz von Schmitter der Akzent der Korporatismusdefinition eindeutig im Bereich der Strukturen der Interessenvermittlung gelegen hatte¹, verschob sich in der deutschen Diskussion der Akzent immer weiter in Richtung auf die steuerungstheoretische Perspektive. So hatte Lehmbruch mit seinem multidimensionalen Korporatismusbegriff, der Korporatismus nicht nur als ein bestimmtes Muster der Interessenvermittlung, sondern darüber hinaus auch als eine institutionalisierte Form der Politikgestaltung versteht², zunächst den Weg für eine Ausdehnung der Verbändeforschung hin zu Problemen der politischen Steuerung geebnet (vgl. Reutter 1991: 113). Durch diese Hinwendung der Korporatismusdiskussion zu policybezogenen

¹ „Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports“ (Schmitter 1979: 13). Schmitter hat diese Differenz mit seiner Unterscheidung zweier Konzeptionen des Neokorporatismus gleichsam ratifiziert (Schmitter 1982). Allerdings führte diese Konzentration auf die institutionellen Strukturen (polity) und die Effekte der als neokorporatistisch gekennzeichneten Praktiken der Politikproduktion (policy) zu einer Ausblendung der konkreten Operationsweise korporatistischer Arrangements, also der politics-Dimension (Molina/Rhodes 2002: 312).

² „Corporatism is more than a peculiar pattern 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“ (Lehmbruch 1979: 150).

Fragestellungen wurde deutlich, dass die enge Einbindung der Verbände in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse weitreichende Rückwirkungen auf die Interessenvermittlung hat. Offenbar haben stabile Tauschbeziehungen zwischen Staat und Verbänden im Rahmen eines sektoralen Korporatismus oder einer intersektoralen Konzertierung ein hochkonzentriertes, funktional differenziertes System der Interessenvermittlung zur Voraussetzung (vgl. Reutter 1991: 113, 117-120). Weitgehende Gestaltungsbefugnisse für politische Entscheidungen können nur umfassenden Verbänden mit entsprechender Verpflichtungsfähigkeit übertragen werden. Dies gilt insbesondere für die Übertragung von Funktionen kollektiver Selbstregulierung an private Interessenregierungen, die in einem pluralistischen System der Interessenvermittlung undenkbar wäre.

In dem Maße, wie sich das Interesse der Korporatismusdebatte vom Tripartismus hin zum Mesokorporatismus einzelner Politikfelder verlagerte, wurde deutlich, wie sehr die korporatistischen Strukturen des Verbändesystems nicht nur Voraussetzung, sondern auch Folge der engen Einbindung in die Politikgestaltung sind. Insbesondere die vielfältigen institutionalisierten Formen der Verbandsbeteiligung an der Produktion und Implementations von Politik entwickelten sich zu einer organisationspolitischen Ressource, die zur Formalisierung, Bürokratisierung und Hierarchisierung der Interessenverbände beitrug. Dies diente der Stabilisierung der Verbandsorganisation, hatte aber auch eine Verselbständigung der Verbandsführungen und damit eine Differenzierung der innerverbandlichen Willensbildung zur Folge. Denn die Inkorporierung der Verbände etabliert als eigenständiges Handlungsmotiv der Verbandsführungen eine Einflusslogik, der die traditionelle Mitgliedslogik notfalls untergeordnet werden muss, wenn andernfalls die formalisierte Einbindung in die politische Entscheidungsbildung auf dem Spiel steht. Während im Pluralismus der Lobbyismus allein Ausdruck einer ins politische System verlängerten Mitgliedslogik war, haben wir es nun mit zwei unterschiedlichen Handlungslogiken zu tun, die in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zueinander stehen (Streeck 1994: 14 f.; Czada 1994: 38).

Traditionelle korporatistische Gremien und die beteiligten Großverbände sind bis heute unverzichtbar zur Sicherstellung eines permanenten Informationsflusses aus den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren und bei der Vorbereitung von politischen Routineentscheidungen. Eine veränderte Staatstätigkeit, gesellschaftliche Differenzierungen und die Internationalisierung der Politik erzeugen jedoch neue Anforderungen an den Staat, die zu einem Formwandel der eingespielten Muster staatlich-verbandlicher Kooperation führen. Denn politische Steuerung in korporatistischen Arrangements ist eng verknüpft mit einer pfadabhängigen, in den traditionellen institutionellen Bahnen verlaufenden Politik. In dem Maße, wie die staatlichen Akteure diese eingetretenen Pfade verlassen, verliert die Selektivität korporatistischer Arrangements, die den Staat vor den Unwägbarkeiten einer pluralistischen Interessenlandschaft schützen sollte (Groser 1996: 123, 126 f.; Czada 1991: 273), jedoch ihre Funktion. Grundlegender Politikwandel geht einher mit einer Pluralisierung von Entscheidungsarenen und einer Entgrenzung von Politikfeldern (Jochem/Siegel 2003: 12 f.; Weßels 1999: 90). Kooperationspartner des Staates werden nunmehr häufig situativ aus einem weiten Kreis von potentiell betroffenen Interessengruppen und fachkundigen Spezialisten ausgewählt (Bandelow 2003: 16 f.).

Zugleich wird auch die gesellschaftliche Basis des Korporatismus (Weßels 1999: 103 f.) zunehmend in Frage gestellt, und zwar sowohl durch innerverbandliche Entwicklungen als auch durch Veränderungen in der Interessengruppenlandschaft. Zurückgehende Mitgliederzahlen, Eigensinnigkeit von Unterorganisationen, Abspaltungen und Neugründungen

unterminieren die Handlungsfähigkeit der etablierten Großverbände. Ein gestiegener Bedarf an spezieller branchen- oder berufsbezogener Interessenvertretung und die gestiegene Organisationsfähigkeit nicht erwerbsbezogener Interessen haben zu einer erheblichen Ausdehnung der Verbändelandschaft und damit auch zu einer Vervielfältigung politischer Beteiligungsansprüche geführt. Die staatlichen Akteure sind daher mit einer zunehmenden Zahl und Artenvielfalt von Akteuren konfrontiert, für deren unterschiedliche Handlungsrationale, Zielorientierungen, Taktiken und Strategien korporatistische Verhandlungsgremien oft keinen geeigneten Rahmen mehr bieten, weil sie eher an punktueller Einflussnahme als an einer auch mit der Einschränkung von Handlungsspielräumen verbundenen dauerhaften Inkorporierung in staatliche Steuerungsprozesse interessiert sind. Lobbyingaktivitäten werden dadurch immer mehr zu einem singulären Ereignis, das sich nicht mehr in einen formalisierten staatlich-verbandlichen Leistungsaustausch einordnen lässt.

Im Kernbereich des klassischen tripartistischen, auf makropolitische Regulierung von Lohn- und Einkommens-, zum Teil auch Beschäftigungs- und Wachstumspolitik zielen den Korporatismus erodierten seit den 80er Jahren zudem die spezifischen äußeren Voraussetzungen korporatistischer Konzertierung. Der technologische Fortschritt und der folgende Wandel von der Industrie- zur Informations- oder Wissensgesellschaft unterminierten zusehends die organisatorischen Grundlagen der hergebrachten industriellen Beziehungen. Die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und die Stärkung der Arbeitgeberseite schienen die Bereitschaft zu Verhandlungen sinken zu lassen (Molina/Rhodes 2002: 309, mit Verweis auf Schmitter 1989; Gobeyn 1993). Schließlich verminderten sich durch das Ende der Ära des Keynesianismus und die Orientierung einer wachsenden Zahl europäischer Regierungen am Modell einer stabilitätsorientierten Währungspolitik sowie die Ratifizierung dieses Modells durch die Europäische Währungsunion die Spielräume der (in der Regel sozialdemokratischen) Regierungen für die im Modell vorausgesetzten wirtschafts- und sozialpolitischen Kompensationen für die Mäßigung der Gewerkschaften in der Lohnpolitik (Scharpf 1987). Fiskalische Krisen verschärften diese Ausgangslage weiter.

Trotz dieser mit Blick auf die klassischen Annahmen der Korporatismustheorie dramatisch verschlechterten Bedingungen und Voraussetzungen ließen sich in den neunziger Jahren in einer ganzen Reihe von Ländern Formen einer makropolitischen Konzertierung in Form sozialer Pakte beobachten (vgl. u. a. die Übersicht bei Hassel 2003: 709, vgl. auch den Beitrag von Sven Jochem in diesem Band), und zwar selbst in solchen Ländern, in denen – wie etwa in Irland, Italien, Portugal oder Spanien – die im idealtypischen Korporatismus erforderlichen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen von Konzertierung fehlen (vgl. Baccaro 2003). Vor diesem Hintergrund wird man den Korporatismus nicht länger als fest umrissene oder gar invariante Struktur der Interessenvermittlung und Politikgestaltung begreifen dürfen, die Zyklen von Aufschwung, Niedergang und Revitalisierung durchläuft (Schmitter/Grote 1997), sondern als flexibles Muster einer kooperativen Politikgestaltung, das von den Akteuren an unterschiedliche Bedingungen angepasst werden kann (Molina/Rhodes 2002: 315).

So zeigt etwa Baccaro in seiner Analyse „abweichender Fälle“, dass die für Konzertierung erforderlichen Formen inter- und intraorganisatorischer Kohäsion und Koordination sich auch auf andere Weise als durch die in der klassischen Korporatismusdiskussion identifizierten monopolistischen und zentralistischen Strukturen der Systems der Interessenvermittlung generieren lassen. Nach seinen Beobachtungen kann in einem fragmentierten System der Interessenvermittlung die für Konzertierung notwendige horizontale und verti-

kale Koordination auch durch eine Kombination von aggregativen und deliberativen demokratischen Prozeduren, durch Wahlen und Überzeugungskommunikation, erreicht werden (Baccaro 2003: 691). Der Tripartismus ist kein durchgängiges Kennzeichen dieser neuen Formen der makropolitischen Konzertierung mehr (Baccaro 2003: 701). Zudem ist ihr Ziel anders als in den siebziger Jahren nicht mehr eine umfassend angelegte ökonomische Politik, sondern eine ausgehandelte Anpassung an die Bedingungen des verschärften internationalen Wettbewerbs (Baccaro 2003: 702).³

Unter den Bedingungen einer strikten Währungspolitik verändert sich allerdings die Logik lohnpolitischer Konzertierung (vgl. zum Folgenden Traxler 2001, 2004): Statt des klassischen Tausches von Lohnzurückhaltung gegen wirtschafts-, beschäftigungs- und/oder sozialpolitische Kompensationen haben die Gewerkschaften angesichts der glaubwürdigen Drohung der Regierungen mit strikteren währungspolitischen Gegenmaßnahmen nun nur mehr die Wahl zwischen unterschiedlichen Modi der Akzeptanz von unumgänglichen Anpassungsmaßnahmen, d. h. insbesondere zwischen einer aktiven Mitgestaltung in Form verhandelter Übereinkünfte oder der Hinnahme der Folgen einer verschärften Währungspolitik.

Die veränderten Rahmenbedingungen, die Internationalisierung der Märkte und der Wechsel zu einer angebotsorientierten, monetaristischen Wirtschaftspolitik haben nach Traxler die Aussichten für eine erfolgreiche Konzertierung der Lohnpolitik sogar verbessert, weil sie die Koordinierungs- und Verpflichtungsprobleme entsprechender Arrangements entschärft hätten. Unter diesen Bedingungen habe sich ein nichtklassischer, schlanker Korporatismus entwickelt, der vom klassischen Muster eines hohen Zentralisierungs- und Konzentrationsgrades abweiche. Auch dezentralisierte Systeme der Interessenvermittlung sind zur effektiven Lohnkoordinierung in der Lage, wenn es zur Formierung einer ausreichenden kritischen Masse kommt, die entweder innerhalb konzentrierter Verbände oder aber über Lohnführerschaft eine Katalysatorfunktion zu erfüllen vermag, und wenn zugleich bestimmte Schwellenwerte bei der Struktur von Lohnverhandlungssystemen in Form eines institutionellen Primats des Verbandstarifs (auf Arbeitgeberseite) und der Partizipation von Verbänden an der Politikgestaltung vorhanden sind. Im Gegensatz zum klassischen Korporatismus, der aufgrund der finanz- und währungspolitisch gewährleisteten Abschirmung von Marktkräften letztlich allein auf den Steuerungsmodus Hierarchie habe setzen müssen, beruhten die neuen Formen eines schlanken Korporatismus auf einer netzwerkartigen Steuerung, die den Bedarf an Hierarchie durch den Rekurs auf den Markt verringere. Überall dort jedoch, wo solche Schwellenwerte der Struktur von Lohnverhandlungssystemen nicht erreicht würden, hätten die oben geschilderten Entwicklungen mit der Erosion der Grundlagen des klassischen Korporatismus auch die ehemals bestehenden Formen einer korporatistischen Lohnpolitik vollends zerfallen lassen.

³ Anke Hassel vertritt dagegen mit Blick auf die sozialen Pakte der 90er Jahre die These, dass eine spezifische institutionelle Struktur nach wie vor eine wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Konzertierung sei. Unter den Bedingungen eines dezentral organisierten Systems der Lohnverhandlungen überwiege nicht nur das Bestreben nach Kompensationen, sondern es sinke auch die Bereitschaft zur Internalisierung externer Effekte (Hassel, 2003: 713, mit Verweis auf Hall/Franzese 1998). Unter den Bedingungen eines Systems stark zentralisierter Lohnverhandlungen sei die Zahl der zu berücksichtigenden externen Effekte dagegen so zahlreich, dass die Berücksichtigung derjenigen für die lohnpolitische Konzertierung notwendigen Effekte im Rahmen einer organisationspolitischen Gesamtstrategie nicht gesichert sei. Nur unter den Bedingungen eines mittleren Zentralisierungsgrades des Systems der Lohnverhandlungen seien vor allem die Gewerkschaften in der Lage zu realisieren, dass überhöhte Lohnforderungen nur restriktivere Preisstabilisierungspolitiken seitens der Notenbanken und/oder der Regierungen auslösten, die wiederum negative Effekte auf die Beschäftigungslage zeitigten (Hassel 2003: 713).

2.2 Die Netzwerkperspektive in der Policyforschung

Die akteurstheoretische Wende der Policy-Forschung ist eng mit der Verbreitung des Netzwerkansatzes verknüpft. Obwohl selbst kein theoretisches Konzept, bildet die grundlegende Vorstellung, dass unterschiedliche Muster von Interaktionen zwischen Akteuren und Organisationen die Entscheidungsprozesse in Politikfeldern strukturieren (Benz 1993: 168), einen gemeinsamen Nenner für so unterschiedliche Theorien des Policyprozesses wie den Akteurzentrierten Institutionalismus, den Advocacy-Coalitions-Ansatz, den wissenspolitologischen Ansatz oder die formale Netzwerkanalyse. Die Rekonstruktion von Politiknetzwerken schafft jene deskriptiven und klassifikatorischen Voraussetzungen, durch die die verschiedenen akteurstheoretischen Konzepte erst greifen können (Scharpf 1993a: 22). Durch das Verständnis von Akteursbeziehungen als relativ stabile Muster interagierender Akteure, die unterschiedliche Koordinationsmechanismen anwenden und unterschiedliche strukturelle Erscheinungsformen annehmen können (Benz 1993: 172), entstand eine neue, abstraktere Perspektive, die die frühere Fixierung auf bestimmte Strukturtypen wie Pluralismus und Korporatismus löste und damit den Blick für die Vielfalt der Akteurskonstellationen in den verschiedenen Politikfeldern öffnete (vgl. auch Hosli/Nölke/Beyers 2004: 48). Aus der Netzwerkperspektive weist die Struktur der Interessenvermittlung in Politikfeldern eine prinzipiell unbegrenzte Vielfalt auf, weil sowohl die Akteure, ihre Interessen, Ressourcen und Strategien als auch die Beziehungsmuster zwischen den verschiedenen Akteuren als variabel angesehen werden (Marsh 1998a: 14). Es wird damit zu einer empirischen Frage, inwieweit in dieser Vielfalt bestimmte Strukturtypen erkennbar werden.

Den empirischen Hintergrund für den Wandel der Analyseperspektive in der Policyforschung bildete die Beobachtung eines grundlegenden Wandels in den Formen der Interessenvermittlung. Verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende Bedeutung von Interessengruppen im gesellschaftlichen und politischen Leben, die immer weiter gehende Einbeziehung nicht staatlicher Akteure in die Produktion und Implementation von Politik, die Sektoralisierung und funktionale Differenzierung von Politikfeldern, die Ausweitung der Staatstätigkeit sowie die Dezentralisierung und Fragmentierung des Staates wurden als Facetten einer veränderten politischen Realität gedeutet, in der die Grenzen zwischen dem öffentlichen und dem Privaten zerfließen. Politiknetzwerke wären demnach neue „Policy Making Arrangements“, deren Hauptkennzeichen die Dominanz informeller, dezentralisierter und horizontaler Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren ist (Marin/Mayntz 1991: 15; Kenis/Schneider 1991: 34 ff.). Dadurch ergibt sich ein Bild der Interessenvermittlung, in dem nicht mehr die institutionell festgelegten Rollen von Staat, Parteien und Interessengruppen den Ausschlag geben, sondern in dem prinzipiell gleichrangige autonome Akteure durch ihre politikfeldspezifischen Interessen miteinander vernetzt sind. Die Beziehungen zwischen den Akteuren sind damit auch innerhalb der einzelnen Netzwerke in dem Sinne variabel, dass mit der jeweiligen Entscheidungsfrage auch das Ausmaß des Engagements im Netzwerk, die Koalitionen und Konfliktkonstellationen wechseln können (Marin/Mayntz 1991: 18, 20).

Allen Konzeptionen, die den Netzwerkbegriff nicht als bloße Metapher behandeln, liegt die Vorstellung zugrunde, dass wir es hier mit einer sozialen Struktur zu tun haben, die aus den auf ein Politikfeld bezogenen Relationen zwischen einem klar abgegrenzten Kreis von Akteuren besteht. Die unterschiedlichen Positionen der Netzwerkakteure sind dabei das Ergebnis fortgesetzter Interaktionen über eine ganze Reihe von politischen Entscheidungs-

prozessen hinweg (König 1993: 347). Diese Konzeption hat theoretisch den Vorteil, eine Brücke zwischen der handlungstheoretischen und der systemtheoretischen Perspektive zu schlagen, indem sie die Akteure mit ihren spezifischen Präferenzen und Ressourcen in einen strukturellen Kontext stellt, der über die Institutionen und Organisationen eines Politikfeldes hinaus auch aus dem Verflechtungszusammenhang eben dieser Akteure besteht (Benz 1997a: 16). Die Beziehung zwischen beiden Ebenen wird von Daugbjerg/Marsh (1998: 70) als dialektisch beschrieben. Demzufolge werden einerseits die Präferenzen der Akteure durch Strukturen geformt, und da es sich bei Politiknetzwerken um Strukturen handelt, haben diese auch Einfluss auf die Präferenzen der Netzwerkakteure (Daugbjerg/Marsh 1998: 70). Andererseits haben die Akteure die Freiheit, die Kontextfaktoren zu interpretieren, sind also nicht in ihrem Handeln durch diesen Kontext festgelegt, sondern können ihrerseits die sie umgebenden Strukturen beeinflussen und damit letztlich auch verändern (Marsh 1998: 12). Netzwerke gewinnen so letztlich den Charakter von Gelegenheitsstrukturen (Scharpf 2000: 236). Für die Analyse der Interessenvermittlung in Politikfeldern bietet der strukturelle Ansatz den Vorteil, über die Bestimmung zentraler Variablen wie Anzahl der Akteure, Dichte der Beziehungen, zeitliche Stabilität, Institutionalisierung und insbesondere Machtverteilung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren einen Vergleich von Machtkonstellationen, Interaktionsmustern und Politikprozessen vornehmen zu können (Jansen/Schubert 1995: 12 ff., Schubert 1995: 232). Im Ergebnis gelangt man dann zu einer theoretisch wertvollen Typenbildung, in der die traditionellen Muster der Interessenvermittlung als Varianten wieder auftauchen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 24 ff.).⁴

Kritiker sahen in der Fokussierung der Netzwerkanalyse auf die Strukturen der Akteursbeziehungen aber gerade die entscheidende Schwäche des Ansatzes. Indem man die Netzwerkstrukturen in den Vordergrund gerückt habe, sei der Blick für die Prozessebene der Politiknetzwerke verloren gegangen. Es wurde daher eine zweifache Erweiterung des Netzwerkansatzes um eine diachrone und eine operative Perspektive vorgeschlagen. Historisch betrachtet durchlaufen Politiknetzwerke einen Lebenszyklus, der durch verschiedene Stadien, beginnend mit einem „pre-network stage“ über die Phase der Herausbildung des Netzwerkes bis zum Netzwerkwandel, charakterisiert ist. Netzwerke erscheinen dadurch als ein Muster von Akteursbeziehungen, die durch primäre Kontaktaufnahme entstehen, die sich durch wechselseitige Abstimmung von Interessen und Strategien sowie durch Rekrutierung neuer Mitglieder stabilisieren, die sich aber auch durch die Auflösung von Bindungen sowie durch Wechsel der Mitgliedschaft verändern, wenn nicht gar auflösen können (vgl. Hay 1998: 34-36). Interessenvermittlung erscheint so als Ergebnis einer historisch gewachsenen Akteurskonstellation, die bestimmte Traditionen, Kooperations- und Konflikterfahrungen repräsentiert, die in den Interessendefinitionen und Strategieentscheidungen ihren Niederschlag gefunden haben und daher auch in die jeweils aktuellen Auseinandersetzungen über Politikinhalte eingehen (vgl. auch v. Winter 2001). Dies schließt auch die Möglichkeit ein, dass Akteure Entscheidungen treffen, die einen grundlegenden Wandel des Netzwerkes auslösen (Marsh 1998b: 195). Komplementär zur historischen Perspektive

⁴ Ähnlich wie in der Korporatismusdiskussion lässt sich auch in der Diskussion über den Netzwerkansatz eine Unterscheidung treffen (vgl. Börzel 1998; Marsh 1998a,b) zwischen solchen Ansätzen, die Netzwerke als Strukturen der Interessenvermittlung begreifen (vgl. u.a. Rhodes 1990; Marsh/Rhodes 1992b; Marsh/Smith 2000) und solchen Ansätzen, wie sie vor allem am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelt wurden, die Netzwerke als neue spezifische Form der gesellschaftlichen Steuerung oder Regelung durch Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren begreifen, die sich von den Steuerungsmodi Markt und Hierarchie unterscheidet (vgl. u.a. Marin/Mayntz 1991; Mayntz/Scharpf 1995).

lassen sich voll ausgebildete Netzwerke als strategische Koalitionen auffassen, die ausgehend von einer gemeinsamen Politikagenda bestimmte Formen des kollektiven Handelns praktizieren (Hay 1998: 38). Das Handeln der Akteure wäre dann nicht bestimmt durch die Strukturen des Netzwerkes, sondern diese bilden lediglich den Kontext, in dem die Akteure ihre strategischen Entscheidungen treffen. Unter diesen Voraussetzungen kann das Handeln der Akteure im Netzwerk dann als Strategiespiel rekonstruiert werden, in dem der rationale Einsatz von Ressourcen über den jeweiligen Einfluss auf den Policy-Output entscheidet.

Die Grenzen auch eines solch erweiterten Netzwerkansatzes sind dort erreicht, wo ein Wandel im Handeln der Akteure eintritt, der sich nicht allein mit den Strukturen des Netzwerks und den Strategieentscheidungen der Beteiligten erklären lässt. Akteursbeziehungen und Machtstrukturen sind nicht allein eine Funktion von Vorgängen innerhalb des Netzwerkes, sondern werden auch beeinflusst von dem ökonomischen, politischen und ideologischen Kontext, in dem die Netzwerkakteure sich bewegen (Daugbjerg/Marsh 1998: 54). Da exogener Wandel Einfluss auf die Verteilung von Interessen, Ressourcen und Akteursbeziehungen hat, kann er im Netzwerk Spannungen und Konflikte hervorrufen, die auch die Strukturen des Netzwerks verändern (Marsh 1998: 193, 197; Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 123, 125). Besondere Bedeutung kommt dabei den politikfeldübergreifenden Entscheidungsstrukturen zu, weil diese unmittelbar in Willensbildungsprozesse von Netzwerken eingreifen können, indem sie etwa Entscheidungskompetenzen der staatlichen Netzwerkakteure an sich ziehen, Zugänge zum Netzwerk erschweren oder auch neue Partizipationsmöglichkeiten eröffnen (Daugbjerg/Marsh 1998: 66). Damit werden aber gerade jene Grenzen, die als konstitutiv für Politiknetzwerke angesehen werden (Kenis/Schneider 1991: 41 f.), überschritten und letztlich aufgelöst. Politiknetzwerke sind somit ebenfalls durch diejenigen gesellschaftlichen und politischen Wandlungsprozesse bedroht, die bereits in der Analyse der Erosion der Voraussetzungen und Bedingungen des klassischen Korporatismus identifiziert wurden: die Ausdifferenzierung des Akteursfeldes, die Pluralisierung von Interessen und Wertorientierungen und die gewachsene Konfliktfähigkeit vieler dieser neuen Akteure. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

3 Wandel der Parameter der Interessenvermittlung

3.1 Ausdifferenzierung des Akteursfeldes

Das idealtypische Muster der korporatistischen Interessenvermittlung, das auf einem Mechanismus der Inklusion und Exklusion von Akteuren basiert, lässt sich nur aufrechterhalten, so lange die Großverbände annähernd repräsentativ für ihr Rekrutierungsfeld bleiben, zu einheitlichem Handeln fähig sind und so lange konkurrierende Verbände zu schwach sind, um ihre politischen Beteiligungsansprüche zu realisieren. Dieses Muster wird in neuerer Zeit von zwei Seiten in Frage gestellt. Zum einen gerät das Großverbandsmodell in dem Maße unter Druck, wie Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse zu Mitglieder-rückgängen, Integrationsproblemen, Neugründungen und Verbandsspaltungen und damit zu einer Pluralisierung der Verbandslandschaft führen. Zum anderen erwächst den Verbänden eine neue Konkurrenz durch nicht verbandliche gesellschaftliche Akteure wie Public Affairs-Agenturen, Unternehmensrepräsentanzen, professionelle Lobbyisten, wissenschaftli-

che Institute und neue soziale Bewegungen, deren politische Aktivitäten die etablierten Formen institutionalisierter Interessenvermittlung mehr und mehr unterlaufen.

Es ist in der Verbändeforschung umstritten, dass der Korporatismus nie konkurrenzfrei in dem Sinne gewesen ist, dass es tatsächlich Repräsentationsmonopole gegeben hätte. In neuerer Zeit wird aber auch die über Jahrzehnte eindeutig dominierende Stellung dieser Verbände herausgefordert. Die in den siebziger Jahren beginnende, in den USA als „advocacy explosion“ bezeichnete Entwicklung in der Interessengruppenlandschaft, die sich in einer Gründungswelle und raschen Ausdehnung von Verbänden in bis dahin stark unterrepräsentierten Bereichen wie Umwelt, Soziales, Frauen, Menschenrechte, Familie, Senioren äußerte (Sebaldt 1997, 162-164, 176 f., 382), hat sowohl für das System der Interessenvermittlung insgesamt wie auch für einzelne etablierte Politikfelder einen pluralisierenden Effekt gehabt (Sebaldt 1997, 384, 387 f.). Dieser kam natürlich vor allem in neuen Arenen wie der Umweltpolitik zur Geltung, wo neue Akteure sich auf nahezu unbesetztem Terrain entfalten konnten, sie nahm aber durchaus auch die Form der allmählichen Öffnung etablierter korporatistischer Arrangements an. Die gewachsene Organisationsfähigkeit allein würde jedoch noch keine wesentlichen Effekte zeitigen. Aber eine Reihe dieser neu formierten Interessen, vor allem in den Feldern Umwelt- und Verbraucherschutz, haben auch erheblich an Konfliktfähigkeit gewonnen (vgl. Willems 2000, 2005).⁵ Zum Teil vermögen solche Akteure auf diese Weise von einer Position außerhalb von Netzwerken ein Maß an Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess vor allem in der Phase des Agenda-Setting zu nehmen, das den Einfluss vieler Akteure in Netzwerken auf die Details der Politikgestaltung übertrifft (Toke/Marsh 2003: 250).

Diese Akteure stellen auch noch in einer zweiten Hinsicht eine Herausforderung für etablierte Netzwerke wie für eine zukünftige Netzwerkformation dar. Denn sie operieren nicht selten auf der Basis von kulturellen Wert- und Wirklichkeitsorientierungen, die sich – so jedenfalls lassen sich die Diagnosen so unterschiedlicher Theorietraditionen wie der Postmaterialismusthese Ingleharts (Inglehart 1990) oder der von Mary Douglas und Aaron Wildavsky (Douglas/Wildavsky 1982) konstituierten und u.a. von Michael Thompson u.a. (Thompson et al. 1990) weiterentwickelten „cultural theory“ interpretieren – deutlich von den Wert- und Wirklichkeitsorientierungen etablierter Netzwerkakteure unterscheiden.⁶

Unterstützt werden diese Wandlungsprozesse in Politiknetzwerken durch Veränderungen in dem Spektrum des Verbändesystems, das bislang den Kern des Korporatismus bildete. Teils ausgelöst durch gesellschaftlichen Wandel, teils als bewusst herbeigeführte Folge oder auch nicht intendierter Nebeneffekt staatlicher Entscheidungen beobachten wir eine

⁵ Zu einem der wirkungsvollsten Instrumenten ist die Propagierung eines moralischen Konsums avanciert – wie dies die Fälle der erfolgreichen Verhinderung der Versenkung der Bohrinsel Brent Spar oder auch der bislang erfolgreichen Verhinderung einer Einführung gentechnisch veränderter Lebensmittel in das Sortiment europäischer Großhandelsketten eindrucksvoll demonstrieren (Priddat 1997, Toke/Marsh 2003). Zur gewachsenen Konfliktfähigkeit der sog. public interest groups vgl. auch Berry 1999.

⁶ Welche zentrifugale Kraft eine solche Pluralisierung der Wert- und Wirklichkeitsorientierungen zu entfalten vermag, davon haben die politischen Kontroversen um die Kernkraft, den Umweltschutz oder die Standorte vermeintlich gefährlicher oder belastender Einrichtungen wie Müllverbrennungsanlagen Zueignis abgelegt, in denen die Protagonisten auf der Basis völlig verschiedener Prämissen die Risiken der zur Debatte stehenden Technologien oder politischen Optionen höchst unterschiedlich einschätzten und in denen sich keine Konvergenz oder gar ein Konsens der Positionen herstellen ließ. Jüngste Beispiele für solche Konstellationen unvereinbarer Wert- und Wirklichkeitsorientierungen stellen die derzeitigen Kontroversen einer sozialregulativen Politik im Bereich der „roten“ Gentechnik, der Reproduktionsmedizin, der Sterbehilfe und ähnlicher moralischer Konflikte dar (vgl. u.a. Tatalovich/Daynes 1998, Mooney 2001, Smith/Tatalovich 2003).

Erosion korporatistischer Verbandsstrukturen, die sich in Mitgliederverlusten, abnehmenden Loyalitätsbindungen und Interessendifferenzierungen äußert. Exemplarisch vollzieht sich ein solcher Prozess im Gesundheitssektor, für den Döhler sogar eine „Zersplitterung vormals relativ homogener Interessengruppen“ diagnostiziert (2002: 37). Diese Ausdifferenzierung erschwert die Formierung eines einheitlichen Verbandswillens, erhöht die Spannungen zwischen konkurrierenden Verbänden, verschärft Verteilungskonflikte und verursacht im Extremfall auch Abspaltungen und Neugründungen (Bandelow 1998: 84, 90, 97 f.). Den korporatistischen Großverbänden gehen damit gerade jene Eigenschaften zunehmend verloren, auf die sich traditionell ihre privilegierten Beziehungen zu den staatlichen Akteuren gründeten, nämlich hohe Repräsentativität, Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern und Verfügung über exklusives Expertenwissen (vgl. auch Wanka/Warntjen 2004: 18). Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass es im Verbändesystem zu einer Ausdifferenzierung gekommen ist, die den Korporatismus von außen unter Konkurrenzdruck setzt und zugleich von innen aushöhlt.

Die zweite, oben angesprochene Veränderung der Akteurslandschaft wirft nicht nur die Frage nach den Bestandsbedingungen des Korporatismus, sondern darüber hinaus die noch viel grundlegendere Frage nach der Zukunft der verbandlichen Interessenvermittlung überhaupt auf. Die Verbändeforschung hat im Hinblick auf Politikfelder lange Zeit insofern eine gewisse Betriebsblindheit an den Tag gelegt, als sie sich auf die Sektoren konzentrierte, in denen tatsächlich Interessenverbände den vorherrschenden Akteurstyp bilden. Nur gelegentlich ist dabei aufgefallen, dass Policies vielfach von nicht verbandlichen Akteuren mitgestaltet werden. Dabei kamen zunächst jene „Quagos“ und „Quangos“ in den Blick, die ihrerseits, wie etwa die Sozialversicherungsträger, zumindest einen verbandlichen Unterbau haben. Akteurskonstellationen in Politikfeldern sind jedoch zum einen geprägt durch eine zunehmende „Artenvielfalt“ von staatlichen und halbstaatlichen, verbandlichen und anderen gesellschaftlichen, von individuellen und organisierten, korporativen und kollektiven Akteuren, die Einflussströme unübersichtlich und Interessenvermittlung komplexer machen (vgl. auch Heinze/Schmid 1994: 87). Kennzeichnend dafür ist vor allem die Tatsache, dass die klassischen Interessenverbände sich hier in einem an Bedeutung zunehmenden Umfeld von nicht verbandlichen gesellschaftlichen Akteuren behaupten müssen. Zu den Neuen sozialen Bewegungen, die sich bereits seit den achtziger Jahren im System der Interessenvermittlung etabliert haben, sind in neuerer Zeit vor allem Großunternehmen und professionelle Lobbyingagenturen als neue Akteurstypen hinzugekommen, die vor allem zu einer Individualisierung von Lobbyingaktivitäten beitragen. Zum anderen hat die Policyforschung uns darauf aufmerksam gemacht, dass es Politikfelder gibt, in denen organisierte Interessen kaum eine Rolle spielen, sondern nicht verbandliche Akteure die Verhandlungspartner des Staates bilden. Zu denken wäre dabei vor allem an Politikfelder wie die Atompolitik, in dem Interessenverbände nur eine marginale Rolle spielen und die Interessenvermittlung demgegenüber bestimmt wird von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Ministerien, Behörden, Landesministerien, aber auch von nicht organisierten Bürgern (vgl. auch Keck 1993: 95 f.).

3.2 *Wachsende Macht des Staates*

Sowohl der Korporatismus- als auch der Netzwerkansatz haben die Tendenz, staatliche und nicht staatliche Akteure als prinzipiell gleichrangige Spieler anzusehen, deren Verhältnis allein durch die Struktur der konkreten Interaktions- und Tauschbeziehungen bestimmt wird. Der Staat ist hier nur noch Kooperations- oder auch Konfliktpartner der Interessengruppen; er verzichtet entweder von vornherein auf die hierarchische Entscheidungskompetenz oder er kann sie gar nicht mehr zur Geltung bringen, wenn er befriedigende Regulierungsergebnisse in einzelnen Politikfeldern erzielen will. In dieser Perspektive verliert der „kooperierende“ Staat in den tendenziell gleich machenden politischen Entscheidungsprozessen seine ihn ursprünglich charakterisierende Substanz. Nach Auffassung von Holtmann/Putz ist dieses spezifische Bild der staatlich-verbandlichen Beziehungen in der Policy-Forschung so stark verbreitet, dass man heute von einer typischen „Staatsferne“ der gesamten Subdisziplin sprechen könne. Beim Transfer des Ansatzes aus der amerikanischen Politikwissenschaft habe man zusammen mit dem analytischen Konzept zugleich auch die „inhärente Perzeption einer nach innen schwach ausgebildeten Staatsgewalt und Staatstätigkeit“ mit importiert (Holtmann/Putz 2004: 10).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Rezeption von neoinstitutionalistischen Ansätzen auch in der Policy-Forschung wird die egalisierende Betrachtungsweise der staatlichen Akteure jedoch zu Recht zunehmend kritisch gesehen. Auch wenn der Staat Steuerungserfolge heute nur noch in enger und permanenter Auseinandersetzung mit den Regelungssubjekten erzielen kann und daher dem Einsatz von Hierarchie als Steuerungsmittel in politischen Entscheidungsprozessen enge Grenzen gezogen sind, ist doch die Staatlichkeit als Hoheit über Verfahren und Regelsetzung in ihrer Substanz erhalten geblieben (Prätorius 2003: 12). Dadurch wächst dem Staat im politischen Prozess eine Doppelrolle zu. Er fungiert zum einen als Verhandlungs- und Tauschpartner, der mit den nicht staatlichen Akteuren in den verschiedenen Policy-Communities und Issue-Networks (Marsh/Rhodes 1992b: 13-15; 1992a: 251) um richtige Lösungen ringt, er bildet zum anderen aber auch eine sozusagen über dem Spiel stehende Instanz, die die prinzipielle Offenheit der Politikprozesse für verschiedene Lösungen garantiert. Formell ist der Staat dazu in der Lage, weil ihm mit seiner Hierarchieposition das Letztentscheidungsrecht zusteht. Faktisch bezieht er die übergeordnete Regelungskompetenz daraus, dass er über ganz unterschiedliche Rollen, als Gesetzgeber und Gesetzesanwender, als Nachfrager und Dienstleister, in den verschiedensten Netzwerken verankert ist und diese in seiner zentralen Position verknüpft. Die staatlichen Ordnungsleistungen garantieren den Tauschprozessen in Politiknetzwerken oft erst jene stabilen Rahmenbedingungen, die sie durch ihre eigenen Interaktionen allein nicht erzeugen könnten (Prätorius 2003: 13).

Empirisch wird die Hierarchieposition des Staates vor allem dort relevant, wo entweder die Interessenvermittlung erst im Entstehen begriffen ist oder wo bei der Politikgestaltung von traditionellen Pfaden abgewichen werden soll. So lässt sich auf der Ebene der Europäischen Union beobachten, wie der institutionelle Wandel politische Gelegenheitsstrukturen hervorbringt, die sowohl für die Strategien bereits existierender als auch für die Entstehung neuer Interessengruppen maßgebend sind. Zunehmende Zahl und Vielfalt der Interessengruppen in Brüssel können direkt auf veränderte Decision-Making Rules der europäischen Institutionen zurückgeführt werden (Hosli/Nölke/Beyers 2004: 50). Aber auch auf nationaler Ebene lässt sich verfolgen, wie der Wandel von Inhalten und Formen

der Politik die Interessengruppenlandschaft verändert. Neue, oft durch Krisen (Beispiel: BSE) ausgelöste politische Problemlagen, grundlegende Reformen und institutionelle Veränderungen im politischen System machen es häufig notwendig, auch die überkommenen Formen der Interessenvermittlung zur Disposition zu stellen.

Die Ursache für eine aktive Interessenpolitik des Staates können neben neuen politischen Zielorientierungen aber auch instrumentelle Motive sein. So dient etwa die partielle Rückverlagerung von bislang staatsdominierten Verbandssektoren in die Gesellschaft nicht zuletzt dazu, den Staat legitimatorisch und finanziell zu entlasten. Um mögliche Blockaden zu verhindern und eingespielte Konfliktmuster aufzubrechen, werden dann oft neue, offene Beteiligungsformen erprobt. Dabei setzt sich der Staat gegen bislang dominante Interessen und deren informationelle Überlegenheit zur Wehr, indem er sich an alternative Verbände, neutrale Sachverständige oder die Öffentlichkeit wendet (Damaschke 1986: 148). Oft greift er durch Stärkung und politische Integration neuer Interessengruppen auch aktiv in die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen ein. Nach aller Erfahrung sind Regierungen darüber hinaus auch in der Lage, politische Entscheidungen von zentraler Bedeutung an sich zu ziehen und damit die etablierten Muster der Interessenvermittlung zu umgehen (Dowding 1995: 144). Auf verschiedene Weise werden so Gegengewichte geschaffen, die im Extremfall sogar etablierte Steuerungsgremien (Beispiel: die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen) aushebeln und letztlich bedeutungslos machen.

Mit dem Wandel der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch politischen Rahmenbedingungen lösen sich die institutionalisierten Kooperationsformen zwischen Staat und Interessengruppen nicht auf, sie erfahren aber zum Teil einen tief greifenden Bedeutungs- und Funktionswandel. Während der Korporatismus idealtypisch von Machtbalance und einem gleichberechtigten Austauschverhältnis ausging (vgl. auch Benz 1997b: 100 f.), das die Tendenz zur Perpetuierung in sich trägt, deuten jüngste Politikentwicklungen auf einen Machtzuwachs der staatlichen Akteure hin, der die Rolle der Interessengruppen in den verschiedenen Phasen des Policyprozesses z. T. entscheidend verändert.

3.3 Tendenzielle Entkopplung von Politikproduktion und Implementation

Es gilt als eines der wesentlichen Kennzeichen korporatistischer Politikgestaltung, dass Interessengruppen sowohl an der Formulierung als auch an der Implementation von Politik beteiligt sind (vgl. u. a. Czada 2003: 47 f.). Als entscheidende Ursache dafür wird die Abhängigkeit der staatlichen Autoritäten vom kooperativen Handeln und der Unterstützung einer begrenzten Anzahl von privaten Interessengruppen im Bereich der Politikimplementation angeführt. Da diese Interessengruppen über Ressourcen verfügten, die sich als Machtmittel in ihrer Interessendomäne einsetzen lassen, sei es durch Kontrolle oder Folgebereitschaft ihrer Mitgliedschaft, sei es durch spezialisiertes Expertenwissen, seien die staatlichen Akteure bereit, solche Organisationen als Gegenleistung für ihre Kooperation in der Politikimplementation auch in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Schneider 2004: 29). Für den Zusammenhang zwischen der Verbändebeteiligung in der Politikproduktion und der Politikimplementation lassen sich daher zwei gegenläufige Begründungen anführen. Zum einen wird auf das Interesse der staatlichen Akteure verwiesen, die Interessengruppen, die an der Politikproduktion beteiligt sind, auch in die Implementation einzubinden, um eine reibungslose Umsetzung der Politikinhalte zu gewährleisten. Zum anderen

gelten Interessengruppen, die dauerhaft und auch oft formell in die Politikimplementation einbezogen sind, als Akteure mit spezifischem Fachwissen, das für eine effektive und effiziente Politikproduktion unverzichtbar ist.

Die Bestandsbedingungen des Korporatismus wären demnach so lange gegeben, wie die staatlichen Akteure nicht in der Lage sind, sich Expertenwissen und politische Kontrollressourcen auf anderem Wege als über die mächtigen Interessengruppen zu beschaffen. Nach Auffassung von Volker Schneider sorgen die funktionale Differenzierung und Spezialisierung der Gesellschaft dafür, dass diese Ressourcen immer weniger beim Staat konzentriert sind, sondern sich zunehmend verstreut auf die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Organisationen (Firmen, Verbände) finden. Das Funktionieren der politischen Kontrolle durch Regierungspolitik wäre demnach auch perspektivisch undenkbar ohne die Kooperation und Unterstützung von gesellschaftlichen Akteuren (Schneider 2004: 32). Was bei dieser Argumentation jedoch übersehen wird, ist die Tatsache, dass Interessengruppen einen Großteil ihrer Kontrollressourcen nicht aus ihrer Organisation und der gesellschaftlichen Rolle ihrer Mitgliedschaft beziehen, sondern erst durch ihre Beteiligung an Implementationsprozessen erwerben. Ihre Expertenrolle gründet sich somit zu einem Gutteil auf institutionell vermitteltes Wissen. Diese Funktion ist ihnen aber durch staatliche Entscheidung übertragen worden und kann daher auch wieder rückgängig gemacht werden. Denn zum einen stehen neben den etablierten Verbänden häufig auch andere Interessengruppen oder nicht verbandliche Akteure für diese Funktion bereit, und zum anderen kann die Implementation grundsätzlich auch anders als durch Inkorporierung von gesellschaftlichen Akteuren gewährleistet werden. Außerdem ist es denkbar, dass die Kompensation für die Beteiligung von Interessenverbänden an der Politikimplementation auf anderem Wege als über die Beteiligung an der politischen Entscheidungsproduktion erfolgt. Wenn die gesellschaftliche Bedeutung eines Verbandes sinkt, könnten auch geringere Preise wie etwa eine durch die Beteiligung an der Politikimplementation erleichterte organisationspolitische Stabilisierung akzeptiert werden. Es deutet somit einiges darauf hin, dass sich der Zusammenhang zwischen Politikproduktion und Implementation komplexer und auch widersprüchlicher gestaltet, als dies ursprünglich angenommen wurde. Dies lässt sich am Beispiel verschiedener Politikfelder zeigen.

In der Agrarpolitik hat eine immer komplexer werdende Regelungsmaterie die Abhängigkeit des Staates von der Mitwirkungsbereitschaft des Deutschen Bauernverbandes bei der Politikimplementation weiter erhöht, während gleichzeitig das gesellschaftspolitische Gewicht dieser Interessengruppe durch die Einflüsse der Globalisierung, aber auch durch gesellschaftliche Differenzierungsprozesse und die Sparzwänge der öffentlichen Haushalte ständig geringer wurde. Dadurch haben sich die Beteiligungsmuster des Bauernverbandes in den Bereichen Politikproduktion und Politikimplementation in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Da der Staat bei der Regulierung der Agrarmärkte auf eine möglichst weitgehende Regelungsbefolgung durch die Landwirte angewiesen ist, erweist sich der Verband aufgrund seines hohen Organisationsgrades und des nach wie vor großen Einflusses auf seine Klientel im Bereich der Implementation als nahezu unersetzbarer Akteur. Seine Bereitschaft, an der Durchsetzung der komplexen Regelungsmaterie mitzuwirken, gründet sich dabei auf die Chance, einerseits in Kooperation mit der Agrarverwaltung auf die Modalitäten des Implementationsprozesses Einfluss zu nehmen und andererseits durch Serviceleistungen bei der Bewältigung komplizierter Verwaltungsvorschriften einen gewissen Ausgleich für die auch bei den Landwirten schwindende Mitgliederloyalität zu schaffen.

Trotz dieser exklusiven Rolle bei der Umsetzung der Agrarpolitik hat der DBV aber die Erosion der lange Zeit klientelistischen Beziehung zu Politik und Verwaltung nicht aufhalten können. Durch z. T. gezielte Nutzung der zunehmenden agrarpolitischen Konkurrenz der Umweltschutz-, Verbraucher- und Wirtschaftsverbände haben die staatlichen Akteure neue Kanäle der Informationsvermittlung aus dem Agrarsektor eröffnet und sich damit aus der Umklammerung durch den DBV befreit (vgl. insgesamt Wolf 2001: 184, 196-199, 204; Heinze/Voelzkow 1992: 128, 130 f., 138). Die Inkorporierung des DBV in die Politikimplementation garantiert dem Verband also weder die Verfügung über exklusives Expertenwissen noch eine privilegierte Position im Prozess der Politikproduktion. Seine Kooperationsbereitschaft bleibt aber dennoch erhalten, weil ihm die Mitwirkung an der Implementation politische und organisatorische Vorteile verschafft, die den gesellschaftlichen Bedeutungsverfall des Verbandes ein Stück weit ausgleichen.

Beispiele für einen überwiegend politisch induzierten Wandel der Interessenvermittlungsformen liefern die Renten- und die Gesundheitspolitik. Während die Rentenpolitik bis zum Beginn der neunziger Jahre als Musterfall des sektoralen Korporatismus gelten konnte (Nullmeier/Rüb 1993, 308), der durch die Integration der Verbände der Tarifparteien in die Sozialverwaltung in hohem Maße institutionalisiert war, hat der Systembruch im Bereich der Alterssicherung in Richtung auf eine private Vorsorge zu einer Erschütterung der bis dahin außerordentlich stabilen Netzwerkonstellationen geführt. Das veränderte VorsorgemodeLL hat neue Interessengruppen und auch staatliche Akteure ins Spiel gebracht, die die bis dahin weitgehend geschlossene tripartistische Policy Community aufsprenghen (Heinze 2002: 69 f.). Indem der Staat durch gezielten Politikwandel das bis dahin unbestrittene, beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger liegende Expertenmonopol entwertete, erschütterte er auch die traditionelle Dominanz von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Rentenpolitik. Obwohl sich formell an der Rolle der Dachverbände in der Sozialverwaltung nichts verändert hat, sind die Möglichkeiten, daraus Ressourcen für den politischen Entscheidungsprozess abzuleiten, erheblich gesunken.

Die Gesundheitspolitik schließlich liefert Anhaltspunkte dafür, dass auch die korporatistischen Arrangements im Bereich der Politikimplementation selbst in Frage gestellt werden, und dies trotz zunehmender Informationsabhängigkeit des Staates (vgl. auch Döhler 2002: 33). Offenbar nutzt der Staat seine gewachsenen Handlungsspielräume gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren, um je nach Problemkonstellation unterschiedliche Modelle der Politikimplementation anzuwenden. So werden im Gesundheitssektor einerseits bestehende Implementationsgremien weiter gestärkt und mit zusätzlichen Aufgaben betraut. Nach traditionellem Muster treten hier die beteiligten Verbände in Verhandlungen, um im Rahmen staatlicher Vorgaben verbindliche Regelungen für die Steuerung bestimmter Teilbereiche zu beschließen. Zum Teil kommt es dabei sogar zu einem weiteren Ausbau korporatistischer Strukturen. Andererseits operiert der Staat vermehrt mit wettbewerbsorientierten Steuerungselementen, deren individualisierende Wirkung die Bedingungen für eine zentralisierte Interessenvertretung der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens erschwert, wenn nicht gar untergräbt. Indem Steuerungskompetenzen dezentralisiert werden, erweitert sich der Handlungsspielraum von einzelnen Akteursgruppen bis zu einem solchen Grad, dass korporatistische Tauschprozesse ihre Grundlage verlieren (vgl. insgesamt Gerlinger 2002: 134-138). Damit setzt aber auch eine Disaggregierung jener steuerungsrelevanten Wissensbestände ein, die ehemals die Grundlage für die enge Einbindung der etablierten Verbände in die politischen Entscheidungsprozesse gebildet hatte. Ein fragmentiertes Ak-

teursfeld bietet dem Staat die Chance, auf die insgesamt immer noch bei den gesellschaftlichen Akteuren konzentrierten Ressourcen selektiv zurückzugreifen und diesen damit auch Einflusschancen einzuräumen, umgekehrt aber je nach Regelungsmaterie auch Beteiligungs- und Machtansprüche zurückzuweisen.

4 Perspektiven der Interessenvermittlung in Politikfeldern

Die Konvergenz von Verbände- und Policy-Forschung, die durch den Korporatismusansatz auf der einen Seite und das Netzwerkkonzept auf der anderen Seite in Gang gesetzt worden war, hat ihren vielleicht deutlichsten Ausdruck im Konzept des sektoralen Korporatismus gefunden. Bereits zu Beginn der achtziger Jahre hatte Philippe Schmitter darauf hingewiesen, dass das korporatistische Muster der Interessenvermittlung in den verschiedenen Politikarenen in ganz unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen ist (Schmitter 1981, 68). Auch andere Vertreter des Korporatismusansatzes sind der Auffassung, dass bereits in den Hochzeiten des Korporatismus nur die wenigsten Akteurskonstellationen dem idealtypischen Muster der durch Repräsentationsmonopole geprägten verbandlichen Interessenvermittlung entsprochen haben (Streeck 1994: 24; vgl. auch Benz 1997b: 106 f.). Damit war die Perspektive eröffnet für die Mesoebene korporatistischer Strukturen in einzelnen Politikfeldern. Das Konzept des sektoralen oder Mesokorporatismus setzt sich zum einen ab von einem engen Korporatismusverständnis, das diesem Typus lediglich ein politikfeldübergreifendes, tripartitisches Arrangement zuordnen will, in dem es durch staatliche Vermittlung zum Ausgleich zwischen konfigierenden Interessen kommt (vgl. v. Beyme 2004: 217).⁷ Zum anderen wird damit auch eine Differenz zu jenen Ansätzen markiert, die in Politiknetzwerken einen spezifischen, von Pluralismus und Korporatismus abzugrenzenden Strukturtypus erkennen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995).

In dem Maße, wie die Forschung ihr Interesse über die neokorporatistischen Strukturen hinaus auch auf die Funktionsweise des Korporatismus und auf den Wandel von Netzwerkbeziehungen ausgedehnt hat (Molina/Rhodes 2002: 312), traten dann neben der Variabilität auch die begrenzte Reichweite und die Brüchigkeit korporatistischer Arrangements immer stärker hervor. Je mehr die Interessenvermittlungsforschung sich auf einzelne Politikfelder konzentrierte, desto mehr wurde zunächst deutlich, wie voraussetzungsvoll die Entstehung von korporatistischen Arrangements ist. So konnten in einigen Politikfeldern korporatistische Strukturen gar nicht erst entstehen, weil hier die spezifischen gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen dafür fehlten. Das prominente Beispiel liefert sicher die Umweltpolitik, in der es der Umweltbewegung mit ihrer Vielzahl von Akteuren in den siebziger Jahren gelang, sich in dem gerade entstehenden neuen Politikfeld zu etablieren und einige zuvor existierende exklusive Netzwerkbeziehungen aufzubrechen. Da ein stark ausdifferenziertes, gering zentralisiertes Verbandsgefüge bis heute typisch für die Umweltpolitik geblieben ist, waren hier zu keinem Zeitpunkt die Voraussetzungen für exklusive staatlich-verbandliche Akteursbeziehungen gegeben (vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 67, 89 f.; Döhler 2002: 28 f.). Ähnliches gilt für die Arbeitsmarktpolitik, obwohl diese eine zentrale Arena der Tarifparteien darstellt und zudem institutio-

⁷ Diese Auffassung vertritt etwa v. Beyme, der den Korporatismusbegriff auch für ein Modewort hält, dessen Anwendung auf eine große Bandbreite von staatlich-verbandlichen Arrangements zu einer Überdehnung geführt habe (2004: 217).

nell auf ein typisch tripartitisches Organ, die Bundesanstalt für Arbeit, fokussiert ist. In diesem Fall waren es die zahlreichen Verbindungen zu anderen Politikfeldern und die daraus resultierende Offenheit für neue Akteure, die eine Abschließung eines korporatistischen Kerns von Großverbänden und staatlichen Akteuren verhinderten (vgl. Heinelt/Weck 1998: 33).

In neuerer Zeit sind die exklusiven staatlich-verbandlichen Arrangements aber auch in den Politikfeldern auf dem Rückzug, die lange Zeit als exemplarisch für den sektoralen Korporatismus galten. In Bereichen wie der Gesundheits- und der Rentenpolitik macht der Staat zunehmend von seiner Hierarchieposition Gebrauch, um politische Innovationen durchzusetzen, die auf den Widerstand etablierter Interessen stoßen. Reformprozesse werden dabei zum einen durch gezielte Zurückdrängung des Verbandseinflusses vorangetrieben. Ein Mittel besteht dabei darin, durch Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Verfahrensregeln zur Erhöhung der Verbandskonkurrenz beizutragen (vgl. auch Scharpf 1993: 39). So werden etwa politikfeldbezogene Beratungskommissionen nicht selten auch mit dem Ziel eingesetzt, eingespielte korporatistische Verhandlungsgremien an den Rand zu drängen (vgl. auch Döhler 2002: 27).

Zum anderen kann sich aber auch aus den neuen Regelungsmaterien selbst eine Mobilisierung zusätzlicher Interessen ergeben, die die etablierten Akteurskonstellationen auf sprengt (vgl. auch Nullmeier 2003: 179). Die Exklusivität korporatistischer Netzwerke stellt zwar grundsätzlich eine Barriere für die mit den etablierten Verbänden konkurrierenden Interessengruppen dar, bildet zugleich aber auch einen Anreiz zur Mobilisierung bislang unterrepräsentierter Interessen, die dann ihrerseits politische Beteiligungsansprüche anmelden (Schmitter 1981: 72 f.). Auf verschiedene Weise entstehen somit veränderte Konflikt- und Interessenlagen, die die zuvor in pfadabhängigen Bahnen verlaufenden Entscheidungsprozesse aufsprenge und pluralisieren. An die Stelle fester Bündnisse zwischen verschiedenen Verbänden und zwischen Parteien und Verbänden treten dann Issue-Koalitionen, die je nach Situation und Regelungsmaterie wechseln können (Bandelow 1998: 149, 210, 237). Dabei kann eine solche Pluralisierung der staatlich-verbandlichen Beziehungen im Bereich der politischen Entscheidungsprozesse durchaus einhergehen mit einer Zunahme kooperativen Staatshandelns im Bereich der Politikimplementation. Die Kooperationsbereitschaft der Verbände basiert dann nicht mehr in erster Linie auf der Erwartung, im Gegenzug zur Beteiligung am Implementationsprozess auch in politische Entscheidungsprozesse einzbezogen zu werden, sondern lediglich auf der Chance, die Umsetzung allgemein gehaltener rechtlicher Regulierungen nach ihren eigenen Präferenzen gestalten zu können (vgl. Töller 2003: 160 f., 175).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Interessen heute die Entscheidungen in den verschiedenen Politikfeldern prägen und ob sich bereits neue Strukturmuster der Interessenvermittlung herausgebildet haben. In den bisher vorliegenden Forschungsarbeiten deutet sich an, dass es im Zuge der Erosion korporatistischer Arrangements bereits zur Herausbildung neuer, eher pluralistischer oder lobbyistischer Strukturen gekommen ist. Traditionelle Reformmuster, die auf den Ausgleich gesellschaftlicher Interessen abzielen, werden zum einen verdrängt durch eine Entscheidungsbildung nach der Logik des parteipolitischen Wettbewerbs. Zum anderen werden Konzertierungspraktiken immer stärker ersetzt durch individuelle Lobbyingaktivitäten von Verbänden und neuen nicht verbandlichen Akteuren. Dabei ist jedoch noch ungeklärt, inwieweit solche Formen der Interessenvermittlung auch zu funktionalen Äquivalenten für korporatistische Arrangements werden, die ihre

Stabilisierungs-, Befriedungs- und Konsensbildungsfunktion übernehmen können. Bislang sind allenfalls Ansätze dazu erkennbar. So stellen etwa Verbändekoalitionen (vgl. Wenzel 2005) einen neuen Mechanismus der Konfliktregulierung dar, der offenbar in der Lage ist, auch extrem differente Interessenlagen und starke Konkurrenz um begrenzte Ressourcen zu überdecken. Es wird sich aber erst in Zukunft zeigen, ob solche Konstellationen auch die Stabilität der alten institutionalisierten Formen der Interessenvermittlung besitzen.

Literatur

- Baccaro, Lucio, 2003: What is Alive and what is Dead in the Theory of Corporatism, in: British Journal of Industrial Relations 41, 683-706.
- Bandelow, Nils C., 1998: Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Opladen: Leske + Budrich.
- Bandelow, Nils C., 2003: Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33-34, 14-20.
- Benz, Arthur, 1993: Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach, in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, 167-175.
- Benz, Arthur, 1997a: Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, 9-29.
- Benz, Arthur, 1997b: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Brunns, Rainer (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 88-113.
- Berry, Jeffrey M., 1999: The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Beyme, Klaus von, 2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 10. aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja, 1998: Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks, in: Public Administration 76, 253-273.
- Czada, Roland, 1991: Interest Groups, Self-Interest, and the Institutionalization of Political Action, in: Czada, Roland/Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.), Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus, 257-299.
- Czada, Roland, 1994: Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37-64.
- Czada, Roland, 2003: Konzertierung in verhandlungsdemokratischen Politikstrukturen, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico (Hrsg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 35-69.
- Damaschke, Kurt, 1986: Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung. Am Beispiel des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz). München: Minerva.
- Daugbjerg, Carsten/Marsh, David, 1998: Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Macro-Level and Micro-Level Analysis, in: Marsh, David (Hrsg.), Comparing Policy Networks. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 52-71.
- Döhler, Marian, 2002: Gesundheitspolitik in der Verhandlungsdemokratie, in: Gellner, Wianand/Schön, Markus (Hrsg.), Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik. Baden-Baden: Nomos, 25-40.

- Döhler, Marian/Manow, Philip*, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Opladen: Leske + Budrich.
- Douglas, Mary/Wildavsky, Aaron B.*, 1982: Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers. Berkeley: University of California Press.
- Dowding, Keith*, 1995: Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, in: Political Studies, Vol. XLIII, 136-158.
- Gerlinger, Thomas*, 2002: Vom korporatistischen zum wettbewerblichen Ordnungsmodell? Über Kontinuität und Wandel politischer Steuerung im Gesundheitswesen, in: Gellner, Wianand/Schön, Markus (Hrsg.), Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik. Baden-Baden: Nomos, 123-151.
- Gobeyn, M. J.*, 1993: Explaining the Decline of Macro-Corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies, in: Governance 6, 3-22.
- Groser, Manfred*, 1996: Die Rolle der mittelbaren Staatsverwaltung im Regierungsprozess am Beispiel der Inkorporierung von Verbänden, in: Murswieck, Axel (Hrsg.), Regieren in den neuen Bundesländern: Institutionen und Politik. Opladen: Leske + Budrich, 121-140.
- Hall, Peter A./Franzese, R. J.*, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, in: International Organization 52, 505-535.
- Hassel, Anke*, 2003: The Politics of Social Pacts, in: British Journal of Industrial Relations 41, 707-726.
- Hay, Colin*, 1998: The Tangled Webs we Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Networking, in: Marsh, David (Hrsg.), Comparing Policy Networks. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 33-51.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael*, 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinze, Rolf G.*, 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef*, 1994: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65-99.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut*, 1992: Der Deutsche Bauernverband und das „Gemeinwohl“, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 122-161.
- Holtmann, Everhard/Putz, Sebastian*, 2004: Staatstheorie, Staatswissenschaften und Policyforschung, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Staatsentwicklung und Policyforschung. Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-17.
- Hosli, Madelaine O./Nölke, Andreas/Beyers, Jan*, 2004: Contending Political-Economy Perspectives on European Interest Group Activity, in: Warntjen, Andreas/Wonka, Arndt (Hrsg.), Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos, 42-56.
- Inglehart, Ronald*, 1990: Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton: Princeton University Press.
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael*, 1999: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz Verlag.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus*, 1995: Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion: Ansätze zur ‚Cross-Fertilization‘, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren, 9-23.
- Jochem, Sven/Siegel, Nico A.*, 2003: Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico (Hrsg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 7-32.
- Keck, Otto*, 1993: Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität. Das Dilemma rationalen kommunikativen Handelns, dargestellt am Beispiel eines internationalen Vergleichs der Kernenergiepolitik. Baden-Baden: Nomos.

- Kenis, Patrick/Schneider, Volker*, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, 25-59.
- König, Thomas*, 1993: Die Bedeutung von Politik-Netzwerken in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflussnahme, in: *Journal für Sozialforschung* 33, 343-367.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1979: Liberal Corporatism and Party Government, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage Publications, 147-183.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate*, 1991a: Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, 11-23.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1991b: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press.
- Marsh, David/Rhodes, R. A. W.*, 1992a: Policy Communities and Issues Networks. Beyond Typology, in: Marsh, David/Rhodes, R. A. W. (Hrsg.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 249-268.
- Marsh, David/Rhodes, R. A. W* (Hrsg.), 1992b: *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David*, 1998a: The Development of the Policy Network Approach, in: Marsh, David (Hrsg.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 3-17.
- Marsh, David*, 1998b: The Utility and Future of Policy Network Analysis, in: Marsh, David (Hrsg.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 185-197.
- Marsh, David/Richards, David/Smith, Martin*, 2003: Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics, in: *Government & Opposition* 38, 306-332.
- Marsh, David/Smith, Martin*, 2000: Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach, in: *Political Studies* 48, 4-21.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9-38.
- Molina, Oscar/Rhodes, Martin*, 2002: Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept, in: *Annual Review of Political Science* 5, 305-331.
- Mooney, Christopher Z.* (Hrsg.), 2001: *The Public Clash of Private Values. The Politics of Morality Policy*. New York/London: Chatham House Publishers.
- Nullmeier, Frank*, 2003: Alterssicherungspolitik im Zeichen der „Riester-Rente“, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 167-187.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Prätorius, Rainer*, 2003: „Staatlichkeit“ – kein Nekrolog, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos, 11-17.
- Priddat, Birger P.*, 1997: Moralischer Konsum. Über das Verhältnis von Rationalität, Präferenzen und Personen, in: Lohmann, Karl Reinhard/Priddat, Birger P. (Hrsg.), *Ökonomie und Moral. Beiträge zur Theorie ökonomischer Rationalität*. München: Oldenbourg, 175-195.
- Reutter, Werner*, 1991: *Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Rhodes, R. A. W.*, 1990: Policy Networks. A British Perspective, in: *Journal of Theoretical Politics* 2, 293-317.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado/Oxford: Westview, 117-166.

- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993a: Games in Hierarchies and Networks: Introduction, in: *Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt a.M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, 7-23.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C.*, 1979: Still the Century of Corporatism?, in: *Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), Trends toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills: Sage Publications, 7-49.
- Schmitter, Philippe C.*, 1981: Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Neokorporatismus. Frankfurt a.M.: Campus, 62-79.
- Schmitter, Philippe C.*, 1982: Reflections on where the Theory of Neo-Corporatism has gone and where the Praxis of Neo-Corporatism may be going, in: Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), Patterns of Corporatist Policy-Making. London/Beverly Hills: Sage Publications, 259-279.
- Schmitter, Philippe C.*, 1989: Corporatism is Dead! Long live Corporatism!, in: Government & Opposition 24, 54-73.
- Schmitter, Philippe C./Grote, Jürgen R.*, 1997: Der korporatistische Sysiphus: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, in: Politische Vierteljahresschrift 38, 530-554.
- Schneider, Volker*, 2004: State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control, in: Warntjen, Andreas/Wonka, Arndt (Hrsg.), Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos, 25-41.
- Schubert, Klaus*, 1995: Struktur-, Akteur- und Innovationslogik. Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren, 222-240.
- Sebaldt, Martin*, 1997: Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Smith, T. Alexander/Tatalovich, Raymond*, 2003: Cultures at War. Moral Conflicts in Western Democracies. Peterborough: Broadview Press.
- Streeck, Wolfgang*, 1994: Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34.
- Tatalovich, Raymond/Daynes, Byron W.*, (Hrsg.), 1998: Moral Controversies in American Politics. Cases in Social Regulatory Policy. Armonk/London: M.E. Sharpe.
- Thompson, Michael/Ellis, Richard J./Wildavsky, Aaron B.*, 1990: Cultural Theory. Boulder/London: Westview Press.
- Toke, David/Marsh, David*, 2003: Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks, in: Public Administration 81, 229-251.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2003: Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch Umweltvereinbarungen, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatslichkeit. Baden-Baden: Nomos, 155-188.
- Traxler, Franz*, 2001: Die Metamorphosen des Korporatismus. Vom klassischen zum schlanken Muster, in: Politische Vierteljahresschrift 42, 590-623.
- Traxler, Franz*, 2004: The Metamorphosis of Corporatism: From Classical to Lean Patterns, in: European Journal of Political Research 43, 571-598.
- Wassenberg, Arthur F.P.*, 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: Sage Publications, 83-108.

- Wenzel, Uwe*, 2005: Zwischen Pluralisierung und Kooperation – Zur Entwicklung und Rolle von Verbändekoalitionen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Vortrag auf der Tagung des Arbeitskreises ‚Verbände‘ der DVPW im Juni 2005 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Weßels, Bernhard*, 1999: Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Kaase, Max/Schmid, Günter (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin: WZB-Jahrbuch 1999, 87-113.
- Willem, Ulrich*, 2000: Probleme, Bedingungen und Strategien der Organisation moralischer Forderungen. Elemente einer Theorie der Repräsentation allgemeiner sowie advokatorisch verfochtener Interessen, in: Willem, Ulrich/Winter, Thomas von (Hrsg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske + Budrich, 61-91.
- Willem, Ulrich*, 2005: Die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen revisited, in: Geis, Anna/Strecker, David (Hrsg.), Blockaden staaatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 27-39.
- Winter, Thomas von*, 2001: Vom Korporatismus zum Etatismus. Strukturwandlungen des armutspolitischen Netzwerks, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11, 1573-1607.
- Wolf, Dieter*, 2001: Deutscher Bauernverband: Einfluss und Rechtsbefolgung, in: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.), Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 183-208.
- Wonka, Arndt/Warntjen, Andreas*, 2004: The Making of Public Policies in the European Union: Linking Theories of Formal Decision-Making and Informal Interest Intermediation, in: Warntjen, Andreas/Wonka, Arndt (Hrsg.), Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos, 9-24.