

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

Interessen- vermittlung in Politikfeldern

Vergleichende Befunde der
Policy- und Verbändeforschung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

Interessen- vermittlung in Politikfeldern

Vergleichende Befunde der
Policy- und Verbändeforschung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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 säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16932-3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 7

Thomas von Winter/Ulrich Willems

Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der
Verbände- und der Policy-Forschung 9

A. Der Wandel der Interessenvermittlung: Politikfelder in Deutschland

Thomas Gerlinger

Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik 33

Britta Rehder

Die neue Dominanz der Mitgliedschaftslogik – Interessenvermittlung in der
Tarifpolitik 52

Peter H. Feindt

Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel 68

Irene Gerlach

Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik 90

Jochen Roose

Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der
Interessenvertretung im Umweltbereich 109

Frank Janning

Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und
Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik 132

Dietrich Thränhardt

Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten
Verstaatlichung 156

B. Die vergleichende und europäische Perspektive

Nils C. Bandelow

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 Jochem</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 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 inwiefern 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 Lehbruch 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“ (Lehbruch 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 Implementierung 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 Handlungsrationaltäten, 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 zielenden 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 setzen müssen, beruhen 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 Netzwerkwechsel, 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 Konfliktverfahren repräsentiert, die in den Interessendefinitionen und Strategieentscheidungen ihren Niederschlag gefunden haben und daher auch in die jeweils aktuellen Auseinandersetzungen über Politikinhalt 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).