

Marian Döhler u.a.

Staat, Verbände und politische Steuerung

kultur- und
sozialwissenschaften



FernUniversität in Hagen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
<i>Marian Döhler</i> Staat, Verbände und politische Steuerung	
Kapitel 1: Das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden	40
Text 1:	41
<i>Wilhelm Hennis</i> Verfassungsordnung und Verbandseinfluß	
Text 2:	49
<i>Ulrich Willems/ Thomas von Winter</i> Interessenverbände als intermediäre Organisationen	
Kapitel 2: Probleme politischer Steuerung	71
Text 3:	72
<i>Renate Mayntz</i> Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma	
Text 4:	85
<i>Gerhard Lehbruch</i> Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie.	
Text 5:	96
<i>Renate Mayntz</i> Politische Steuerung – Heute?	
Kapitel 3: Verwaltung und Interessenvermittlung	105
Text 6:	106
<i>Gerhard Lehbruch</i> Administrative Interessenvermittlung	
Text 7:	124
<i>Gunnar Folke Schuppert</i> [Funktionswandel der Verwaltung]	
Text 8:	138
<i>Marian Döhler</i> Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung	

Staat, Verbände und politische Steuerung

Marian Döhler

I. Problemstellung

Im nachfolgenden Kurs werden die in diesem Modul behandelten Themen der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft auf zwei Aspekte zugespitzt. Zum einen geht es um das Verhältnis zwischen Staat, genauer gesagt: zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und Verbänden bzw. organisierten Interessen andererseits sowohl im Prozess der politischen Willensbildung wie auch im späteren Gesetzesvollzug. Zum anderen geht es um die Frage, welche Auswirkungen diese Interaktionen auf die politische Steuerung gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse besitzen. Dabei wird der Versuch unternommen, den Verlauf der politikwissenschaftlichen Konzeptdebatten mit empirischen Beispielen und Entwicklungsprozessen zu verbinden.

Das einleitende Kapitel bietet eine Art verlängerte „Leseanleitung“ mit weiterführenden Literaturhinweisen für die drei thematischen Teile des Lehrbriefs. Das ist nicht nur deshalb notwendig, weil die ausgewählte Literatur jeweils nur Ausschnitte aus sehr viel differenzierteren Diskussionen behandelt, sondern auch darum, weil sich sozialwissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt nicht gleichmäßig auf einer Zeitachse vollzieht, sondern von Themen- und Perspektivwechseln gekennzeichnet ist, die mitunter auch beim fachkundigen Leser Verwirrung auslösen können. In der Regel folgen sozialwissenschaftliche Themenkonjunkturen zwar einer veränderten Wirklichkeit. Aber nicht selten wechseln die zugrundegelegten Konzepte oder Theorien, so dass ein und derselbe Gegenstand aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert wird, die sich dann nur schwer als Fortsetzung oder Weiterentwicklung vorheriger Diskussionen identifizieren lassen. Die Diskussion über ein Phänomen oder ein analytisches Konzept scheint häufig abzurechnen oder in eine andere Richtung zu verlaufen, ohne dass sich ein befriedigendes Niveau an Erkenntnis und Erklärung eingestellt hat. Wenn sich dieser Eindruck bei den hier ausgewählten Texten ebenfalls aufdrängt, ist dies auch, aber nicht primär ein Resultat der Sprunghaftigkeit sozialwissenschaftlicher Forschung, sondern mehr dem Umstand geschuldet, dass hier drei politikwissenschaftliche Diskussionsstränge miteinander verbunden werden, die zwar getrennt voneinander verlaufen (sind), aber thematische Schnittstellen aufweisen.

Der innere Zusammenhang der drei Teile des Readers lässt sich folgendermaßen beschreiben: Im ersten Teil geht es einerseits um die Rolle von Verbänden im politischen Entscheidungs-, d.h. zumeist Gesetzgebungsprozess sowie andererseits um die spezifischen Leistungen, die organisierte Interessen über die Willensbildung hinaus als Vollzugsträger staatlicher Politik bzw. Adressat politischer Steuerungsimpulse erbringen. Charakteristisch für diese Diskussion ist, dass Staat und Gesellschaft relativ gleichwertig nebeneinander erscheinen, auch wenn die frühe Verbändeforschung vor allem den gesellschaftlichen Einfluss *auf* politische Entscheidungsprozesse und Institutionen betont hat. Eine dezidiert staatliche Problemperspektive findet sich demgegenüber im zweiten Teil, der verschiedene Etappen der Debatte über politische Steuerung nachzeichnet, die ihre Möglichkeiten wie auch ihre Grenzen zu einem erheblichen Teil an der Leistungsfähigkeit bzw. den Widerständen des Verbandesystems findet. Dieser Diskussion ist nicht nur in der Selbstwahrnehmung ihrer Protagonisten, sondern auch als kritische Außenbewertung häufig eine „Gesetzgeberperspektive“ zugerechnet worden, also ein

Politikverständnis, das staatliche Problemlösungsversuche gegenüber, nicht selten sogar *gegen* gesellschaftlichen Interessen in den Vordergrund rückt. Eine Verquickung beider Sichtweisen findet sich hier vor allem in der Korporatismusdebatte, in der zwar weniger von Steuerung, sondern mehr von Staatsentlastung bzw. Instrumentalisierung organisierter Interessen die Rede war, in der Verbände als Adressaten politischer Gestaltungsabsichten und Vollzugsträger gleichwohl eine zentrale Rolle gespielt haben. Im dritten Teil schließlich treten Verbände deutlich seltener in Erscheinung, was sich aus einem Perspektivwechsel erklärt. Während in den ersten beiden Teilen die politische Willensbildung im Zentrum steht, geht es im dritten Teil schwerpunktmäßig um den Vollzug, also jene Phase des Politikprozesses, in dem Gesetze von der Verwaltung angewandt werden. Zwar ist auch hier eine Kollision mit gesellschaftlichen Interessen möglich. Allerdings handelt es sich dann meist nicht mehr um organisierte Interessen, sondern um einzelne Unternehmen oder Personen, die der Verwaltung als Adressaten bzw. Verhandlungspartner gegenüber treten.

II. Das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden

Die Rolle von Verbänden im politischen Prozess bzw. deren Wahrnehmung ist hierzulande von einer eigentümlichen Ambivalenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite wird die Bundesrepublik häufig und mit durchaus positiver Konnotation als „organisierte Gesellschaft“ charakterisiert, deren Bürger ihre grundrechtlich verbrieft Koalitionsfreiheit nutzen und sich gerne und häufig organisieren, sei es in Vereinen, Gewerkschaften oder anderen Verbandsformen (vgl. z.B. Katzenstein 1987: 23 ff.; Wiesenthal 2001: 345 ff.; Schmidt 2007: ff.). Allerdings treten nicht alle Interessen, die sich organisieren, auch auf der politischen Bühne in Erscheinung. Viele Verbände dienen lediglich kulturellen, wissenschaftlichen oder ideellen Zwecken, zur Verbreitung von Informationen, oder zur Ressourcenbündelung bzw. Organisation von Mitgliederaktivitäten. Dazu zählen z.B. medizinische Fachgesellschaften, Sport- oder Sammlervereine. Die Zahl der Verbände, denen es auch oder vorwiegend um die Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen im politischen Prozess geht, lag Ende 2007 bei 2.045. Diese exakte Zahl verdankt sich der seit 1974 vom Präsidenten des Bundestages regelmäßig veröffentlichten Liste der Verbände – häufig auch als „Lobbyliste“ bezeichnet –, in die sich alle Organisationen registrieren lassen können. In ihrer ersten Ausgabe enthielt die Lobbyliste 635 Einträge (vgl. Sebaldt/Straßner 2004: 94). Der Umfang der registrierten und damit politisch aktiven Verbände hat sich seither also fast verdreifacht (vgl. Tabelle 1).¹

Deutschland gehört zu den wenigen Ländern, in denen die Teilhabe organisierter Interessen am Gesetzgebungsverfahren positiv festgeschrieben ist. So sieht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vor, dass Gesetze bereits im Entwurfsstadium den betroffenen „Zentral- und Gesamtverbänden sowie [von] Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen“ (§ 47 Abs. 3 GGO), zugeleitet werden können. Diese Vorschrift, die bereits 1926 in der ersten Version der GGO – damals noch „Reichsgeschäftsordnung“ – enthalten war, gilt seither als „Magna

Bundesrepublik als organisierte Gesellschaft

Die „Lobbyliste“ des Bundestages

GGO regelt den Zugang zur Politik

1 Über die Gesamtzahl der in der Bundesrepublik aktiven Verbände existieren nur Schätzungen. Das *Deutsche Verbände Forum*, ein Internet-Portal (www.verbaende.com), listet etwa 12.300 Adressen von Verbänden und Organisationen auf, von denen ca. 8.500 über eine hauptamtliche Geschäftsführung verfügen.

Charta des Verbandseinflusses“ (Weber 1976: 177), die eine besondere Privilegierung bewirkt habe, obwohl es im Ermessen des jeweiligen Ministeriums liegt, ob und welche Verbände informiert, angehört und welche Interessen letztendlich berücksichtigt werden.

Auf der anderen Seite lösen Verbandsaktivitäten, gerade wenn sie die Gesetzgebung betreffen, immer wieder Unbehagen aus. Der aus der amerikanischen Emigration zurückgekehrte Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel bemerkte dazu, dass die in der Weimarer Republik vorherrschende Abneigung gegen die politischen Parteien im Nachkriegsdeutschland durch eine „Interessenverbandsprüderie“ (Fraenkel 1991 [1964]: 302) überlagert worden sei. Während Parteien einen erheblichen Teil ihrer Legitimation daraus beziehen, dass ihnen die Vertretung allgemeiner Interessen zugerechnet wird, insbesondere seitdem der Typus der Volkspartei dominiert, geraten Verbände als Vertretung spezifischer „Gruppen-,“ bzw. „Sonderinteressen“ schneller unter Verdacht, gemeinwohlwidrige Ziele zu verfolgen, die nur Vorteile für Wenige bedeuten (vgl. z.B. v. Arnim 1984: 286 ff.). Hinzu kommt die Befürchtung, die staatliche Handlungssouveränität könne unter dem Eindruck eines aggressiven Verbandslobbyismus erodieren und der Staat so zum Spielball gesellschaftlicher Sonderinteressen werden (vgl. Kielmansegg 1979: 144 ff.).

Misstrauen gegenüber organisierten Interessen

Die wissenschaftlich wie auch publizistisch einflussreichste Veröffentlichung zu diesem Thema erschien 1955 unter dem Titel „Herrschaft der Verbände?“. Ihr Autor, Theodor Eschenburg, der 1952 auf den ersten Lehrstuhl für „Wissenschaftliche Politik“ in Deutschland berufen wurde, untersuchte darin die Techniken der Einflussnahme von Verbänden auf staatliche Instanzen, freilich ohne deren Existenzrecht in Frage zu stellen – im Gegenteil: Eschenburg sah Interessengruppen ebenso wie Fraenkel als Bestandteil einer pluralistischen Gesellschaftsordnung, denen man das „Recht auf ein ‚aufgeklärtes‘ Eigeninteresse nicht absprechen“ (Eschenburg 1955: 5) könne. Da Eschenburg aber gleichzeitig vor der möglichen „Verformung unseres öffentlichen Lebens“ (ebd. 53) durch übermäßigen und unkontrollierten Lobbyismus warnte, lieferte er mit seiner kleinen Schrift, auf die später häufig ohne das Fragezeichen im Titel verwiesen wurde, die Grundlage für einen bis heute nachwirkenden Missbrauchsverdacht gegenüber den politischen Aktivitäten von Verbänden.

Verbände und das „Recht auf Eigeninteresse“

Einen wichtigen analytischen Fortschritt gegenüber den seinerzeit noch diffusen Vorstellungen von der politischen Rolle und den Einflussmöglichkeiten organisierter Interessen repräsentiert der Aufsatz von Wilhelm Hennis, der sich darin um eine Entdramatisierung der Diskussion bemüht, indem er eine Verbindung zwischen den Einflussversuchen organisierter Interessen und der „Verfassungsordnung“ herstellt. Das Interesse an jenen Regelungen, die den Zugang des Verbandesystems zum politischen Entscheidungsprozess kanalisieren, speist sich aus einer bis heute geltenden normativen Annahme: „Alle Spekulationen über Legitimität und Illegitimität des Verbandseinflusses kreisen um die Art und Weise der Vorlassung: geht der Weg über Hintertreppen oder gibt es einen geraden offenen Zugang?“ (Hennis 1961: 27). In den Mittelpunkt rückt folgerichtig die bereits erwähnte GGO, die – damals noch an zwei Stellen – „den Zugang zum Machthaber“ (Hennis 1961: 27) regelte, und zwar durch die Informations- und Anhörungsmöglichkeiten im frühen Stadium eines Referentenentwurfs (§ 23 GGO II [a.F.]) sowie durch die explizite Begrenzung des „Verkehrs“ auf „Zentral- und Gesamtverbände“ (§ 77 GGO I [a.F.]). Letzteres ist im Zuge der Novellierung der GGO im Jahr 2000 entfallen.

Verbände in der Verfassungsordnung

Ministerialverwaltung als zentrale Anlaufstelle

Aus diesen Beobachtungen sind zwei auch heute noch relevante Erkenntnisse erwachsen. Erstens, dass – anders als es die dominierende parlamentszentrierte Perspektive nahelegt – „nicht das Parlament, sondern Regierung und Verwaltung der entscheidende Adressat des Verbandseinflusses sind“ (Hennis 1961: 25).² Obwohl der Zugang zu Regierung und Verwaltung mit der GGO klar geregelt war, stand Hennis dieser Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses keineswegs unkritisch gegenüber. Er verweist insbesondere darauf, dass die Öffentlichkeit über die Kontakte zwischen Ministerialverwaltung und Interessengruppen nur selten etwas erfährt (vgl. Hennis 1961: 29 f.). Die fehlende Transparenz hat im Zusammenspiel mit der begrenzten Auskunftsfreudigkeit der Ministerien über ihre Verbandskontakte (vgl. Skowronek 2003: 373 f.) den Argwohn über demokratisch unkontrollierbare Einflüsse und womöglich gemeinwohlwidrige Klüngelein bis heute am Leben gehalten hat (vgl. mit weiteren Literaturhinweisen Willems/Winter 2007: 15).

Zentralisierung des Verbandesystems

Dass dem Einfluss organisierter Interessen mit der GGO aber keineswegs nur Tür und Tor geöffnet werden sollte, sondern man sich der damit verbundenen Probleme durchaus bewusst war, zeigt eine mittlerweile entfallene Regelung der GGO, die das Störpotential partikularer Interessenverfolgung auf der Ebene der Ressortkoordination zu reduzieren beabsichtigte. Dort hieß es: „Im Übrigen ist darauf zu achten, daß mit Vertretern der Fachkreise oder Verbände nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert“ (§ 24 Abs. 3 GGO II [a.F.]). Die zweite wichtige Einsicht lautet, dass die Beschränkung des Zugangs zur Regierung auf – in heutiger Terminologie – Bundesverbände eine wesentliche Ursache für die starke Zentralisierung des bundesdeutschen Verbandesystems bildete.³ Denn regionale Verbände mussten sich zu bundesweiten Organisationen zusammenschließen, um nicht Gefahr zu laufen, aus dem politischen Entscheidungsprozess ausgegrenzt zu werden. Wie weiter unten noch auszuführen sein wird, ist das aber nicht der einzige Faktor, der die Struktur des Verbandesystems beeinflusst. Für die Gründungsphase der Bundesrepublik hatte diese Regelung allerdings ihre Wirkung (vgl. Wiesenthal 2001: 345).

Drei Funktionen von Verbänden

Die klassische Verbändeforschung⁴ hat das Wirken von Interessengruppen primär auf der Input-Seite des politischen Prozesses lokalisiert, was zu einer lehrbuchartigen Auflistung von Funktionen führt (vgl. Weber 1976: 346 ff.; ähnlich Sebaldt/Strassner 2004: 59 ff.). Die zentrale Leistung von Verbänden besteht demnach in der *Interessenaggregation*, bei der eine Vielzahl einzelner und nicht selten widersprüchlicher Mitgliederinteressen intern zu politisch handhabbaren Forderungen und Handlungsalternativen transformiert werden. Erst diese Bündelungsleistung macht die daran anschließende *Interessenartikulation* gegenüber politischen Instanzen möglich, da eine bloße Auflistung von Einzelforderungen politisch nicht kommunizierbar ist. Drittens schließlich folgt die *Interessenselektion*, worunter „die Wirkungen der Verbände in ihrer Gesamtheit auf das politische

2 Empirischen Befragungen zufolge rangieren die Bundesministerien nach wie vor als „erste Adresse der Lobbyisten“ (Speth 2006: 99). Vgl. z.B. Sebaldt/Strassner (2004: 153); Mayer/Naji (2000: 35).

3 Interessanterweise war mit dieser Regelung ursprünglich keine Privilegierung für Verbände intendiert. Vielmehr ging es aufgrund der Arbeitsbelastung der Ministerien um die Abwehr lokaler und regionaler Verbände. Vgl. hierzu die Ausführungen von Arnold Brecht, dem Urheber der Reichsgeschäftsordnung, bei Hennis (1961: 28, FN 19).

4 Einen guten Überblick dazu bietet der von Rudolf Steinberg (1985) herausgegebene Sammelband, in dem sich eine Reihe wichtiger Texte mit eher verbändekritischem Tenor finden.

System“ (Weber 1976: 349) verstanden wird. Eindeutiger wäre es hier allerdings von Interessendurchsetzung zu sprechen, weil die Selektion ja nicht allein durch die Verbände, sondern auch durch die Institutionen des Regierungssystems vollzogen wird.

Diese input-orientierte Funktionslehre leistet auf der einen Seite einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des staatlichen bzw. ministeriellen Handlungskalküls im Umgang mit organisierten Interessen: Verbände portionieren quasi das ansonsten schwer durchschaubare Gewirr gesellschaftlicher Interessen passgenau für die Weiterbearbeitung im politischen Prozess. Daher kann kaum verwundern, dass die Ministerialverwaltung auf der Suche nach verlässlichen Ansprechpartnern nicht nur monetäre oder personelle Organisationshilfen bereitstellt, sondern auch Verbandszusammenschlüsse anregt, wenn deren Interessenbündelungskompetenz durch das Fehlen eines Repräsentationsmonopols gemindert ist. Diese Praxis hatte sich bereits in der Weimarer Republik etabliert, als auf Initiative des Reichsarbeitsministeriums den sieben Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege auf dem Verordnungswege eine privilegierte Position eingeräumt wurde (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994: 104 f.). Ein neueres Beispiel für eine Verbandsgründung, an der Ministerialbeamte einen wesentlichen Anteil hatten, ist der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (vgl. Müller 1986: 119). Auch die Gründung der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. als Dachverband für nicht weniger als 25 Verbraucherverbände im Jahr 2001 geht auf eine Initiative des Wirtschaftsministeriums zurück, die teilweise gegen die betroffenen Verbände durchgesetzt wurde (vgl. Tagesspiegel vom 18.7.1999). Hier wie auch in anderen Fällen geht es Politik und Ministerialverwaltung darum, sich möglichst auf *einen* Ansprechpartner stützen zu können und damit das Konfliktrisiko zu minimieren, das entsteht, wenn die staatliche Seite das Interessen-Clearing selbst vornehmen muss. Dieser Vorliebe für verbandliche Repräsentationsmonopole (vgl. hierzu auch Offe 1981) liegt nicht nur das Kalkül zugrunde, die politischen Kosten der Interessenselektion gering zu halten, sondern es beruht auch auf dem Bestreben, den Gesetzgebungsprozess zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen. Dass die „Kakophonie“ konkurrierender Verbandsinteressen viel Sand in die Gesetzgebungsmaschinerie streuen kann, zeigt eine Meldung aus dem Jahr 1993, in der es heißt, dass das (1998 aufgelöste) Postministerium seit drei Jahren erfolglos den Versuch zur Verabschiedung einer „Verordnung zur Durchführung des Amateurfunkgesetzes“ unternahm. In mehr als 40 Veranstaltungen mit den 34 Amateurfunkverbänden war es nicht gelungen, einen abschließenden Konsens herzustellen. Daraufhin baten die Fraktionen im zuständigen Bundestagsausschuss „das Bundesministerium übereinstimmend, ‚in geeigneter Weise‘ den Funkamateuren zu empfehlen, sich zu einer einheitlichen Interessenvertretung zusammenzuschließen, damit die Politik einen demokratisch legitimierten Gesprächspartner vor allem für Verhandlungen über allseits tragfähige Kompromisse hat“ (Woche im Bundestag 20/1993: 57).

Ministerialverwaltung
bevorzugt Repräsentationsmonopole

Auf der anderen Seite ist die input-orientierte Funktionslehre insofern defizitär, als sie weder die internen Voraussetzungen für die politische Verpflichtungsfähigkeit berücksichtigt, die Verbände als Verhandlungs- und Kooperationspartner für die staatliche Seite überhaupt erst interessant macht, noch die teilweise ausgeprägte Fähigkeit zur Selbstregulierung thematisiert. Es war daher folgerichtig, dass auch die Output-Seite des politischen Prozesses, also vor allem der Gesetzesvoll-

zug, in der Politikwissenschaft auf zunehmendes Interesse stieß.⁵ Hier sind vor allem zwei Aspekte von Bedeutung, nämlich die Problematik der verbandsinternen Willensbildung sowie die Frage, welche Rolle organisierte Interessen als Träger öffentlicher Aufgaben einnehmen.

Verpflichtungsfähigkeit

Verpflichtungsfähig ist eine Interessengruppe dann, wenn sie einmal erzielte Verhandlungsergebnisse auch gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzen bzw. deren Folgebereitschaft garantieren kann. Dies gilt sowohl für den Gesetzgebungsprozess wie auch für den Gesetzesvollzug und ist keineswegs trivial oder selbstverständlich. Da politische Entscheidungen in der Regel Kompromisscharakter besitzen und für die Mitglieder eines Verbandes daher nicht nur positive, sondern auch negative Konsequenzen besitzen, wie etwa bei Selbstverpflichtungsabkommen, bei denen ein Branchenverband bestimmte Klimaschutzziele im Gegenzug für gesetzgeberische Zurückhaltung zusagt, ist ein von der Mitgliederbasis erteiltes „Kompromissmandat“ (vgl. Benz 1997: 102) notwendige Voraussetzung für die Verpflichtungsfähigkeit. Verfügt ein Verband hingegen nur über ein „Durchsetzungsmandat“ (ebd.), ist die Fähigkeit zur Problemlösung begrenzt, da für die Verhandlungsführer im Prinzip nur der Erfolg zustimmungsfähig ist, ein mit Zugeständnissen versehenes Ergebnis hingegen nicht. Ein solchermaßen eingegrenzter Bewegungsspielraum mindert die Attraktivität eines Verbandes als Verhandlungspartner erheblich. Das oben erwähnte Beispiel des mit staatlicher Unterstützung gegründeten BBU kann als Reaktion auf die mangelnde Verpflichtungsfähigkeit der damals in der Umweltpolitik dominierenden Bürgerinitiativen betrachtet werden. Die ihrem Selbstverständnis nach aus der *Umweltbewegung* hervorgegangenen Verbände haben mittlerweile alle den Schritt hin zu einer strafferen Binnenorganisation, einem professionellen Verbandsmanagement und damit hin zu politischer Strategiefähigkeit vollzogen (vgl. Amm 2007), d.h. sie haben sich den staatlichen Strukturen und Verkehrsformen angepasst.

Mitgliedschafts- versus Einflusslogik

Dass sowohl dieser Entwicklungsschritt wie auch das Eintreten in Verhandlungen mit staatlichen Instanzen für Interessengruppen schmerzhaft sein kann, weil die Mitgliederpräferenzen sich nicht immer mit den externen Erwartungen und Anforderungen decken, ist seit Anfang der 1980er Jahre mit dem von Schmitter und Streeck (1981) geprägten Begriffspaar „Mitgliedschaftslogik“ bzw. „Einflusslogik“ thematisiert worden. Dieses ursprünglich auf die kollektive Handlungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden, später auf alle Verbandstypen angewandte Konzept besagt, dass Verbände, um Mitglieder zu gewinnen und zu behalten, nach der Verwirklichung von Zielen streben müssen, die mitunter im Widerspruch zu den Interessen ihrer Umwelt stehen und sich deshalb schwer oder gar nicht realisieren lassen. Dies wiederum führt zu Rückkopplungen in die Verbandsorganisation hinein, die gleichermaßen Anpassungs- wie auch Desintegrationsprozesse zur Folge haben können. Es handelt sich also nicht um eine triviale Gegenüberstellung zwischen den Interessen „einfacher“ Verbandsmitglieder und denen der Leitung bzw. Geschäftsführung, der dann mitunter elitäre Abgehobenheit unterstellt wird. Das Verhältnis der Mitgliedschafts- zur Einflusslogik ist gleichermaßen komplizierter wie auch folgenreicher. Komplizierter deshalb, weil die Interessen der Mitglieder nicht als gegeben und unveränderlich unterstellt werden, sondern sich unter dem

⁵ Die Input-Perspektive ist damit aber keinesfalls obsolet geworden. Speziell die florierende EU-Forschung betrachtet Interessengruppen weiterhin unter diesem Aspekt. Eine Übersicht zur „Einfluss“-Forschung bieten Dürr/de Bievre (2007).

Eindruck der Einflussmöglichkeiten nach außen wandeln können,⁶ folgenreicher deshalb, weil „Verbände ohne Integrationsfähigkeit gegenüber ihrer sozialen Basis ihre Ziele nicht realisieren und Verbände, die ihre Ziele nicht erreichen, in der Regel keine Mitglieder integrieren können“ (Streeck 1994: 14). Dies wiederum beeinflusst die Strategiefähigkeit und damit auch die Attraktivität eines Verbandes als Verhandlungs- oder Kooperationspartner.

Diese konfligierenden Anforderungen zum analytischen Ausgangspunkt zu wählen, hat sich in ganz unterschiedlichen Kontexten als heuristische Vorgehensweise bewährt. So ließ sich z.B. im Anschluss an die Wiedervereinigung die unterschiedlich gut gelungene Ausweitung westdeutscher Verbandsorganisationen in die neuen Bundesländer beobachten. Während der Deutsche Bauernverband die Integration der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften nur durch die Veränderung der eigenen Organisationsziele bewerkstelligen konnte (vgl. Lehmbruch 1994: 378), vermochten z.B. die Ärzte- und Wohlfahrtsverbände ihre „alte“ Mitgliedschaftslogik auch für die neuen Mitglieder verbindlich zu machen.

Die zweite wichtige Facette der output-orientierten Problemsicht betrachtet Interessengruppen unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Selbstregelung, d.h. inwieweit sie auch als „Vollzugsträger“ (vgl. Streeck 1983) öffentlicher Aufgaben agieren und nicht nur als Repräsentanten eigener bzw. der Mitgliederinteressen. Berücksichtigen staatliche Akteure die Eigenlogik gesellschaftlicher Organisationen in ihrer Strategiebildung, dann entsteht die Chance, organisierte Interessen einzubinden und die ihnen eigene Kapazität zur Ordnungstiftung im öffentlichen Interesse zu nutzen (vgl. Streeck 1983: 186 f.). Diese häufig auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zielende Überlegung stand im Mittelpunkt der Korporatismusdebatte, die wie kaum ein anderer politikwissenschaftlicher Diskurs die wechselseitige Abhängigkeit von Staat und Verbänden betont hat (vgl. als Überblick Streeck/Kenworthy 2005). Voraussetzung für diese Form der Problemlösung sei, „dass sich bei einer oder mehreren der betroffenen Interessengruppen ein kollektives Interesse identifizieren lässt, das mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist“ (Streeck 1983: 188). Ein für den deutschen Fall charakteristisches Beispiel ist das System der dualen Berufsausbildung, das sowohl auf einer betrieblichen wie auch staatlichen (Berufsschulen) Ausbildung basiert, deren Inhalte unter starker Beteiligung von Arbeitgebern und Gewerkschaften zustande kommen. Ein prominentes Beispiel aus jüngerer Zeit, das allerdings auch die Grenzen der Konsensbildung zwischen konkurrierenden Interessen deutlich machte, war das Bündnis für Arbeit (vgl. Hassel/Trampusch 2006). Diese Sichtweise, die deutlich stärker als in der klassischen Funktionslehre die positive, in diesem Fall gemeinwohldienlichen Eigenschaften von Verbänden, insbesondere deren ordnungsstiftende Leistungen betont, kann als charakteristisch für die jüngere Interessengruppen-Literatur gesehen werden (grundlegend dazu Streeck/Schmitter 1985).

Liest man nun den Aufsatz von Willems und Winter und auch die Beiträge in dem von beiden Autoren herausgegebenen Sammelband, dann wird deutlich, wie weit sich die öffentliche Wahrnehmung mittlerweile von der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Interessengruppen unterscheidet. Während in der öffentlichen Debatte noch immer „eine verbandsdistanzierte oder sogar verbände-feindliche Sicht“ (Willems/Winter 2007: 15) anzutreffen ist (typisch für diese Sicht: Leif/Speth 2003; dies. 2006), hat sich die Verbändeforschung thematisch stark

Interessengruppen als
Vollzugsträger

Verbände und Gemein-
wohl

Verbandskritische
Wahrnehmung noch
immer präsent

6 Siehe Näheres zum dafür einschlägigen Begriff der „Interessenvermittlung“ weiter unten.

ausdifferenziert und tendenziell eher die positive Seite des Wirkens organisierter Interessen betont. Das letzte Aufbäumen einer verbandskritischen wissenschaftlichen Diskussion kreiste Ende der 1970er Jahre um die Frage der „Regierbarkeit“. Hier wurde die These diskutiert, ob die Macht organisierter Interessen nicht schon so weit fortgeschritten sei, dass dem Staat kaum noch Spielräume für eigenständige, von Verbandsinteressen losgelöste Entscheidungen verbleibt, so dass man von Verbänden als „Gegenregierung“ (vgl. Kielmansegg 1979: 145) sprechen könne.

Verbände als Dienstleister

Seither hat die Vielfalt der behandelten Themen und Bezugspunkte weiter zugenommen, ohne dass dabei allerdings ein universell verwendbares Theoriekonzept entwickelt wurde. Wichtige Neuerungen bestanden eher in der Einführung neuer Analyseperspektiven, wie z.B. durch die Dritte-Sektor-Forschung, die Verbände in ihrer Eigenschaft als Dienstleistungsproduzenten behandelt (vgl. Willems/Winter 2007: 25). So werden Verbände heute vielfach als „intermediäre Organisationen“ zwischen Staat und Gesellschaft betrachtet, die für beide Sphären sozialen, politischen und ökonomischen Mehrwert schaffen.⁷ Als Paradebeispiel dafür gelten die Wohlfahrtsverbände, die aber weniger als Vertreter von Klientelinteressen, sondern vielmehr als Träger sozialer Dienste agieren (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994). Auch „schwache“ Interessen konnten ihre Artikulations- und Durchsetzungschancen in einigen Fällen erhöhen. So wurde im Zuge des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes von 2003 den Patientenverbänden das Recht zugesprochen, an den Beratungen des Gemeinsamen Bundesausschusses teilzunehmen (vgl. dazu Frunzke 2005: 62 ff.). Der Aufsatz von Willems und Winter macht aber gleichfalls deutlich, dass sich die bundesdeutsche Verbändelandschaft nicht einfach nur zur Freude der Verbandsmitglieder funktional ausdifferenziert, sondern auch mit Problemen zu kämpfen hat (Willems/Winter 2007: 26. ff.), deren Bewältigung noch keineswegs absehbar ist. Hier seien nur zwei Punkte herausgegriffen, nämlich das zahlenmäßige Anwachsen der Verbände sowie die Heterogenisierung verbandsförmig organisierter Interessen (vgl. dazu auch Lang/Schneider 2007).

Ausdifferenzierung des Verbandesystems

Eine naheliegende empirische Quelle, um dieser Problematik nachzuspüren, ist die bereits erwähnte Liste der beim Bundestag registrierten Verbände, die ein deutliches Wachstum zeigt (siehe folgende Grafik). Die kurzen Wachstumseinbrüche der Jahre 1992 und 1995 beruhen auf einer Bereinigung der Statistik durch die Bundestagsverwaltung, die jene „Karteileichen“ aussonderte, die von ihrem Recht zur Teilnahme an Gremiensitzungen des Bundestages keinen Gebrauch machten (vgl. Sokolowski 2005: 34). Da die Registrierung weder an spezielle Voraussetzungen gebunden ist noch Kosten verursacht, wird man davon ausgehen können, dass die Lobby-Liste die Zahl der politisch aktiven oder zumindest interessierten Verbände einigermaßen zuverlässig widerspiegelt. Was sich daran allerdings nicht ablesen lässt, ist die Frage, ob das Wachstum nach Sektoren differiert.

⁷ Darauf, dass diese Sichtweise keineswegs unwiderrprochen bleibt, wurde bereits hingewiesen. Eine erwähnenswerte wissenschaftliche Kritik stammt von Mancur Olson, der den Niedergang von Nationen u.a. auf die „sklerotisierende“ Wirkung großer Verbandsorganisationen zurückführt. Näheres dazu bei Höpner (2007).



Die umfangreiche Studie von Sebaldt aus dem Jahr 1997 liefert hierzu viel Material, dessen Validität allerdings nicht unwidersprochen geblieben ist. So hat Sokolowski in seiner ebenfalls empirischen Studie nicht nur Kritik an der Zuordnung registrierter Verbände zu einem bestimmten Politikfeld bzw. Sektor geübt (vgl. Sokolowski 2005: 32 ff.), sondern sich darüber hinaus auch kritisch mit einigen Schlussfolgerungen von Sebaldt auseinandergesetzt, der bspw. Anteilsverschiebungen zwischen Sektoren als Indiz für Einflussverluste bzw. Gewinne der betreffenden Verbände wertet (vgl. Sebaldt 1997: 83). Doch kann dieses Zahlenverhältnis weder als Nullsummenspiel betrachtet werden, bei dem es um die Verteilung eines festen „Einflusskuchens“ geht, noch können Zuwächse bzw. Abnahmen von Verbänden in einem Sektor vorn vornherein als Indikator für mehr oder weniger politischen Einfluss gewertet werden. Denn beides ist möglich, da es sich sowohl um Interessendifferenzierungen handeln kann, die Einflussverluste bewirken, wie etwa in den Reihen der Wirtschaftsverbände, wo unter dem Eindruck eines global verschärften, aber auch veränderten Wettbewerbs die akute Tendenz zur Interessenfragmentierung grassiert.⁸ Nach Angaben der Zeitschrift *Impulse* setzen sich mittlerweile nicht weniger als 51 Verbände allein für die Belange des Mittelstandes ein. Dass dies für die politische Durchsetzungsfähigkeit keineswegs förderlich ist, verdeutlicht eine Äußerung des Vorsitzenden des Parlamentskreises Mittelstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Fuchs, demzufolge beinahe täglich ein anderer Verband um ein Gespräch bei der Kanzlerin nachsuche, mit der Folge: „Da hört man irgendwann nicht mehr zu“ (*Impulse* vom 18.9.2007). Auf der anderen Seite kann es sich auch um strategische Anpassungsbewegungen handeln, von denen einzelne Verbände durchaus profitieren, da sie sich der politisch-administrativen „target structure“ (Almond 1958: 278 f.) besser anpassen und aufgrund einer von Interessenkonflikten gereinigten Mitgliederbasis ihre Artikulations- und Strategiefähigkeit erhöhen (vgl. Sokolowski 2005: 40). Pauschale Aus-

⁸ Vgl. hierzu auch *Capital* vom 8.11.2006. Eine 2005 durchgeführte Befragung unter 340 Verbandsgeschäftsführern bestätigt sowohl die Tendenz zur Fragmentierung wie auch den selbst wahrgenommenen politischen Einflussverlust. Vgl. Witt/von Velsen-Zerweck (2007).

sagen zu diesem Phänomen sollten also mit Vorsicht betrachtet werden, zumal andere Kennziffern wie der Organisationsgrad oder die Ressourcenausstattung eines Verbandes ebenfalls von großer Bedeutung sind.

Warum gibt es immer mehr Verbände?

Vielschichtig sind auch die Ursachen für das zahlenmäßige Wachstum der Verbände, das z.B. in der Entstehung neuer Politikfelder wie der Telekommunikation oder dem Verbraucherschutz liegen kann. Nicht selten sind es Vorhaben der Politik, die verbandsinterne Konflikte hervorrufen, weil die Mitglieder unterschiedliche Reaktionen bzw. Strategien präferieren. So kam es unter dem Druck diverser Kostendämpfungsgesetze seit 1993 zu mehreren Abspaltungen aus dem Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie, der zuvor ein Vertretungsmonopol für die Arzneimittelbranche besaß. Insbesondere jene Teile der Industrie, die mit patentgeschützten „Originalpräparaten“ ihr Geld verdienen, favorisierten einen schärferen Kurs gegenüber gesundheitspolitischen Bestrebungen, den Anteil von Nachahmerpräparaten in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erhöhen. Die Hersteller solcher „Generika“ wiederum versprachen sich genau davon Vorteile und haben sich mittlerweile in mehreren eigenen Verbänden zusammengeschlossen (vgl. Sokolowski 2005: 54 ff.). Dass die Gesetzgebung auch desintegrative Folgen haben kann, zeigt die vollständige Auflösung des Verbandes der Cigarettenindustrie Mitte 2007, der unter den Berliner Lobbygruppen als überaus erfolgreich galt (vgl. Bornhäuser/McCarthy/Glanz 2006: 60 ff.). Anlass war ebenfalls der – von der verschärften Anti-Tabak-Politik herrührende – Strategiewechsel eines großen Verbandsmitgliedes, des US-Konzerns Philip Morris, der sich im Gegensatz zu anderen Mitgliedern sowohl für ein verschärftes Tabakwerbeverbot wie auch für die Anhebung der Besteuerung von Tabakfeinschnitt stark macht.⁹

Neue Konkurrenz

Die bundesdeutsche Verbändelandschaft steht aber nicht nur intern unter Anpassungsdruck, sondern wird auch mit konkurrierenden Formen der politischen Interessenrepräsentation konfrontiert. Auffälligstes Merkmal dieser Ausdifferenzierung sind die schätzungsweise über 100 Firmenrepräsentanzen in Berlin (vgl. Capital vom 8.11.2006), die nicht selten über deutlich repräsentativere Gebäude verfügen als die von Mitgliederbeiträgen abhängigen Verbände. Anders als noch in der „Bonner Republik“ streben große Unternehmen häufig direkt und ohne auf ihre Branchen- oder Dachverbände Rücksicht zu nehmen nach politischem Einfluss, „weil man [so] schneller zum Ziel kommt“ (so ein Firmenvertreter zit. nach Priddat/Speth 2007: 25). Ein zweites neues Element sind die sog. „Public Affairs“-Agenturen, die sich selbst gerne in die Nähe der Politikberatung rücken, de facto aber eher gestylte Public Relations oder schlichte politische „Lotsendienste“ für Unternehmen anbieten, die zu klein sind, um eigene Verbindungsbüros in der Hauptstadt zu unterhalten und entsprechend geringe Kenntnisse über die Mechanik der politischen Willensbildung besitzen (vgl. Lianos/Kahler 2006). Mitunter bieten Public Affairs-Agenturen ihre Dienste auch für Verbände an, die keine Erfahrungen im Lobbying besitzen, und sich erst durch anstehende EU-Regelungen o.ä. gezwungen sehen, im politischen Prozess aktiv zu werden (vgl. Koch 2003). Rechnet man noch die großen Anwaltskanzleien hinzu, die mittlerweile ebenfalls als Lobbyisten für ihre Mandanten auftreten, dann ist zu erahnen, in welchem

9 Da Philip Morris keine nennenswerte eigene Feinschnittproduktion besitzt, wäre dies ebenso zulasten der Konkurrenten gegangen wie ein schärferes Werbeverbot, das es Wettbewerbern erheblich erschweren würde, den rund 37 Prozent starken Marktanteil des US-Herstellers anzugreifen (vgl. Tagesspiegel vom 26.6.2007; Welt vom 3.6.2007).

Maße sich die ehemals relativ konzentrierte und von Repräsentationsmonopolen beherrschte Verbandslandschaft im Umbruch befindet.

Auf den Trend zur Fragmentierung der Interessenvertretung wird natürlich auch mit Konzentrationsversuchen reagiert, entweder von den betroffenen Organisationen selbst, wie im Fall des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft, im dem sich 2007 vier Energiewirtschaftsverbände zusammengeschlossen haben, oder von staatlicher Seite. Bislang gescheitert, aber immerhin erwogen ist die Fusion zwischen dem Bundesverband der Deutschen Industrie und der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (vgl. Wirtschaftswoche vom 23.2. 2007). Erfolgreicher sind kleine Verbände, deren Mitgliederspektrum weniger heterogen ausfällt und die überdies nicht als Dachverband organisiert sind, was regelmäßig das Auseinanderklaffen der Mitgliederinteressen nochmals steigert. Ein relativ neues und ebenfalls im Wachstum begriffenes Phänomen sind Arbeitsgemeinschaften von Verbänden mit ähnlichen Interessen. Sie ersetzen die bestehenden Verbandsorganisationen nicht, sondern bündeln ihre Ressourcen entweder für ein spezifisches Gesetzgebungsverfahren oder auch dauerhaft. In seiner empirischen Studie zählt Sokolowski im Jahr 2004 immerhin 31 Arbeitsgemeinschaften aus dem Bereich der Unternehmensverbände (vgl. ders. 2005: 37).

Fragmentierung versus
Konzentration

Daneben setzen sich die staatlichen Bestrebungen fort, verbandliche Repräsentationsmonopole zu errichten. So sieht etwa das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 vor, dass die bisher sieben Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenversicherung zu einem „Spitzenverband Bund der Krankenkassen“ zusammengeführt werden (§ 217a SGB V). Das Ziel dieser Maßnahme, die von den betroffenen Verbänden aus Gründen der Eigenbestandssicherung intensiv, aber erfolglos bekämpft wurde, besteht darin, dass „zeitliche und organisatorische Abläufe in den Verbänden und der gemeinsamen Selbstverwaltung deutlich gestrafft und Handlungsblockaden vermieden werden“ (BT-Drs. 16/3100: 161). Dabei sollte bedacht werden, dass sich der Gesundheitssektor für eine „Korporatisierung“ (vgl. dazu ausführlich Döhler/Manow 1997: 119 ff.), d.h. eine politisch motivierte Einflussnahme auf die Verbändestruktur, besser eignet, als z.B. der Umweltsektor, in dem die Verpflichtungsfähigkeit der Verbände geringer ausfällt und daher auch weniger zum Gegenstand staatlicher Steuerungsbestrebungen geworden ist.

Korporatisierung

Obwohl hierzu kaum Daten vorliegen, besteht insgesamt der Eindruck, dass die Fragmentierung des bundesdeutschen Verbandesystems gegenüber den wenigen (erfolgreichen) Fusionsbestrebungen einen deutlich stärkeren Trend bildet. Gleichwohl handelt es sich dabei aber nur um Entwicklungstendenzen, die die Schlussfolgerung, das bundesdeutsche Verbandesystem befände sich im Stadium der Desintegration, nicht rechtfertigen. Nach wie vor spielen durchsetzungsfähige und gut organisierte Interessengruppen sowohl in der politischen Willensbildung wie auch als staatliche Vollzugsträger oder -helfer eine wichtige Rolle. Wie sich ihre Funktionen im Verhältnis zu politischen Steuerungsbestrebungen verhalten, soll nun näher beleuchtet werden.

Verbände mit Problemen,
aber nicht am Ende

III. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung

Die Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung ist nicht nur deutlich wissenschaftszentrierter als die häufig in der öffentlichen Diskussion auftauchende Interessengruppen-Problematik, sondern sie ist auch deutlich jüngeren Datums. Daraus resultierte eine wichtige Hypothek, man könnte beinahe sagen: ein „Geburtsfehler“ der Steuerungsdebatte, die just an jenem Zeitpunkt einsetzte, nämlich in den späten 1980er Jahren, an dem die Erfolgchancen staatlicher Steuerung ernsthaft in Zweifel gezogen wurden (vgl. auch Wiesenthal 2006: 19). Wesentlich verursacht war die verbreitete Steuerungskepsis durch die sowohl in den USA wie auch in Westeuropa enttäuschten Erwartungen in die keynesianische Wirtschaftspolitik der 1960er und 1970er Jahre sowie die politisch kaum noch korrigierbare erscheinende Wachstumsdynamik des modernen Wohlfahrtsstaates. Seinen politischen Ausdruck fand dies in den Wahlsiegen neokonservativer Parteien in Großbritannien, den USA und schließlich auch der Bundesrepublik. Erklärtes Ziel der neuen Regierungen unter Thatcher, Reagan und Kohl was es, einerseits der wohlfahrtsstaatlichen Leistungs- und Kostenexplosion Einhalt zu gebieten, andererseits die Wirtschaft von Regularien und Steuerlasten zu befreien, um wieder an die Wachstumsraten der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte anknüpfen zu können (vgl. Lehmsbruch u.a. 1988). Staatliche Interventionen, gleich welcher Art, wurden daher schnell zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Das Konzept der politischen Steuerung bot sich in dieser Situation als alternative Problemperspektive an, die sich als – quasi von gesellschaftlichen Interessenkonflikten und ideologischen Auseinandersetzungen gereinigte – Lehre von den Bedingungen erfolgreicher oder auch gescheiterter Steuerungsversuche verstehen ließ. In ihr wird weder eine zwangsläufige Zunahme staatlicher Interventionen in die Gesellschaft bzw. Wirtschaft unterstellt, wie dies noch für die „Spätkapitalismus“-Perspektive charakteristisch war, noch werden Deregulierung bzw. Privatisierung lediglich als Rückzug des Staates gewertet. Vielmehr werden die dafür notwendigen politischen Entscheidungen als eigenständige Steuerungsakte begriffen. Erfolg und Scheitern politischer Steuerung gilt als empirische Frage, die sich am besten durch die Analyse einzelner Politikfelder bzw. Sektoren erhellen lässt und weniger durch Ableitung aus großen Theoriegebäuden.

Bevor auf die Rolle organisierter Interessen in der politischen Steuerung eingegangen wird, ist es sinnvoll das Steuerungskonzept vom artverwandt scheinenden Begriff des Regierens abzugrenzen (vgl. dazu auch Kneissler 2001: 276 f.). Regieren ist die ältere und gleichzeitig universellere Umschreibung für Staatstätigkeit. Sie schließt im Unterschied zum Steuerungs begriff sowohl die Input- wie auch die Output-Dimension politischer Prozesse ein. Allerdings fehlt es dem Konzept des Regierens an der für die Steuerungsdebatte charakteristischen Orientierung an Politikfeldern bzw. Sektoren und den darauf zugeschnittenen Einsatz spezieller Steuerungsinstrumente (vgl. König/Dose 1992). Regieren schließt auch die politische Mehrheitsbeschaffung durch Wahlen ein, Steuerung hingegen konzentriert sich auf politisches Steuerhandeln und dessen Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, kappt damit gewissermaßen „den Input-Ast des politischen Prozesses“ (vgl. Mayntz 2001: 22; Wiesenthal 2006: 17). Sie abstrahiert von all jenen Prozessen, die das Zustandekommen politischer Macht bewirken, und ist daher relativ unempfindlich – man könnte auch sagen: desinteressiert – gegenüber dem Phänomen politischer Herrschaft und ihrer Probleme (vgl. Wiesenthal 2006: 17). In seiner dominierenden Variante setzt der Steuerungs begriff eine mit politischer Durchsetzungskraft ausgestattete Regierung voraus und fragt nicht danach, wel-

Untersuchungsziele
der Steuerungsdiskus-
sion

Regieren und Steuern

che Interessen begünstigt oder benachteiligt werden. Damit hat Steuerungskonzept eine durchaus technokratische Schlagseite, die man beklagen kann, die andererseits aber auch dessen Attraktivität bewirkt hat.

Die wissenschaftliche Karriere des Steuerungskonzeptes wäre freilich kaum möglich gewesen, wenn damit nicht auch Erkenntnisfortschritte verbunden wären, die vor allem in der begrifflichen Differenzierung staatlichen Handelns zu suchen sind (vgl. Beyme 1995: 7). Renate Mayntz definiert Steuerung als „absichtsvolle[n] Beeinflussung sozialer Prozesse“ (Mayntz 1996: 157). Das setzt nicht nur eine erkennbare Steuerungs*absicht* voraus, sondern auch die Existenz eines Steuerungs*subjektes*, das sich klar von einem Steuerungs*objekt* unterscheidet (vgl. Mayntz 1987: 93 f.). Das Steuerungs*subjekt* wird als handlungsfähiger Akteur konzipiert, der sowohl als Einzelperson oder auch als korporativer Akteur in der Lage ist, Steuerungsziele zu definieren und die dafür notwendigen Instrumente einzusetzen. Daraus folgt, dass z.B. Märkte oder Solidarität keine Steuerungs*sub*jekte darstellen, sich aber durchaus als Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele einsetzen lassen. Diese Begriffsverwendung findet sich auch bei Wiesenthal (2006: 86 ff.), der in Bezug auf Markt, Gemeinschaft und Organisation ausdrücklich von „Koordinationsmechanismen“ und nicht von Steuerung spricht. Da Steuerung „dem Anspruch nach die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems“ (Mayntz 1996: 157) sei, ist der Eindruck nicht falsch, dass in dieser Debatte eine Gesetzgeberperspektive vorherrscht. Das Steuerungs*objekt* kann ein gesellschaftliches Teilsystem (z.B. Gesundheit) bzw. eine Branche oder ein Sektor (z.B. Landwirtschaft) sein, welches jeweils eine „autonome Existenz besitzt, d.h. daß es sich in Abwesenheit des Steuerungseingriffs selbstständig weiter entwickeln würde“ (Mayntz 1987: 94). Diese Sichtweise erlaubt es, Steuerungshindernisse genauer zu lokalisieren, nämlich entweder in den anvisierten gesellschaftlichen Teilsystemen bzw. Politikfeldern, deren Akteure wie z.B. in der Landwirtschaft oder dem Gesundheitssektor häufig einer Eigenlogik folgen, die sich als Hemmnis gegenüber gezielter Beeinflussung erweist. Oder die internen Koordinationsprobleme des Staates bilden das eigentliche Steuerungshindernis, da aufgrund von Ressortkonflikten oder externer Beeinflussung gar keine scharf greifenden gesetzlichen Maßnahmen zustande kommen.

Steuerungs*subjekt*/
Steuerungs*objekt*

Das akteurzentrierte Verständnis dieser Debatte entstand in der Auseinandersetzung mit der akteurfreien Variante der Systemtheorie von Niklas Luhmann, dessen „radikale[r] Steuerungspessimismus“ (Scharpf 1989: 10) auf der Annahme basiert, dass die selbstreferentielle Schließung gesellschaftlicher Teilsysteme deren Steuerung durch den Staat ausschließt (vgl. Kneer 1998: 64 ff.). Aus dieser Frontstellung erklärt sich, dass die Protagonisten der Steuerungsdebatte zunächst darauf insistierten, *dass* politische Steuerung gesellschaftlicher Prozesse möglich ist. In der Außenwahrnehmung führte dies dazu, dass ein „eigentümliche[r] Hang zum Gestaltungsoptimismus“ (Hirsch 2003: 19) entstand, obwohl sich das Interesse von Anbeginn deutlich mehr auf Steuerungsprobleme bzw. gescheiterte Steuerungsversuche konzentrierte, die es – auch in politikberatender Absicht – zu erklären galt, als dass einem naiven Steuerungsoptimismus gefrönt wurde.

Eine weitere wichtige Differenzierung wird zwischen „Steuerungshandeln und Steuerungswirkung“ (Mayntz 1987: 94) vorgenommen, um auch gescheiterten oder wirkungslosen Gesetzen bzw. politischen Eingriffen nicht zwangsläufig die Steuerungs*absicht* absprechen zu müssen. Fritz Scharpf hat dies durch die Unterscheidung zwischen Steuer*barkeit* und Steuerungs*fähigkeit* (Scharpf 1989: 16 f.) weiter präzisiert. Während sich Steuer*barkeit* auf das Steuerungs*objekt*, also das Politikfeld oder das gesellschaftliche Teilsystem und dessen mehr oder minder

Steuer*barkeit*/ Steuerungs*fähigkeit*

große Empfänglichkeit für Steuerungsimpulse bezieht, ist die Frage der Steuerungsfähigkeit an das Subjekt gerichtet, also den Staat oder die Regierung. Man könnte auch von staatlicher Handlungsfähigkeit sprechen. Scharpf sieht im Unterschied zu Luhmann den zentralen Engpass für erfolgreiche Steuerung weniger in der Unsteuerbarkeit sozialer Systeme, sondern eher in der begrenzten Steuerungsfähigkeit der Politik (vgl. Scharpf 1989: 17), die aufgrund des Parteienwettbewerbs, der Vetoposition föderaler Sonderinteressen oder der Rücksichtnahme auf organisierte Interessen tendenziell hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Empirische Beobachtungen stützen diese Annahme. Der Engpass erfolgreicher Umweltpolitik bspw. besteht nicht im Fehlen wirksamer Instrumente zur Verminderung von Schadstoffemissionen oder dem mangelnden Wissen über deren Wirkung. Die Grenzen werden vielmehr durch die Widerstände im politischen Prozess markiert, wo Industrieverbände, ihnen nahestehende Teile der Parteien oder auch betroffene Ministerpräsidenten einen Steuerungsimpuls verwässern und seiner Wirkung beschneiden können.

Der Fortschritt, der mit Hilfe dieser Differenzierung erzielt wird, besteht darin, dass die Erfolgsbedingungen politischer Steuerung nicht einseitig nur in den „externen Restriktionen“ der Politik lokalisiert werden, sondern auch auf mangelnde *staatliche Handlungsfähigkeit* verweist, die aus institutionellen Bedingungen wie dem föderalen Staatsaufbau, dem Parteien- oder dem Verbändesystem resultiert. Dass die Unterscheidung zwischen Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit überhaupt thematisiert wurde, hatte einen Grund darin, dass die Steuerungsskepsis von Luhmann und anderen auf einem soziologischen Blickwinkel basierte, der naturgemäß die Gesellschaft und die dort stattfindenden sozialen Prozesse in den Vordergrund rückte, während die Politikwissenschaft immer zwei Hürden gegenüber politischer Steuerung im Auge hat, nämlich die Mehrheitsbildung innerhalb des Regierungssystems *und* den anschließenden Vollzug gegenüber den Adressaten (zu Letzterem vgl. ausführlich Abschnitt 3).

Die zentrale Bedeutung des Gesetzesvollzuges hat im Steuerungskonzept ein besonderes Interesse an der Existenz und Nutzung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente hervorgerufen (vgl. dazu als Überblick König/Dose 1992; Braun/ Giraud 2003). Folgt man der basalen Unterscheidung in direkte und indirekte Steuerung, dann ergibt sich eine Typologie von vier Instrumenten, die im Kern auf die „Mutter“ aller Policy-Typologien zurückgeht, die der amerikanische Politikwissenschaftler Theodore Lowi entwickelt hat (1972). Die etwas hölzern klingende Begrifflichkeit erklärt sich aus der Übernahme aus dem amerikanischen Sprachgebrauch.

Tabelle 1: Typologie politischer Steuerungsinstrumente

Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung		
Regulierung	Finanzielle Anreize	Strukturierung, prozedurale Steuerung	Überzeugung, Information

Quelle: Vereinfachte Darstellung nach Braun/Giraud (2003: 150)

Demnach handelt es sich bei der Regulierung, die hier als sanktionsbewehrte Verhaltensvorschriften verstanden wird (zur neuen Bedeutung vgl. Döhler 2006: 209 f.), um das einzige direkt wirkende Instrument. Dazu gehören z.B. das Rauchverbot in öffentlichen Räumen, Umwelt- oder Arbeitsschutzvorschriften. Hierzulande wird dann häufig von „ordnungsrechtlichen“ Maßnahmen gesprochen. Finanzielle

Anreize und Überzeugungsprogramme wirken demgegenüber nicht direkt, sondern nur auf dem Wege der freiwilligen Inanspruchnahme bzw. Befolgung durch die Adressaten. Dies gilt z.B. für das Elterngeld oder die (mittlerweile gestrichene) Eigenheimzulage, die aber beide im Sinne der Politik gewirkt haben. Dies mag bei Überzeugungsprogrammen eher unwahrscheinlich sein. Wie die erfolgreiche Anti-Aids-Kampagne in den 1990er Jahren gezeigt hat, kann aber auch dieses weiche Instrument seine Ziele durchaus erreichen. Unter Strukturierung werden schließlich alle Formen des staatlichen Angebots an Infrastrukturleistungen verstanden, wie z.B. Verkehrswege oder Hochschulen. Als prozedurale Steuerung wird dabei eine spezielle Variante bezeichnet, bei der nicht die Akteure selbst, sondern die Rahmenbedingungen ihres Handelns Gegenstand der Steuerungsbemühungen sind. Dazu wäre die bereits erwähnte Korporatisierung zu rechnen. Einer verbreiteten Auffassung zufolge ist seit längerem eine „Krise des regulativen Rechts“ (Preuss 2000; Schuppert 2000: 114 f.; kritisch dazu Dose 2006) zu beklagen, die mit der mangelnden Akzeptanz der Adressaten und dem hohen Sanktionsaufwand begründet wird. In der Tat hatte bereits die Implementationsforschung der 1970er und 1980er Jahre Vollzugsdefizite regulativer Maßnahmen insbesondere im Umweltschutz aufgezeigt. Allerdings ist genau aus diesem Forschungszusammenhang auch die Einsicht erwachsen, dass ordnungsrechtliche Instrumente keineswegs hermetisch geschlossen sind, sondern auch mit Verhandlung oder Kooperation verbunden werden können (siehe dazu Abschnitt 3).

Regulierung in der Krise?

Auch unabhängig von spezifischen Instrumenten sind Zweifel an staatlichen Steuerungserfolgen nicht von der Hand zu weisen. Dies scheint die Erosion korporatistischer Verhandlungsarrangements zu bestätigen. Sowohl die Konzertierte Aktion beim Wirtschaftsminister, die 1977 durch den formellen Austritt der Gewerkschaften endete, wie auch ihr Pendant, die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, die zwischen 1978 und 1994 zumindest auf dem Papier existierte (vgl. Döhler 2002: 32 f.), begründen eine allgemeine Steuerungs skepsis vor allem in jenen Politikfeldern, in denen starke Verbände Eigeninteressen vertreten, die mit staatlichen Steuerungszielen kollidieren. Doch die Berechtigung dieser Skepsis hängt vor allem davon ab, um welche Art von Steuerungsabsichten bzw. um welche Größenordnung es geht. Skepsis ist vor allem gegenüber politischen Großvorhaben angebracht, die zahllose Akteure betreffen wie z.B. die Privatisierung der Bahn oder weitreichende Gesundheitsreformen. Natürlich lassen sich auch Gegenbeispiele „großer“ politischer Maßnahmen wie der Atomausstieg (vgl. Schmidt-Preuß 2002) aufführen. Diese Abwägungen münden in der Aussage, dass „nicht Zweifel an der Möglichkeit ambitionierter Reformen fragwürdig [sind], wohl aber *unspezifische* Zweifel (Beyer/Stykow 2005: 26). Es sollte nicht darum gehen, die staatliche Steuerungsfähigkeit grundsätzlich in Abrede zu stellen, sondern bei aller Skepsis stets die zentrale Frage im Auge zu behalten, *unter welchen Bedingungen* politische Gesellschaftsteuerung erfolgreich sein kann. Das erfordert eine differenzierte – kritisch könnte man durchaus sagen: reduzierte – Analyseperspektive. Nicht, ob der Staat die Gesellschaft insgesamt steuern kann, ist die angemessene Frage, sondern in welchen Politikfeldern, unter welchen Mehrheits- und Interessenkonstellationen und unter welchem Problemdruck ausgewählte Prozesse steuerbar sind (vgl. Benz 2004: 199 ff.). Auch wenn der Eindruck nicht falsch ist, dass der abnehmende Erklärungs- und Geltungsanspruch im Verlauf der Steuerungsdebatte einem Abstieg „von Kommandohöhen zu Maulwurfshügeln“ (Kneer 1998) gleichkommt, ist auf einen handhabbaren konzeptionellen Kern zu verweisen, der empirische Analysen deutlich besser anleiten kann als die abstrakte Denkwelt der Systemtheorie.

Steuerungsskepsis richtig dosieren

Steuerung im Auftrag
des „Kapitals“?

Wenn, wie weiter oben bereits betont, auch der Rückzug des Staates aus der Produktion oder Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. Dienstleistungen (z.B. im Bereich Telekommunikation, Verkehr) als Akt politischer Steuerung gewertet wird, dann lässt sich nicht nur kritisch fragen, ob dies auf einer Machtasymmetrie zugunsten großer Unternehmen beruht (vgl. z.B. Hirsch 2003). Selbst wenn man dies verneint, ist damit die „wer steuert wen?“-Problematik noch keineswegs geklärt, es sei denn, man unterstellt, dass sich politische Steuerungsimpulse allein staatsinternen Erwägungen verdanken, die ihre Richtung womöglich aus einer abstrakten Gemeinwohlperspektive herleiten. Das ist natürlich eine unrealistische Annahme, da sich jegliche Form von Staatstätigkeit, insbesondere jene mit klaren Steuerungsabsichten auf gesellschaftliche Forderungen und Regelungsbedarfe zurückführen lassen. Hier zeigt sich die offene Flanke der Steuerungsdebatte, die der Frage nach dem Zustandekommen von Steuerungsimpulsen nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet hat. Auch ließe sich z.B. für die Frühphase der Privatisierung der Bundespost mit einigem Recht fragen, ob hier nicht der Weg einer „Steuerung in die Unsteuerbarkeit“ (Kubicek 1994) beschritten wird bzw. ob es sich um einen Fall von Steuerungsverzicht handelt. Die spätere Entwicklung zeigte zwar, dass von einem Rückzug des Staates aus dem Telekommunikations- und Postsektor keine Rede sein konnte, da mit der Regulierungsbehörde (heute: Bundesnetzagentur) eine Aumfassende staatliche Präsenz im Infrastrukturbereich“ (Grande/Eberlein 2000: 634) geschaffen wurde (vgl. auch Döhler 2006). Gleichwohl macht dieses Beispiel erstens deutlich, dass politische Steuerung nicht mit langfristiger Ereignisbeherrschung gleichgesetzt werden kann, da hier nicht nur „trial and error“-Prozesse die Regel sind, sondern auch die zu lösenden Probleme rasch wechseln können und dann politische Strategiewechsel nach sich ziehen. Zweitens kann auch Steuerungsverzicht als Steuerung gewertet werden, wenn sich damit ein vorher definiertes politisches Ziel erreichen lässt.

Das Problem des
Steuerungsverzichts

Staat und Verbände im
Korporatismus

Welche Rolle spielen nun aber die Verbände als Erfolgsvoraussetzung oder auch als Hindernis politischer Steuerung? Antworten auf diese Frage finden sich vor allem im Rahmen der Korporatismusdebatte, in der interessanterweise selten einmal direkt von Steuerung die Rede war. Wie der resümierende Aufsatz von Gerhard Lehbruch zeigt, heißt das nicht, dass diese Thematik keine Rolle gespielt hätte. Allerdings wirkte die besondere Betonung der Kooperation zwischen Staat und Verbänden einer Begriffsverwendung entgegen, die auf der Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt beruht und damit bereits konzeptionell eine Über- bzw. Unterordnung vornimmt. Im Vordergrund stand vielmehr die Vorstellung von Korporatismus als einem „multilateralen Verbund“ (Lehbruch 1996: 737) aus Staat und Interessenorganisationen, die vor allem die Konfliktlinie zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften befrieden sollte. Die staatliche Seite, um den Konsens mit gesellschaftlichen Kräften bemüht, konnte und wollte nicht hierarchisch oder einseitig-hoheitlich entscheiden. Das, was in korporatistischen Verhandlungsarrangements wie der Konzertierten Aktion oder später dem Bündnis für Arbeit stattfand, wurde daher häufig als „Konzertierung“ bezeichnet. „Wenn man hier noch von einer ‚steuernden Rolle‘ des Staates sprechen konnte, dann im dem Sinne, daß die spezifische Aufgabe der staatlichen Akteure nicht zuletzt darin bestand, durch Vermittlung von Situationsdeutungen, aber auch durch das Ingangsetzen von Tauschprozessen eine Konvergenz der Interessenkalküle herzustellen“ (Lehbruch 1996: 737 f.).

Seine theoretische wie auch praktische Plausibilität verdankte dieses Politikkonzept einer speziellen wirtschaftspolitischen Entwicklungsphase, und zwar der von Mitte der 1960er bis Ende der 1970er Jahre dominierenden keynesianischen

„Globalsteuerung“, die u.a. auf der Annahme basierte, dass Konjunkturkrisen abgemildert werden könnten, wenn gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung mit moderater Preisgestaltung der Unternehmen und aktiver staatlicher Arbeitsmarktpolitik honoriert würden (vgl. Streeck/Kenworthy 2005: 453; Mayntz/Scharpf 2005: 239 f.). Um diesen Dreiklang herzustellen, wurde es als Aufgabe des Staates gesehen, eine Konzertierung der beteiligten Interessen herzustellen. Als in den frühen 1980er Jahren der wirtschaftspolitische Strategiewechsel hin zu Liberalisierung und monetaristischer Geldmengenpolitik einsetzte (vgl. Lehbruch u.a. 1988), verlor die korporatistische Flankierung staatlicher Wirtschaftspolitik ihre Bedeutung, was realweltlich insbesondere die Position der Gewerkschaften schwächte und im wissenschaftlichen Diskurs die Faszination des Korporatismuskonzeptes deutlich minderte. Auch nach ihrem Abebben hat diese Diskussion ihre Bedeutung aber nicht verloren, da sie neue Problemperspektiven eröffnet hat, die heute zum selbstverständlichen Kernbestand der Politikwissenschaft gehören, ohne dass noch ein Rückgriff auf das Korporatismuskonzept notwendig ist. Für die Steuerungsthematik von Bedeutung sind vor allem zwei Problemzusammenhänge, nämlich erstens die Rolle des Staates im Umgang mit organisierten Interessen und zweitens die gesellschaftliche Selbstregelung als komplementäre Größe im Steuerungsprozess.

Anders als in der Pluralismusdebatte bzw. der traditionellen Verbändeforschung, die vielfach nur eine staatliche Moderatoren- bzw. Notariatsfunktion für gesellschaftlich ausgehandelte Kompromisse vorsah, wurde dem Staat in der Korporatismusdebatte von Anfang an eine „konstruktive Rolle“ (Streeck 1994: 9; Lehbruch 1996: 745) in der Bearbeitung – man könnte sogar sagen: Manipulation – organisierter Interessen zugewiesen. Dem Zusammenspiel zwischen Staat und Verbänden kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil nicht schon die verbandliche Aggregation gesellschaftlicher „Rohinteressen“ (Streeck 1994: 15; so auch bereits Almond 1958: 276) die Herausbildung eines spezifischen Gruppeninteresses beendet. Vielmehr kommt die korporatistypische Mischung aus staatlicher Privilegierung und Tauschangeboten hinzu, die es Interessengruppen ermöglichen soll, sich „an die strategischen Imperative erfolgreicher Zielverfolgung anzupassen“ (Streeck 1994: 15). Einfacher formuliert: Verbände haben bessere Chancen zur Realisierung ihrer Eigeninteressen, wenn sie nicht mit dem „Kopf durch die Wand“ gehen, sondern ihr Verbandsinteresse unter Rücksichtnahme auf staatliche Ziele definieren. Allerdings wird bei Verbänden oftmals erst durch die Interaktion mit dem Staat und dessen „Situationsdeutung“ das Bewusstsein dafür geschärft, dass nicht die möglichst kompromisslose Verfolgung des Eigeninteresses die erfolgversprechendste Strategie darstellt, sondern die Rücksichtnahme auf staatliche Interessen.

Rohinteresse ist nicht gleich Verbandsinteresse

Aus diesem Grund sprach man in der Korporatismusdebatte auch nicht von Interessendurchsetzung, sondern vielmehr von Interessenvermittlung (vgl. Lehbruch 1987; Streeck 1994: 12). Im Unterschied zur klassischen Verbändeforschung, die Verbänden stets ein „fertiges“, aus der Summe der Mitgliederpräferenzen gewonnenes Gesamtinteresse unterstellte, wird im Konzept der Interessenvermittlung davon ausgegangen, dass sich Gruppeninteressen auch „als Reaktion auf institutionalisierte Handlungspotentiale, d.h. auf politische Realisierungschancen kollektiven Handelns“ (Kevenhörster 1997: 317) herausbilden. Wenn man Verbandsinteressen als flexibel konzipiert, wird es auch leichter, Kompromissbildungen zu erklären, als wenn von einem hermetisch geschlossenen Interessenkonzept ausgegangen wird, das nur auf einer Ja/Nein-Codierung basiert. Als besonderes Problem hat sich freilich die prekäre Balance zwischen Mitgliedsschafts- und Einfluss-

Interessenvermittlung

logik erwiesen, da die Verbandsmitglieder bei der Anpassung bzw. Modifikation „ihres“ Rohinteresses an staatliche Zielsetzungen mitunter Einschränkungen eigener Erwartungen hinnehmen müssen. Auch an diesem Problem ist das Bündnis für Arbeit gescheitert.

Bereits lange vor dem Ende dieses letzten großen Versuchs einer dauerhaften Interessenkonzertierung herrschte in der Steuerungsdiskussion Einigkeit darüber, dass Verbände auf der einen Seite ein Hindernis darstellen können, auf der anderen Seite aber selbst auch ein wichtiges Steuerungspotential bilden, entweder durch die Instrumentalisierung für öffentliche Zwecke oder aber durch die Möglichkeit, das Verbändesystem mehr oder minder gezielt für die Selbstregelung gesellschaftlicher bzw. ökonomischer Probleme einzusetzen. Eines der ersten politikwissenschaftlich untersuchten Beispiele für Selbstregelung im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) war die Einrichtung des noch heute bestehenden Einlagensicherungsfonds deutscher Banken 1976, der einerseits eine Reaktion auf die Insolvenz der Kölner Herstatt-Bank im Jahr 1974 war, andererseits aber auch einer staatlichen Regelung zuvorkommen sollte (vgl. dazu Ronge 1979: 96 ff.).

Die „Entdeckung“ und anschließende starke Betonung gesellschaftlicher Selbstregelung ist der zweite für die Steuerungsthematik interessante Aspekt der Korporatismusdebatte. Sie geht insofern über den Befund hinaus, der stelle Staat nicht länger das unangefochtene Steuerungszentrum dar, als die Formen und Potentiale der Selbstregelung explizit in den Vordergrund gerückt werden. Nicht von der Hand zu weisen ist der Einwand, dass es zu einer „überproportional ausgeprägte[n] Erforschung und Thematisierung von Selbststeuerungs- und Kooperationsprozessen“ (Dose 2003: 26) gekommen sei, die sich teilweise mit einer übergeneralisierten „Rückzug des Staates“-These verbindet. Dabei wird gerne übersehen, dass gelungene Selbstregelung in vielen Fällen nicht auf einer naturgegebenen Fähigkeit der Gesellschaft zur Selbstkoordination beruhen, sondern entweder durch den bereits erwähnten Schatten der Hierarchie oder aber durch gezielte staatliche Organisationshilfen zustande kommen. Neben dem Einlagensicherungsfonds, dessen Errichtung eine staatliche Interventionsandrohung vorausging, wäre als weiteres Beispiel das Duale System Deutschland (ehemals „Grüner Punkt“) zu nennen, eine 1990 von Unternehmen der Lebensmittel- und Verpackungsbranche eingerichtete Logistikorganisation, die dem Ziel diente, die in der Verpackungsverordnung angedrohte Rücknahmeverpflichtung des Handels für Verpackungsmüll einschließlich eines Zwangspfandes abzuwenden (vgl. Spiess 1994). Daher sollte man auch gesellschaftliche Selbstregelung nicht umstandslos als Alternative, sondern eher als komplementäre Größe im Steuerungsprozess betrachten.

Wenn in diesem Zusammenhang von *Selbstregelung* anstatt von *Selbststeuerung* gesprochen wird (so z.B. v. Beyme 1995; Mayntz/Scharpf 1995; anders hingegen Wiesenthal 2006: 25), dann deshalb, weil sich die horizontale Selbstkoordination gesellschaftlicher bzw. ökonomischer Akteure durch die fehlende Hierarchie bzw. das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten von der Steuerung durch politische Instanzen unterscheidet. Zwar ist auch eine gesellschaftliche Selbststeuerung nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber sie setzt „die Existenz einer ausdifferenzierten Steuerungsinstanz im zu steuernden System voraus“ (Gerhard/Derlien/Scharpf 1994: 42). Nimmt man das Beispiel der Selbstverpflichtungsabkommen, dann müsste im Fall einer Selbststeuerung, die diese Bezeichnung rechtfertigt, nicht nur ein Unternehmensverband in der Lage sein, seine Mitglieder auf bestimmte Umweltschutzziele zu verpflichten, sondern für den Fall der Nichteinhaltung auch Bußgelder oder andere Sanktionen verhängen können. Dies ist aber selbst im bundesdeutschen Verbändesystem mit seinen auch nach innen durchaus handlungsfä-

Selbstregelung im
Schatten der Hierarchie

Selbstregelung als
komplementäre Größe

Unterscheidung zwi-
schen Selbstregelung
und Selbststeuerung

higen Verbänden nur in ganz wenigen Ausnahmefällen möglich,¹⁰ etwa dann, wenn eine Verbandsführung ihre Mitglieder deshalb zur Einhaltung bestimmter Verpflichtungen bringt, weil sie glaubwürdig mit einer ansonsten drohenden staatlichen Normierung drohen kann. Die begriffliche Differenzierung zwischen Selbstregelung und Selbststeuerung stellt eine weitere konzeptionelle Ergänzung dar, die aus einer zu engen Gesetzgeberperspektive heraus helfen kann.

Erinnert man sich daran, dass ein wesentlicher Auslöser der Steuerungsdebatte die „Selbstüberforderung der Politik durch Steuerungsutopien“ (Beyme 1995: 202) war, kann es kaum verwundern, dass sich im Laufe der Zeit eine wachsende Bescheidenheit im Hinblick auf die Möglichkeiten politischer Steuerung einstellte. Dies gilt auch für Mayntz und Scharpf, die im Rückblick konstatieren, dass der Staat „durch die Logik der sich globalisierenden Wirtschaft zum Steuerungsverzicht gezwungen“ (dies. 2005: 240) sei und es dadurch einen „Steuerungsverlust der Politik gegenüber der Wirtschaft“ (dies. 2005: 241) gegeben habe, der auch durch europäische bzw. supranationale Institutionen nicht kompensiert werden könne. Der „Nationalstaatsbias“ (Mayntz 2001: 18), der die Steuerungsdebatte bis zur Jahrtausendwende kennzeichnete, sollte heute aber nicht so interpretiert werden, als würden staatliche Steuerungsimpulse grundsätzlich ins Leere laufen oder eine gelungene Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse nur bei vollständigem Konsens möglich sein. Beispiele wie die Mehrwertsteuererhöhung zu Beginn des Jahres 2007 oder die gesetzlich verordneten Rauchverbote in den Bundesländern zeigen, dass sich die Politik nach wie vor auch gegen entschiedene Widerstände durchzusetzen vermag. Auch dies sind aber Beispiele aus der nationalstaatlichen Arena, die den grundsätzlich reduzierten Anspruch an die staatliche Ereignisbeherrschung nicht in Abrede stellen.

Modifikationen des
Steuerungskonzeptes

Eine zweite wichtige Modifikation der Grundannahmen der Steuerungsdebatte lässt sich als Abschied vom „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2001: 18) beschreiben. Tatsächlich wurde davon ausgegangen, dass das Ziel politischer Steuerung stets in der Lösung gesellschaftlicher Probleme besteht, was man mit dem technokratischen, wenig auf Prozesse der Machtbildung und -verwendung gerichteten Fokus der Steuerungsperspektive erklären könnte. Doch „die relative Herrschaftsblindheit der Theorie politischer Steuerung liegt nicht etwa daran, dass sie die Machtdimension ausblendet (was sie nicht tut), sondern daran, dass Macht nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen behandelt wird, und nicht als politisches Handlungsziel“ (Mayntz 2001: 21). Genau dies prägt den politischen Alltag, denn das „vote“ bzw. „office seeking“ ist ein ebenso bedeutsamer Antrieb politischen Handelns wie das „policy seeking“, also der Versuch, inhaltliche Lösungen zu finden. Auch dieser berechtigte Einwand sollte nicht zu überzogenen Schlussfolgerungen dergestalt führen, dass Politikern grundsätzlich das Ziel abgesprochen wird, gesellschaftliche Problemlösungen anzustreben. Wohl aber führt der Hinweis auf den Problemlösungsbias dazu, dass auch Machterlangung bzw. -erhaltung als Steuerungsziel einkalkuliert werden müssen.

10 Wie Töller (2007) in einer empirischen Untersuchung zeigen kann, ist die Verpflichtungsfähigkeit der Unternehmensverbände in Umweltsektor im Sinken begriffen, so dass sogar in diesem Paradiesfeld der Selbstregelung die noch weitergehende Selbststeuerung in weite Ferne gerückt ist.

Die Steuerungsdiskussion hat (ebenso wie die Korporatismusdebatte) ihren Höhepunkt hinter sich.¹¹ Versucht man ihren Ertrag zu bilanzieren, dann ist auf der Habenseite besonders das Begriffsinstrumentarium zu nennen, das auf den ersten Blick zwar nicht gerade revolutionär wirkt, aber dennoch einen wesentlichen Beitrag zur präziseren Analyse des „arbeitenden Staates“ liefert. Eine Analyseperspektive, die nur allgemein von Steuerung ausgeht, kann kaum zu ähnlichen Ergebnissen gelangen, wie eine Vorgehensweise, in der zwischen Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit oder zwischen Steuerungsabsicht und Steuerungswirkung unterschieden wird. Auch die zahlreichen Untersuchungen über die Wirksamkeit verschiedener Steuerungsinstrumente kann als Wissensfortschritt verbucht werden. Obwohl dabei immer wieder neue, situations- oder gegenstandsangepasste Mischformen wie kooperatives Steuerungshandeln, „regulierte Selbstregulierung“ oder Korporatisierung herausgearbeitet wurden, bleibt der Steuerungs-begriff in sich doch leicht etatistisch, technokratisch und einem singulären Akteurverständnis verhaftet. Er ist damit nicht zwangsweise unmodern oder unbrauchbar, aber doch auf ein bestimmtes Anwendungsfeld fixiert. Sobald Phänomene in den Blick gelangen, in denen keine Über- und Unterordnung zwischen Subjekt und Objekt bzw. Staat und Gesellschaft anzutreffen ist, entsteht der Bedarf nach einer anderen Begrifflichkeit. Diesem Bedürfnis wurde durch zwei Konzepte entsprochen, deren Verwendung seit den 1990er Jahren floriert, und zwar Netzwerke und Governance. Während auf das Konzept sozialer oder politischer Netzwerke hier nicht näher eingegangen werden kann, erweist sich ein knapper Rekurs auf das Governance-Konzept deshalb als nützlich, weil sich in der Gegenüberstellung mit dem Begriff der politischen Steuerung, wie sie in Tabelle 2 stichwortartig aufgelistet ist, dessen Eigenheiten nochmals deutlich herausarbeiten lassen.

Tabelle 2: Unterscheidungsmerkmale von Steuerung und Governance

	Steuerung	Governance
Bedeutungskern	zielgerichtetes Handeln	Handlungskoordination
Frageperspektive	Bedingungen erfolgreicher Steuerung	Bedingungen dem. legitimer Kollektivwohlfahrt
Analytischer Fokus	akteurzentriert (Subjekt/Objekt)	institutionalistisch
Akteursverständnis	singulär (Subjekt/Objekt)	multipel (alle)
Wichtigster Akteur	Staat	Staat und Zivilgesellschaft
Hierarchiegehalt	Hoch	niedrig
„heimliches“ Ideal	aktiver Interventionsstaat	Regieren/koordinieren im öffentlichen. Interesse
normativer Gehalt	gering (Problemlösungsbias)	hoch („gute“ Politik)

¹¹ Interessanterweise erlebt der Steuerungs-begriff seit einigen Jahren eine Renaissance innerhalb der Rechtswissenschaft, die damit eine neue Zielrichtung des Verwaltungsrechts thematisiert, das zuvor primär auf den Rechtsschutzaspekt verengt wurde. Vgl. Treiber (2007).

Der Begriff Governance steht für alle „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig oder unterstützen können“ (Benz u.a. 2007: 9). Rainer-Olaf Schultze (1998: 236) bezeichnet Governance als „vieldeutige[n] Begriff, für den es keine dt. Entsprechung gibt. Er bedeutet Regierung *und* Regieren, aber auch Regeln, Regulierungsmechanismen, Ordnung, Herrschaft, nicht allein in Staat und Politik, sondern ganz überall dort, wo in der Gesellschaft individuelle Interaktionen und soziale Transaktionen systematischen Handlungsmustern, festen Regeln, Ordnungen folgen“. Damit ist die zielgerichtete Subjekt-Objekt-Trennung der Steuerungsdebatte zugunsten einer deutlich breiteren Konzeptionalisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft abgelöst worden. Ebenso wie beim Netzwerkkonzept gilt Governance als Ausdruck einer gewandelten Rolle des Staates, der nicht mehr das primäre Zentrum politischer Steuerungsaktivitäten bildet, sondern die Beeinflussung gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse im Konzert mit gesellschaftlichen Akteuren aller Art zu vollziehen hat. Das schließt die Möglichkeit zielgerichteter Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse zwar nicht aus, führt aber doch zu einer merklich zurückhaltenderen Beurteilung ihrer Erfolgsaussichten. In einem frühen Definitionsversuch wurde Governance noch als Ainstitutionelle Steuerung@ (Schneider/Kenis 1996: 11) übersetzt und damit auf Steuerungsinstitutionen Bezug genommen, die eine AForm von Handlungskanalisation@ (ebd.) bereitstellen. Das würde in der heutigen Governance-Debatte vermutlich als zu eng wahrgenommen werden, macht aber deutlich, dass Governance sinnvollerweise auch die Steuerungsthematik einschließen kann und sollte.

IV. Verwaltung und Interessenvermittlung

Der Beginn wissenschaftlicher Debatten lässt sich häufig nicht präzise datieren, da sie selten mit einem „Paukenschlag“ beginnen, sondern eher schleichend einsetzen und ebenso wieder beendet werden bzw. mangels Interesse „auslaufen“. Anders war dies beim „informellen“ bzw. „kooperativen Verwaltungshandeln“. 1981 erschien „die erfolgreichste juristische Dissertation der Bundesrepublik, geschrieben von einem jungen Mann in Köln – Eberhard Bohne – unter dem Titel *Der informale Rechtsstaat*“ (DIE ZEIT vom 18.11.1999: 57).¹² Die Untersuchung, die um Umfeld des DFG-geförderten Projektverbundes „Implementation politischer Programme“ entstanden war, beschrieb am Beispiel von Genehmigungsverfahren für Produktionsanlagen, das über die Auslegung und Anwendung von Umweltschutzvorschriften keinesfalls einseitig-hoheitlich entschieden wird, sondern auch Verhandlungen zwischen Genehmigungsbehörde und Anlagenbetreibern stattfinden. Dieses von Bohne als „informales Verwaltungshandeln“ charakterisierte Phänomen fand deshalb große Aufmerksamkeit, weil es mit einem Kernelement des deutschen Verwaltungsmodells zu brechen schien, das der Verwaltungsrechtslehrer Otto Mayer bereits 1895 auf die Formel zugespitzt hatte, „der Staat paktiert nicht“.

Die Existenz von Aushandlungsprozessen in der Vollzugsverwaltung wurde vor allem in der Rechtswissenschaft „zunächst fast als Provokation empfunden[en]“ (Dreier 1993: 647), weil hier noch die sog. Subordinationstheorie dominierte, in

Informelles Verwaltungshandeln als Provokation?

¹² Einen ähnlich klaren Beginn besaß die artverwandte Debatte über den „kooperativen Staat“, die ihren Ausgangspunkt im gleichnamigen Aufsatz von Ritter (1979) nahm.

der staatliches Handeln als einseitig hoheitliche Regelung gegenüber den Adressaten konzipiert wurde. Überspitzt formuliert dominierte lange Zeit die (normative) Vorstellung, die staatliche Verwaltung möge ihre Entscheidungen tunlichst in einem von äußeren Einflüssen, insbesondere von Klientelinteressen freien Verfahren finden, weil nur auf Basis dieser „inneren“ Souveränität das Gleichbehandlungsgebot zu wahren sei. Gleichzeitig galt die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte als ausreichend, um den Rechtsschutz gegenüber staatlichen Maßnahmen sicherzustellen. Ellwein hat das deutsche Verwaltungsmodell dahin gehend charakterisiert, dass es den Bürger zwar vor der Verwaltung schützen, nicht aber ihn an deren Entscheidungen beteiligen würde (vgl. Ellwein 1966: 126).

Rechtsstaatliche Bedenken

Genau diese Distanz zwischen Bürger und Verwaltung schien nun durch das informelle Verwaltungshandeln verloren zu gehen, und zwar mit negativen Konsequenzen. Obwohl der Verwaltungsakt, als charakteristischer Ausdruck des einseitig-hoheitlichen Staatshandelns, als dominierende Handlungsform nicht ernsthaft in Frage stand, drohte bei Aushandlungs- und Kooperationsprozessen eine Ungleichbehandlung (vgl. Dreier 1993: 657; Schuppert 2000: 124). Betroffene, aber nicht beteiligte Dritte haben nämlich nicht nur geringere Chancen, sich über den jeweiligen Verfahrensstand zu informieren, sondern können ihre Anliegen und Interpretationen gegenüber der Verwaltung, wenn überhaupt, dann nur mit Zeitverzögerung geltend machen. „Verhandelt man, steht das Verfahren zur Disposition, weil es nun sehr oft zu Voranfragen und zu Hilfestellungen der Behörde kommt, mit denen stillschweigend die spätere Regelinterpretation vorweggenommen wird, die Behörde sich also festlegt“ (Ellwein 1994: 99). Hinzu kommt, dass private Akteure unterschiedlich gut mit Ressourcen ausgestattet sind (vgl. auch Benz 1997: 98). Ein Sozialhilfeempfänger ist gegenüber dem Sozialamt in einer schwächeren Position als ein Investor, der beim Bauamt um eine Genehmigung nachsucht; der „einfache Bürger“ kann gegenüber einer Behörde nicht mit dem gleichen Fachwissen auftrumpfen wie ein Großunternehmen, das die eigene Rechtsabteilung oder eine internationale Anwaltskanzlei in Verhandlungen schickt. Diese nachvollziehbaren rechtsstaatlichen Bedenken haben sich im Laufe der 1990er Jahre in dem Maße abgeschwächt, wie die vielfältigen Vorteile kooperativen Verwaltungshandelns sichtbar wurden. Dazu zählen die Verfahrensbeschleunigung, die Prozessvermeidung oder die Beseitigung von Vollzugsdefiziten durch informellen Informationsaustausch (vgl. etwa Benz 1994: 22). Dass es hier zu einer Interessenvermittlung und nicht nur zur Konfrontation unterschiedlicher Standpunkte kommt, ist aus Sicht der Verwaltung als weiterer Vorteil zu nennen, was wohlgemerkt nicht ausschließt, dass Private ihre Interessen auch durchsetzen können.

In der Politikwissenschaft war man von der „Entdeckung“ (Schuppert 2000: 111) des informalen Verwaltungshandelns deutlich weniger überrascht. Während Ellwein (1994: 92) darauf hinwies, dass die Verwaltung auch schon im 19. Jahrhundert kooperative Praktiken kannte, führte Lehmbruch ein funktionales Argument ins Feld: „Ein Verwaltungsverständnis, das vom Modell der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft ausgeht, muß unterstellen, daß die Verwaltung ihre – auch informationellen – Steuerungsressourcen entweder schon mitbringt (etwa dank der spezifischen Qualifikation der Berufsbeamten) oder dank hierarchischer Autorität (im Wege der schlichten Anordnung) zu beschaffen vermag“ (Lehmbruch 1987: 35). Dies sei allerdings unrealistisch. „Vielmehr ist die Verwaltung zunehmend darauf angewiesen, notwendige Steuerungsressourcen in Austauschprozessen mit der Umwelt zu gewinnen, um ihre Autonomie zu sichern“ (ebd.: 36). Aus dieser Perspektive ist die Kooperation mit den Adressaten des Verwaltungshandelns

Tauschkalkül der Verwaltung

unumgänglich. Darüber hinaus ließ sich die kooperative Verwaltung auch als Resultat der bereits im Korporatismuskonzept thematisierten Tausch- und Kooperationszwänge verstehen, die dem auf Konsenssuche befindlichen Staat ohnehin keine Position mehr zuwies, die der Gesellschaft hierarchisch übergeordnet ist.

Fragt man zunächst nach den Ursachen für Zunahme kooperativen Verwaltungshandelns trifft man auf zwei Arten der Erklärung. Erstens den meist abstrakten Befund, dass es sich um den Ausdruck eines „Gestaltwandels“ (Schuppert 2000: 114; Dreier 1993: 656) des modernen Staates handle, der sich vor allem in der Steuerungsschwäche des Gesetzes als klassischem Instrument des Vollzuges manifestiere. Dreier hat hierzu festgestellt, es steige „zwar die Aufgabenlast des Staates, nicht aber sein Erzwingungspotential“ (Dreier 1993: 659). Zweitens werden eine Reihe konkreter Ursachen benannt, die im Wesentlichen eigeninteressierte Motive des Staates bzw. der Verwaltung am reibungslosen Gesetzesvollzug umfassen. Angesichts der Komplexität vieler Genehmigungsverfahren lassen sich auf dem Verhandlungswege nicht nur „Rechtsunsicherheiten“ (Dreier 1993: 657) beseitigen, sondern auch Klagen vermeiden, was für beide Seiten den Vorteil hat, dass es zum sofortigen Vollzug kommen kann (vgl. Ellwein 1994: 91; Benz 1997: 99).

Ursachen für kooperatives Verwaltungshandeln

Schließlich ist die Kooperationspflicht der Verwaltung entweder zu einer wichtigen Handlungsmaxime geworden, z.B. im Umweltrecht, wo das „Kooperationsprinzip“ einen festen Platz einnimmt (vgl. Schink 2007), oder es ist gesetzlich vorgeschrieben. Hier ist insbesondere die Novellierung des – mit Ausnahme der Sozial- und Finanzämter – für alle Behörden gültigen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) aus dem Jahr 1996 zu nennen. Anlass bot die Wiedervereinigung beider deutscher Staaten, die im Bundestag eine juristisch umstrittene – weil die Interessen Drittbetroffener nur am Rande berücksichtigende – Kaskade von Beschleunigungsgesetzen mehrheitsfähig werden ließ (vgl. Steinberg 1998: 281 ff.), die sich vor allem auf die Errichtung von Verkehrswegen, von Produktionsanlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, sowie von Bauvorhaben aller Art richteten (vgl. dazu ausführlich Sparwasser 2000). Neben mehreren neuen Modellen für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren kann insbesondere die Beratungs- und Auskunftspflicht des § 71c VwVfG als kodifizierte Abkehr von der klassischen Verfahrenstrias Antrag, Prüfung, Bescheid durch Verwaltungsakt betrachtet werden (vgl. Sparwasser 2000: 661). Nicht nur für kommunale und Landesbehörden, sondern auch für viele Bundesbehörden gehört die Beratung vor und während eines Antragsverfahrens mittlerweile zur Alltagsroutine (vgl. z.B. für die Arzneimittelzulassung Dejas-Eckertz/Schäfer 2005: 427 f.).

Beratung als Pflicht

Die noch 1992 angedeutete Nähe zwischen „Kooperation und Korruption“ (Seibel/Benz 1992) ist heute kein Thema mehr, da kooperatives Verwaltungshandeln in den Kontext von Verfahrensbeschleunigung und Verwaltungsmodernisierung gerückt ist. Dass dem auch „ein Wandel der Gemeinwohldefinition von der etatistisch-essentialistischen Sicht weg und zu einer Sicht des pluralistischen Zusammenwirkens hin“ (Prätorius 2000: 15) zugrunde liegt, bietet Anlass für zwei gegenläufige Interpretationen. Einerseits könnte man die positive Seite betonen, die im Übergang vom obrigkeitsstaatlichen hin zum „dialogisch-bürgerorientierte(n)“ (Sparwasser 2000: 661) Verwaltungsverhältnis besteht. Andererseits ließe sich kritisch vermerken, dass gegenüber der neutralen „Amtsermittlung“ zunehmend

Pro und Contra

die Interessen antragstellender Unternehmen¹³ und die politischen Interessen an höherer „Verfahrensökonomie“ in den Vordergrund treten.

Kooperatives bzw. informelles Verwaltungshandeln lässt sich demnach aus zweierlei Perspektiven beurteilen. Auf der einen Seite wird durchaus ein demokratischer Mehrwert an Teilhabechancen für die Betroffenen geschaffen, da „die Mehrheitsbeschaffung über den nationalen Urnengang zu viele spezifische Sonderinteressen (tilge), die sich in dieser umfassenden Aggregation nicht mehr wiederfinden“ und auch das allgemeine Gesetz „auf Aggregation und Tilgung“ (Prätorius 2000: 8) gesellschaftlicher Sonderinteressen ausgelegt ist, die sich quasi als Ausgleich im kooperativen Verwaltungsvollzug erneut artikulieren können. Der dadurch mögliche „Demokratisierungsgewinn“ wird in der wissenschaftlichen Diskussion aber meist nur im Nebensatz thematisiert (anders Benz 1997: 92 f.; kritisch Prätorius 2000: 7 ff.), was seine Ursachen in dem auf Input-Legitimation, d.h. auf Wahlen und nicht auf nachträgliche bzw. Vollzugsbeteiligung fixierten deutschen Staats- und Verwaltungsdenkens haben dürfte. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass in der administrativen Abwägung konkurrierender Interessen jene Akteure bevorzugt werden, die ökonomischen Mehrwert in die Waagschale werfen können und nicht nur um Rechtsschutz nachsuchen.

Welche unterschiedlichen Formen des informellen Verwaltungshandelns lassen sich nun in der Praxis beobachten? Zunächst ist auf eine in der Korporatismusdebatte noch eher diffus mitgedachte Differenzierung aufmerksam gemacht worden, nämlich die zwischen „kooperativer Verwaltung“ und „kooperativem Staat“. Bei Letzterem kann neben dem Gesetzesvollzug auch der Prozess der politischen Willensbildung gemeint sein, der regelmäßig zu „einer allgemeinverbindlichen generellen Normsetzung“ (Prätorius 2000: 4) führt, während sich Ersteres allein auf „Verhandlungen mit Normadressaten [konzentriert], die [selbst] zu einer Spezialnorm führen bzw. Normanwendung spezifizieren“ (ders. 4). Der kooperative oder auch „verhandelnde“ Staat bezieht sich also auf die übergeordnete Ebene der Gesetzgebung, die kooperative bzw. informelle Verwaltung auf die darunter angesiedelte Ebene des Vollzuges und der Normanwendung.

Auch zwischen informellem und kooperativem Verwaltungshandeln lassen sich Differenzierungen vornehmen. Informelle Praktiken bilden das Gegenstück zum formellen Verwaltungshandeln, während Kooperation den Komplementärbegriff zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln darstellt. Dabei gilt es zu beachten: „Nicht jedes kooperative Verwaltungshandeln ist informal, aber informales Verwaltungshandeln ohne Kooperation (im Sinne von Kommunikation, Tauschvorgängen, Konsenssuche) erscheint nicht vorstellbar“ (Dreier 1993: 652). Diese Unterscheidung lässt sich folgendermaßen schematisieren und mit Beispielen illustrieren:

Kooperative Verwaltung und kooperativer Staat

¹³ Dass dies vom Gesetzgeber gewollt war, zeigt der neueingefügte § 71a VwVfG, dessen Regelungen ausdrücklich auf „Vorhaben im Rahmen einer *wirtschaftlichen Unternehmung* des Antragstellers“ abzielen [Hervorhebung von mir. MD]. Diese nur aus der Sondersituation des ökonomischen Transformationsdrucks der Nachwendezeit erklärable Schlagseite wurde danach aber weder von der rot-grünen noch von der großen Koalition in Frage gestellt.

Tabelle 3: Varianten des Verwaltungshandelns

	Hoheitliches Verwaltungshandeln	Kooperatives Verwaltungshandeln
Formales Verwaltungshandeln	(1) Verwaltungsakt	(3) Förmliche Anhörung, Verwaltungsvertrag
Informales Verwaltungshandeln	(2) Vorabsprache zu einem Verwaltungsakt	(4) Absprachen, Vorverhandlungen, Vereinbarungen

Die klassische Form des gleichermaßen formellen wie auch hoheitlichen Verwaltungshandelns wäre der einseitige Verwaltungsakt (Zelle 1), dem allerdings auch informelle Elemente wie Vorabsprachen vorausgehen können (Zelle 2). In diesem Fall führt die Absprache zu einem rechtsverbindlichen Verwaltungsakt. Auch vom formalen Verwaltungshandeln existieren kooperative Varianten, die zwar gesetzlich vorgeschrieben sind, wie z.B. die förmliche Anhörung im Planfeststellungsverfahren (Zelle 3), aber auf kooperativer Basis stattfinden (vgl. dazu kritisch Dombert 2006). Schließlich gibt es verschiedene Formen eines gleichermaßen kooperativen wie auch informalen Verwaltungshandelns ohne rechtlich bindende Wirkungen (Zelle 4), das sowohl normersetzende wie auch normvollziehende Vereinbarungen umfassen kann (Dreier 1993: 653 ff.; Schuppert 2000: 113). Ersteres wird mitunter auch als „gesetzesabwendend“ bezeichnet. Die bei Dreier (1993: 654) aufgeführten Beispiele zählen aber allesamt in die Kategorie des kooperativen Staatshandelns, da es nicht um den Gesetzesvollzug geht, sondern um den Regelungsverzicht des Gesetzgebers auf der Bundes- oder Landesebene. Das kooperative Verwaltungshandeln ist eher auf der Ebene des Normvollzugs angesiedelt.

In diesem Zusammenhang gilt es die eingangs getroffene Feststellung, dass sich die staatliche Verwaltung in der Phase des Gesetzesvollzuges in der Regel mit einzelnen Akteuren konfrontiert sieht, meist Unternehmen oder Personen, die als Antragsteller oder Nutzer auftreten, insofern zu präzisieren, als dies vor allem für die kommunale bzw. die Landesebene gilt. Behörden, die auf Bundesebene tätig sind, treten zwar auch mit einzelnen Firmen in Kontakt, z.B. bei der Produktzulassung, haben aufgrund ihrer Aufgaben aber mindestens ebenso häufig mit Verbänden zu tun, denen entweder Anhörungsrechte eingeräumt wurden, so z.B. bei Maßnahmen gegen missbräuchliche Werbung, vor denen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft und des Verbraucherschutzes anzuhören hat (§ 23a Kreditwesengesetz), oder wenn Verbände bei der Erarbeitung untergesetzlicher Vorschriften bzw. privatrechtlicher Vereinbarungen beteiligt werden. Hier wäre z.B. die „Vereinbarung über die Kooperation gemäß § 20 Abs. 1b Energiewirtschaftsgesetz zwischen den Betreibern von in Deutschland gelegenen Gasversorgungsnetzen“ zu nennen, die gemeinsam vom Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft e.V., dem Verband kommunaler Unternehmen e.V. und der Bundesnetzagentur erarbeitet wurde und dem Ziel dient, einen „massengeschäftstauglichen“ (§ 20 Abs. 1 EnWG) Zugang zu den Gasnetzen herzustellen. In gewisser Weise kann man sich hier an die in den frühen 1970er Jahren ausgerufene Losung von der „Partizipation als Produktivkraft“ (Naschold 1972: 109) erinnern fühlen. Damals wie heute geht es um die Sicherung der Folgebereitschaft der Adressaten des Verwaltungshandelns

Verbände auch am Gesetzesvollzug beteiligt

(vgl. Döhler 2006: 221 ff.), heute freilich zunehmend auch um die Nutzung privater Expertise im administrativen Entscheidungsprozess (vgl. Steinberg 1998: 225, 256 ff.).

Wann ist mit kooperativem Verwaltungshandeln zu rechnen?

Um inmitten des hierarchieaversen Governance-Diskurses nicht den Eindruck zu erwecken, dass Kooperation zur alles dominierenden Handlungsform aufgestiegen ist, sei daran erinnert, dass sich die Diskussion um dieses Phänomen vor allem am Umweltrecht und hier wiederum an komplexen Genehmigungsverfahren entzündet hat. Die hoheitliche, von Konsensbedürfnissen unbeeindruckte Verwaltung besteht aber in weiten Teilen des öffentlichen Sektors fort, z.B. bei der Polizei, der Gewerbeaufsicht, der Lebensmittelsicherheit. Greift man auf die Beobachtung zurück, dass sich das klassisch legalistische Verwaltungshandeln in Deutschland vor allem im gehobenen Dienst, dort „oft karikaturhaft übersteigert“ (Ellwein 1966: 179) beobachten lasse, dann spricht einiges für die Vermutung, dass sich die Form des Verwaltungshandelns nicht allein nach Sektor oder Aufgabenspezifik bestimmen lässt, sondern in der Komplexität der Entscheidungsvorgänge zu suchen ist. Während der normale Lohnsteuerzahler beim Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich nur selten anders als schriftlich mit dem Finanzamt verkehren dürfte, sind bei der Steuerveranlagung vor allem großer Unternehmen informelle Kontakte, Besprechungen oder Übereinkünfte die Regel. Selbiges dürfte für (kleine) Bauanträge oder andere massenhaft zu bewältigende Vorgängen gelten. Je komplizierter ein Entscheidungsvorgang hingegen ausfällt, je vielfältiger die zu berücksichtigenden technischen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Aspekte ausfallen und auch entsprechend höher qualifiziertes Personal tätig wird, desto eher ist mit einer auf Kooperation gerichteten Verwaltung zu rechnen (vgl. auch Ellwein 1994: 94).

Praktische und wissenschaftliche Erträge

Die Erträge, die die Thematisierung des informellen bzw. kooperativen Verwaltungshandelns erbracht haben, lassen sich in zwei Kategorien unterteilen, und zwar die praktisch und die wissenschaftlich relevanten. Die wohl wesentliche praktische Konsequenz besteht darin, dass die verhandelnde Verwaltung in der alltagsrelevanten juristischen Sicht nicht länger automatisch einem Klügel- und Missbrauchsverdacht unterliegt, sondern als Normalitätserscheinung gewertet wird. Dies ist z.B. an einer der maßgeblichen verwaltungsrechtlichen Monographien aus jüngerer Zeit abzulesen, in der die kooperative bzw. informelle Verwaltungspraxis an vielen Stellen ohne den mahnenden Zeigefinger Erwähnung findet (vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Vosskuhle 2006). Die rechtsstaatlichen Bedenken sind darüber allerdings nicht vollständig verblasst, da die Zweifel daran, ob die verhandelnde Verwaltung tatsächlich alle artikulierten Interessen gleichermaßen berücksichtigt, kaum ausräumbar sind.

Aus der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Sicht bedürfen zwei Erträge der Erwähnung. Zum einen ist ein realistischeres Bild vom Verwaltungshandeln gezeichnet worden, dessen vielfältige Außenkontakte das normativ als wünschenswert erachtete Bild der inwendigen, allein auf Gesetzes- und Verordnungstexten beruhenden „Amtsermittlung“ zunehmend verdrängt. Dass gesellschaftliche Interessen nicht nur in den politischen Prozess Eingang finden, sondern auch im Gesetzesvollzug eine Interessenvermittlung stattfindet, deutet auf erhöhte Anforderungen an die administrative Leistungsfähigkeit hin, die auch bei deren wissenschaftlicher Analyse Berücksichtigung finden muss. Zum anderen ist damit – sicher nicht neu, aber verstärkt – ins Bewusstsein gerückt, dass die Verwaltung als *Akteur* mit eigenen Handlungsspielräumen und nicht nur als Vollzugsautomat tätig wird. Was auf kommunaler Ebene noch eher harmlos als „bürgernahe“ Verwaltung rezipierbar ist, erzeugt an anderer Stelle Irritationen. Denn die mittlerwei-

le verbreitete Konsultationspraxis vieler Behörden weckt widersprüchliche Erwartungen. Sie sollen sich kooperativ verhalten, aber dabei ihrem Auftrag auch in einer Art und Weise nachkommen, dass die legislativen Ziele erreicht werden. Was selbstverständlich klingt, kann je nach Regelungsfeld durchaus seine Tücken besitzen. Dass z.B. Aufsichtsbehörden wie die BaFin Banken und Versicherungen als „Kunden“ oder „stakeholder“ betrachten und an der Regelbildung beteiligen sollen, die diese Unternehmen zu einem Verhalten veranlasst, dass in Abwesenheit genau jener Vorschriften nicht eingehalten würde, ist eine der ungelösten Fragen, die aus der hier nachgezeichneten Debatte erwachsen.

V. Schlussbemerkungen

Auf den ersten Blick mag die hier vorgelegte Zusammenschau dreier Diskussionsstränge verwirrend erscheinen. Der mehrfache, über fünf Jahrzehnte reichende Wechsel zwischen normativen, konzeptionellen und an der Erklärung empirischer Fakten interessierten Problemperspektiven erfordert eine gewisse Bereitschaft, sich auf die Wellenbewegungen sozialwissenschaftlicher Erkenntnislaunen einzulassen, ist gleichzeitig aber auch – was Vieles erklärt – Abbild der thematischen Ausdifferenzierung der Politikwissenschaft als Disziplin. Das anfänglich noch stark auf Wahlen, Parteien und das Regierungssystem konzentrierte Fach hat sich sukzessive von der Input-Seite des politischen Prozesses auf die Output-Dimension vorgearbeitet und dabei das Interesse von Fragen nach der Regierungsbildung und dem Zustandekommen von Gesetzen auf die typischen Probleme des „arbeitenden Staates“ ausgeweitet, z.B. die Bedingungen der erfolgreichen Steuerung bzw. des Vollzuges in einzelnen Politikfeldern oder die Interaktionen zwischen Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren. Darüber hinaus stellt sich natürlich die Frage, welcher dauerhafte Erkenntnisfortschritt damit verbunden ist.

Auf einer abstrakten Ebene sind alle drei Debatten thematisch durch das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft verbunden, wobei als übereinstimmendes Resultat festgehalten werden kann, dass sich die Interaktionen von einer eher distanzierten Über- und Unterordnung hin zu einer stärkeren Verflechtung gewandelt haben. Dabei sollte man der Versuchung widerstehen, diese Veränderungen auf einfache Schlagworte wie das von der Abdankung des Staates oder von der Unsteuerbarkeit der Gesellschaft zu reduzieren. Beide Zuspitzungen erweisen sich gegenüber der Komplexität der realen Verhältnisse als unangemessen.

Staat-Gesellschaftsbeziehungen kein Nullsummenspiel

Die Verbändeforschung hat gezeigt, dass sich die Einflussvektoren organisierter Interessen auf politische Entscheidungen von staatlicher Seite durchaus „umdrehen“ lassen und dann zu einer Staatsentlastung beitragen bzw. sich zu einer Indienstnahme von Verbänden nutzen lassen, etwa durch die Unterstützung gesellschaftlicher Selbstregelung, die im Endeffekt beiden Seiten zum Vorteil gereicht. Versucht man die Entwicklung des Staat-Verbände-Verhältnisses im Zeitverlauf zu erfassen, scheint es angemessen von einer komplementären Entwicklung auszugehen. D.h. dass sich staatliche Entscheidungsstrukturen und gesellschaftliche Interessenkonstellationen wechselseitig beeinflussen und dabei durchaus Pendelbewegungen ausführen können (näheres dazu bei Döhler/ Manow 1997: 21 ff., 168 ff.), jedenfalls keine lineare Zu- oder Abnahme von Macht- oder Einflusspotentialen zu verzeichnen ist. Grundsätzlich sollten sich derartige Aussagen immer auf einzelne Sektoren bzw. Politikfelder beziehen, die dann aber auch auf ihre Generalisierbarkeit hin untersucht werden können.

Auch aus der Steuerungsdebatte lässt sich keineswegs auf einen generellen Steuerungsverlust des Staates schließen, auch wenn das Interesse dieser Forschungsrichtung an den *Hindernissen* politischer Gestaltungsabsichten so interpretiert werden könnte. Nicht ohne Grund wird die naheliegende Frage nach der Abnahme staatlicher Steuerungsfähigkeit als offen betrachtet (vgl. Benz 2004: 219). Denn in dieser Pauschalität ist sie nicht zu beantworten. Zwar wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion akzeptiert, dass der Staat nicht mehr der zentrale Steuerungsakteur ist und seine Macht mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere Großorganisationen, teilen muss. Daraus wird aber keine grundsätzliche Steuerungsskepsis abgeleitet (vgl. z.B. Dose 2003: 26; Benz 2004: 219). Wie auch in den vorangegangenen Ausführungen immer wieder betont wurde, ist nicht die Abdankung staatlicher Steuerungsfähigkeiten und -ansprüche zu beobachten, sondern ein „Formwandel“ staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Besonders deutlich wird dies in der regulativen Politik (vgl. dazu Grande/Eberlein 2000; Czada/Lütz 2003; Döhler 2006). Obwohl im Bereich von Post, Bahn und Telekommunikation ein Rückzug des Staates aus der direkten Dienstleistungsproduktion und -verantwortung stattgefunden hat, resultiert daraus keineswegs ein Minimalstaat ohne Steuerungsansprüche und -fähigkeiten. Vielmehr bildet sich die Marktregulierung zu einem neuen staatlichen Handlungsrepertoire heraus, dessen Interventionsstiefe und Ziele teilweise über die klassische Wirtschaftsaufsicht hinausreichen.

Schließlich deutet auch aus der Analyse des informellen Verwaltungshandelns wenig darauf hin, dass die Zunahme dieser Handlungsform primär ein Ausfluss staatlicher Schwäche darstellt. Denn die Verwaltung hat häufig, freilich nicht immer, die Wahl, welche Art des Umgangs mit Adressaten bzw. Antragstellern gepflegt wird. Und dass dabei eine Reihe eigennütziger Motive zum tragen kommen, ist in der Analyse der administrativen Tauschlogik deutlich geworden. Unbestreitbar ist hier zwar das Problem einer asymmetrischen Interessenberücksichtigung im Gesetzesvollzug. Aber dieser Gefahr sind die diversen Vorteile gegenzurechnen, die man nicht allein auf der Seite der Verwaltung verbuchen darf. Insgesamt wird die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft durch all diese Entwicklungen noch schwerer fassbar. Aber sie bleibt erhalten und sollte auch aus analytischen Gründen nicht geopfert werden. Denn selbst wenn am Ende der Befund einer (zunehmenden) Verschmelzung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren oder Institutionen steht, bedarf es auch dafür eines Maßstabes, anhand dessen dieser Wandel gemessen werden kann.

Literatur:

- Almond, Gabriel A. 1958: A Comparative Study of Interest Groups in the Political Process. In: *American Political Science Review* 52, 270-282.
- Amm, Joachim, 2007: Umweltverbände. In: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag, 367-390.
- Arnim, Hans Herbert von, 1984: *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München: Vahlen.
- Backhaus-Maul, Holger/Thomas Olk, 1994: Von Subsidiarität zu »outcontracting«: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 100-135.
- Benz, Arthur, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktion, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 88-113.
- Benz, Arthur, 2004: *Begriff und Wirklichkeit des modernen Staates*. Hagen.
- Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis, 2007: Einleitung. In: dies. (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS-Verlag, 9-25.
- Benz, Arthur/Wolfgang Seibel (Hrsg.), 1992: *Zwischen Kooperation und Korruption: abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Beyer, Jürgen/Petra Stykow, 2004: Steuerung gesellschaftlichen Wandels: Utopie oder Möglichkeit? In: dies. (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Festschrift für Helmut Wiesenthal*. Wiesbaden: VS Verlag, 9-39.
- Beyme, Klaus von, 1995: Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: *Journal für Sozialforschung* 35, 197-217.
- Bornhäuser, Annette/Jennifer McCarthy/Stanton A. Glantz, 2006: German Tobacco Industry's Successful Efforts to Maintain Scientific and Political Respectability to Prevent Regulation of Secondhand Smoke.
< <http://repositories.cdlib.org/postprints/1143> >
- Braun, Dietmar/Olivier Giraud, 2003: Steuerungsinstrumente. In: Klaus Schubert/Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 147-173.
- Capital vom 8.1.2006: *Wirtschaftsverbände: In der Abseitsfalle*.
- Czada, Roland/Susanne Lütz, 2003: Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik. In: dies. (Hrsg.), *Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 13-34.
- DIE ZEIT Nr. 47 vom 19.11.1999 (Uwe Wesel): *Wenn der Staat verhandelt. Die stille Reform: Das Recht kehrt in die Gesellschaft zurück*.

- Dejas-Eckertz, Petra/Gabriele Schöffner, 2005: Beratung im Vorfeld klinischer Prüfungen durch die Bundesoberbehörde und "scientific advice" bei der EMEA. In: Bundesgesundheitsblatt 48:4, 423-428.
- Döhler, Marian, 2002: Gesundheitspolitik in der Verhandlungsdemokratie. In: Winand Gellner/Markus Schön (Hrsg.), Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik? Baden-Baden: Nomos, 25-40.
- Döhler, Marian, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 208-227.
- Döhler, Marian/Philip Manow, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern – Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Dombert, Matthias, 2006: Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Anlagenzulassung: Rechtlicher Rahmen und praktischer Umgang. Vortrag auf dem 61. Agrarrechtsseminar in Goslar 02.-06.10. 2006. < <http://www.dgar.de/> >
- Dose, Nicolai, 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie. In: Edgar Grande/Rainer Prätorius (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos, 19-55.
- Dose, Nicolai, 2006: Verrechtlichung und die Steuerungsfähigkeit von Recht. In: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36. Wiesbaden: VS Verlag, 503-522.
- Dreier, Horst, 1993: Informales Verwaltungshandeln. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, 647-681.
- Dürr, Andreas/Dirk De Bièvre, 2007: The Question of Interest Group Influence. In: Journal of Public Policy 27, 1-12.
- Ellwein, Thomas, 1966: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ellwein, Thomas, 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.
- Eschenburg, Theodor, 1955: Herrschaft der Verbände? Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Fraenkel, Ernst, 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Frunzke, Sabine, 2005: Organisierte Patienteninteressen in der deutschen Gesundheitspolitik. Universität Potsdam: unveröff. Diplom-Arbeit.
- Gerhardt, Uta/Hans-Ulrich Derlien/Fritz W. Scharpf, 1994: Werkgeschichte Renate. In: dies (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos, 13-58.
- Grande, Edgar/Burkard Eberlein, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: Roland Czada/Helmut Wollmann (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 631-650.

- Hassel, Anke/Christine Trampusch, 2006: Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus. In: Jens Beckert/Bernhard Ebbinghaus/Anke Hassel/Philip Manow (Hrsg.), Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, 111-132.
- Hennis, Wilhelm, 1961: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. In: Politische Vierteljahresschrift 2, 23-35.
- Hirsch, Joachim, 2003: Was steuert der Staat und wer steuert ihn? In: Sonja Buckel (Hrsg.), Formen und Felder politischer Intervention: zur Relevanz von Staat und Steuerung. Festschrift für Josef Esser. Münster: Westfälisches Dampfboot, 16-29.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Eberhard Schmidt-Assmann/Andreas Vosskuhle (Hrsg.), 2006: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. 1: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation. München: Beck.
- Höpner, Martin, 2007: Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons "The Rise and Decline of Nations". In: Leviathan 35, 310-347.
- Impulse vom 18.9.2007: Mogelpackung Mittelstand.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-sovereign State. Philadelphia: Temple University Press.
- Kevenhörster, Paul, 1997: Politikwissenschaft. Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen: Leske + Budrich.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1979: Organisierte Interessen als »Gegenregierung«? In: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung. Bd. 2. Stuttgart: Ernst Klett, 139-146.
- Kneer, Georg. 1998. Von Kommandohöhen zu Maulwurfshügeln. Ein Beitrag zur Diskussion politischer Steuerung aus systemtheoretischer Sicht. In: Sociologia Internationalis 36, 61-85.
- Kneissler, Thomas, 2001: Regieren/Politische Steuerung. In: Raban von Westphalen (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem. München: Oldenbourg, 265-288.
- Koch, Hubert, 2003: Public Affairs Agenturen: Konkurrent oder Partner der Verbände? In: Verbände-Report 7:4, 44-49.
- König, Klaus/Nicolai Dose (Hrsg.), 1992: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln usw.: Carl Heymanns Verlag.
- Kubicek, Herbert, 1994: Steuerung in die Nichtsteuerbarkeit. Paradoxien in der Entwicklung der Telekommunikation in Deutschland. In: Ingo Braun/Bernward Joerges (Hrsg.), Technik ohne Grenzen. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 107-165.
- Lang, Achim/Volker Schneider, 2007: Wirtschaftsverbände. Verbandspolitik im Spannungsfeld von divergierenden Interessen und hierarchischer Integration. In: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 221-243.
- Lehmbruch, Gerhard, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.

- Lehmbruch, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370-392.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: Politische Vierteljahresschrift 37, 735-751.
- Lehmbruch, Gerhard u. a. 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 251-283.
- Leif, Thomas/Rudolf Speth (Hrsg.), 2003: Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leif, Thomas/Rudolf Speth (Hrsg.), 2006: Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lianos, Manuel/Tobias Kahler, 2006: Die Rolle der Public-Affairs-Agenturen in Berlin. In: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 290-301.
- Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: Public Administration Review 33, 298-310.
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift 30, 4-9.
- Mayer, Klaus /Natalie Naji, 2000: Die Lobbyingaktivitäten der deutschen Wirtschaft. In: Recht und Politik 36, 31-43.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden: Nomos, 89-110.
- Mayntz, Renate, 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 26. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148-168.
- Mayntz, Renate, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 17-27.
- Mayntz, Renate /Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt/M; New York: Campus.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 2005: Politische Steuerung – Heute? In: Zeitschrift für Soziologie 34, 236-243.
- Müller, Edda, 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Naschold, Frieder, 1972: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Gerhard Fehl/Mark Fester/Nikolaus Kuhnert (Hrsg.), Planung und Information. Gütersloh: Bertelsmann-Fachverlag, 69-119.

- Offe, Claus, 1981: The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: Suzanne D. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 123-158.
- Prätorius, Rainer, 2000: Von der Eingriffsverwaltung zur kooperativen Verwaltung. In: Rolf Stober (Hrsg.), *Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften*, Köln: Carl Heymanns Verlag, 3-18.
- Preuss, Ulrich K. 2000: Krise des regulativen Rechts. In: *Kritische Justiz* 33, 126-132.
- Priddat, Birger P./Rudolf Speth, 2007: *Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 145.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104, 389-413.
- Ronge, Volker, 1979: *Bankpolitik im Spätkapitalismus: politische Selbstverwaltung des Kapitals?* Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 10-21.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 621-634.
- Schink, Alexander, 2007: Das Kooperationsprinzip: die Bewährung von konsensualen und informalen Handlungsinstrumenten im Umweltrecht. In: Utz Schliesky/ Christian Ernst (Hrsg.), *Recht und Politik. Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig*. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 69-93.
- Schmidt, Manfred G., 2007: *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schmidt-Preuß, Matthias, 2002: Möglichkeiten und Grenzen der Technikumsteuerung am Beispiel des Ausstiegs aus der Kernenergie. In: Michael Kloepfer (Hrsg.), *Technikumsteuerung als Rechtsproblem: Rechtsfragen der Einführung der Gentechnik und des Ausstiegs aus der Atomenergie*. Berlin: Duncker & Humblot, 119-137.
- Schmitter, Philippe/Wolfgang Streeck, 1981: The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp99-1.pdf >
- Schneider, Volker/Patrik Kenis, 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: dies. (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/M. - New York: Campus, 9-43.
- Schultze, Rainer-Olaf, 1998: Governance. In: *Lexikon der Politik*. Band 7. München: Beck, 236-237.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2000: *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos, 111-135.

- Sebaldt, Martin, 1997: Organisierte Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sebaldt, Martin/Alexander Straßner, 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Skowronek, Andreas, 2003: Bloß nichts Verbindliches. Das Zusammenspiel von Ministerien und Lobbyisten. In: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 372-377.
- Sokolowski, Benjamin, 2005: Einflussverlust oder neue Handlungsoptionen? Anforderungen an organisierte Interessenvertretung am Beispiel deutscher Wirtschaftsverbände. Universität Potsdam: unveröff. Diplom-Arbeit.
- Sparwasser, Reinhard, 2000: Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz. In: Anwaltsblatt Nr. 11, 658-667.
- Speth, Rudolf, 2006: Die Ministerialbürokratie: erste Adresse der Lobbyisten. In: Thomas Leif/ders. (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 99-110.
- Spies, Rainer, 1994: Von der Kooperation in der Abfallpolitik zur staatlich flankierten Selbstorganisation: Das Duale System. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5, 267-302.
- Steinberg, Rudolf (Hrsg.), 1985: Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Steinberg, Rudolf, 1998: Der ökologische Verfassungsstaat. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang, 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Frankfurt a.M.; New York: Campus, 181-198.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: ders. (Hrsg.), Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34.
- Streeck, Wolfgang/Philippe Schmitter, 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? In: Journal für Sozialforschung 25, 133-157.
- Streeck, Wolfgang/Lane Kenworthy, 2005: Theories and Practices of Neocorporatism. In: Thomas Janoski u.a. (Hrsg.), The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 441-460.
- Tagesspiegel vom 18.7.1999: In der Verbraucherszene herrscht dicke Luft.
- Tagesspiegel vom 26.6.2007: Tabakindustrie: Lobby löst sich in Rauch auf.
- Töller, Annette E., 2007: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderungen staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift 48, 66-96.
- Treiber, Hubert, 2007: Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft – eine „Revolution auf dem Papier“? Anmerkungen zu einem intendierten

- Paradigmawechsel und zur „Kühnheit“ von Schlüsselbegriffen (Teil 1). In: Kritische Justiz 40, 328-346.
- Weber, Jürgen, 1976: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Welt vom 3.6.2007: VdC-Chef greift Philip Morris heftig an.
- Wiesenthal, Helmut, 2001: Interessenorganisation. In: Bernhard Schäfers/ Wolfgang Zapf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, 335-349.
- Wiesenthal, Helmut, 2006: Gesellschaftssteuern und gesellschaftliche Selbststeuerung: eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wirtschaftswoche vom 23.2.2007: Stockende Zusammenarbeit zwischen BDI und BDA.
- Witt, Dieter/Burkhard von Velsen-Zerweck, 2007: Verbändeumfrage 2005 – zum Stand des Verbandsmanagements und zu Entwicklungen seit 1996/97. In: Bernd Helmig (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen und Märkte. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 139-150.