

2 Theoretische Anknüpfungspunkte

Die Politische Soziologie wird als kritische Demokratiewissenschaft (Kißler 2007: 32) oder auch als „Bindeglied zwischen den beiden Komplementärwissenschaften“ (Stammer/Weingart 1972: 18) Politologie und Soziologie bezeichnet. In ihren Aufgabenbereich fällt alles, was Soziologen zu politikwissenschaftlich ist und was Politologen zu stark nach Soziologie riecht. Mit dieser negativen Abgrenzung ist das Forschungsfeld der Brückendisziplin – wie sie auch genannt wird (vgl. Alemann 1998b: 12) – ungefähr umrissen: das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Politik. Der Forschungsgegenstand dieser Arbeit liegt in diesem *Dazwischen*. Verbände sind wie auch Parteien Bindeglieder zwischen Gesellschaft und Politik und damit Untersuchungsgegenstände par excellence für die Politische Soziologie. Das Innenleben der intermediären Organisationen ist dabei von besonderem Interesse (vgl. Lipset 1960: 21f.).

Schicksal einer jeden Brückendisziplin ist ihre Verwurzelung an zwei Ufern, zwei Perspektiven, zwei Theorietraditionen. Aufgrund der Interdisziplinarität der Politischen Soziologie sieht sich der Wissenschaftler in der Forschungspraxis mit verschiedenen Analyseebenen und theoretischen Anknüpfungspunkten aus Soziologie und Politikwissenschaften konfrontiert. Schwebend über dem reißenden Strom der wissenschaftlichen Belanglosigkeit kann sich der Forscher entweder einem Ufer nähern und sich so für die Perspektive einer Disziplin entscheiden oder er kann in der Mitte ausharrend den Versuch einer Integration verschiedener Theorieperspektiven wagen. Man möchte meinen, dass diese Grenzgebiete in der Wissenschaft, in der ständig von Interdisziplinarität gesprochen wird, große Beachtung finden. Das Gegenteil ist der Fall. Die Zäune um die Disziplinen „herum werden immer höher gezogen – in der Hoffnung durch klare Identitäten und deutliche Außengrenzen die eigenen Besitzstände im Inneren um so zäher verteidigen zu können“ (Borchert 2004: 32). Dennoch bleibe ich im Rahmen dieser Studie auf der Mitte der Brücke stehen. Theoretische Anknüpfungspunkte aus verschiedenen Forschungssektoren werden kombiniert, um der Komplexität des Gegenstands gerecht zu werden.

Im Folgenden werden als erstes einige Grundbegriffe geklärt und Position zur Struktur-Handlung-Problematik in den Sozialwissenschaften bezogen. Zudem wird auf die Unterscheidung von Mikro-, Meso- und Makro-Ebene sowie die geplante Verknüpfung der Ebenen in dieser Arbeit eingegangen. Nachdem

dieses metatheoretisches Fundament der Arbeit gelegt ist, werden verschiedene Theorien auf den drei Analyseebenen (Mikro-Meso-Makro) für den speziellen Kontext der Fragestellung dieser Arbeit adaptiert und operationalisiert. In die Diskussion der Theoriestränge werden auch empirische Studien einbezogen. In dem Kapitel widme ich mich somit nicht nur der Theorie, sondern prüfe auch den weitläufigeren Forschungsstand. Dabei wird sich das einleitend schon umrissene Forschungsdesiderat noch einmal deutlicher herauskristallisieren.

2.1 Metatheoretisches Fundament

2.1.1 Die Begriffe *Institution*, *Struktur*, *Organisation* und *Akteur*

Der Begriff *Institution* wird in den Politikwissenschaften anders verwendet als in der Soziologie. Selbst innerhalb der jeweiligen sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen ist die Verwendung der Begriffe keineswegs konsistent. Für die Politische Soziologie ist *Institution* ein unverzichtbarer Schlüsselbegriff (Nedelman 1995: 15), gleichzeitig fällt in der Politischen Soziologie eine Definition aber besonders schwer, da sie zwischen den beiden sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen Politikwissenschaft und Soziologie steht. Da ich in meiner Forschung versuche, die fruchtbaren Felder dieser Grenzregion zu bestellen, muss ich mich notgedrungen mit beiden Begriffsinterpretationen auseinandersetzen. Um einen geeigneten Institutionenbegriff für mein Projekt herauszuarbeiten, müssen sowohl Konnotationen und *Bias* der Begriffsvarianten als auch die Relation von *Institution* zu den Termini *Soziale Struktur*, *Organisation* und *Akteur* betrachtet werden. Die Klärung des Verhältnisses zu anderen Grundbegriffen lässt die Konturen des Institutionenbegriffes deutlicher hervortreten. Zudem zeigt dieses Gruppenbild, wie eng das Problem der Begriffsvarianten mit der Dichotomie von Struktur und Handlung zusammenhängt.

In der Soziologie werden Institutionen gemeinhin als Spielregeln sozialer Interaktion verstanden (Scott 2001: 47ff.). Institutionen erlauben es den Akteuren, die doppelte Kontingenz von sozialen Situationen zu überwinden. Sie geben Akteuren Orientierung in Bezug auf das Verhalten, welches sie in bestimmten Situationen von ihrem Gegenüber zu erwarten haben und welches Verhalten von ihnen erwartet wird (vgl. Parsons 1968: 36, Schimank 2007: 163ff.). Insgesamt bleibt der soziologische Institutionenbegriff sehr weit gefasst. Das Spektrum der Institutionen – von Scott in eine regulative, normative und kulturell-kognitive Komponente aufgegliedert (Scott 2001: 51ff.) – reicht von Staatsverfassungen bis zu Begrüßungsregelungen. Im soziologischen Institutionenbegriff wird oft auch

eine Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen vorgenommen (vgl. Crozier/Friedberg 1979, North 1990 und Bogumil/Schmid 2001), die für meine Arbeit sehr wichtig ist. Die *formelle* Organisationsstruktur beispielsweise ist ein Aggregat von in Satzungen und Strategiepapieren fixierten Erwartungen, Normen und Organisationszielen; diese Ebene bezieht die strategisch intendierten und von der Führungsspitze implementierten Anreizsysteme und Strategielinien ein. Die *informelle* Struktur umfasst den Bereich des Alltäglichen, der unbewussten Regeln. Ich folge diesem soziologisch weitgefassten Grundverständnis von Institutionen und werde die Begriffe *Institution* und *soziale Struktur*²⁰, wie oft in der Soziologie praktiziert, synonym verwenden.²¹

Roland Czada bietet in Nohlens Lexikon der Politik eine Definition von Institutionen an, die mit dem soziologischen Begriff kompatibel ist. Er bezeichnet Institutionen als „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“ (Czada 1995: 205) und grenzt weiter ein:

„Politisch sind Institutionen dann, wenn sie der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür konstruierte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten. Darunter sind politische Verfassungen zu verstehen, sodann das gesamte System staatlich verbürgter Ordnung, die Gesetze und ihre Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau von Regierung und Verwaltung“ (Czada 1995: 205).

Die Politikwissenschaften verwenden also einen engeren Institutionenbegriff, der den Fokus auf *autoritative* bzw. *verbindliche* Konfliktregulierung setzt. Zudem betont die Definition zumindest implizit die formelle, regulative Dimension von Institutionen (Gesetze, Verträge etc.), allerdings ohne normative und kulturell-kognitive Aspekte von Institutionen (wie beispielsweise politische Kultur) kategorisch auszuschließen.

Das Parlament, Ministerien oder auch staatlich-institutionalisierte Gremien sind politische Institutionen par excellence. *Politikwissenschaftler neigen dazu, diese sozialen Entitäten auch dann noch als politische Institutionen zu bezeichnen, wenn sie sie als politische Akteure konzipieren.* Erst diese Bedeutungsverschiebung des Begriffs *politische Institution* in die Nähe des Begriffes *Akteur* bewirkt eine Inkompatibilität des soziologischen und politikwissenschaftlichen

²⁰ Nicht zu verwechseln mit dem Begriff *Sozialstruktur*, der mit der sozialen Schichtung einer Gesellschaft etwas ganz anderes meint.

²¹ Scott definiert Institutionen als “multifaceted, durable social structures, made up of symbolic elements, social activities, and material resources” (Scott 2001: 49). Er sieht in Institutionen also einen Subtyp von sozialer Struktur. Mir scheint diese Abgrenzung wenig gehaltvoll, zumal auch Scott intuitiv die Begriffe synonym verwendet (vgl. Scott 2001: 50).

Institutionenbegriffs, denn Institutionen sind Regelsysteme und Regelsysteme können nicht handeln.

Der Begriff *Organisation* steht zwischen *Institution* und *Akteur*. Eine *Organisation*, so die klassischen Definitionen, ist ein bewusst geschaffenes, rational aufgebautes soziales Gebilde, welches auf ein Ziel hinarbeitet (Mayntz 1963: 7). Basiselemente einer Organisation sind räumlich-sachliche Ausstattung, Organisationsziele, Mitglieder bzw. Beteiligte, sowie ihre formale und informelle Organisationsstruktur (Preisendörfer 2008).²² Hier wird der Begriff *Organisation* einerseits in die Nähe von *Institution* gerückt, da die Existenz von Organisationsstrukturen als wesentlicher Bestandteil von Organisationen hervorgehoben wird. Andererseits verweisen die Organisationsziele auf einen Willen, eine Intention, der oder die zu einem Akteur gehören muss. Die Bezeichnung Organisation erlaubt eine Betrachtung der sozialen Entität als Institution und als Kollektiv-Akteur²³.

Im Rahmen dieser Arbeit werden Ministerien einzig und allein als Kollektiv-Akteure konzipiert, da nur ihre Rolle als Gremieninitiator und Adressat von Gremienoutput von Interesse ist. Die staatlich-institutionalisierten Gremien hingegen werden nur als politische Institutionen bzw. Regelsysteme konzipiert, in denen sich die Akteure bewegen. Die Verbände, die zentralen Untersuchungsgegenstände meines Drei-Ebenen-Ansatzes, werden je nach Analyseebene als Institution oder als Kollektiv-Akteure verstanden. Dies ist notwendig, um den ganzen Prozess der verbandlichen Gremienbeteiligung nachvollziehen zu können. Auf Mikro-Ebene geht es um die binnenverbandlichen Interaktionsmechanismen und somit werden die Organisationen als Institutionen verstanden, innerhalb derer sich Mitglieder, Führungskräfte und Gremienvertreter als Einzelakteure bewegen. Die Meso-Ebene sieht eine Erfassung von Organisationen als Institutionen und als Kollektiv-Akteure vor, da die Organisationen Umwelthanforderungen

²² Im Alltagsverständnis schwingt aufgrund der räumlich-sachlichen Ausstattung, der Mitglieder und der Funktionäre von Organisationen die Konnotation mit, es handle sich um ein materielles, klar abzugrenzendes soziales Gebilde, bei näherer Betrachtung erweist sich eine Definition und eine ontologische Bestimmung aber als schwierig. Zudem ist die Innen-Außen-Abgrenzung eine extrem diffizile; ich möchte allerdings nicht weiter auf diesen Punkt eingehen und es bei diesem Hinweis belassen.

²³ *Kollektiv* beschreibt den Umstand, dass in dieser Studie Verbände durch demokratische Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse an die Präferenzen ihrer Mitglieder gebunden sind. Dem sind korporative Akteure, die ein hohes Maß an Unabhängigkeit von ihren Mitgliedern genießen, gegenüberzustellen. Kollektiv-Akteure und Korporativ-Akteure sind beides Untertypen von komplexen Akteuren, die sich dadurch auszeichnen, dass mehrere Individuen ihr Handeln zur Erreichung einer bestimmten Wirkung koordinieren (Scharpf 2000: 101). De facto bewegen sich Verbände oft zwischen beiden Idealtypen korporativer und kollektiver Akteur, da die Führungsspitzen zwar durch Wahlen und andere Mechanismen an den Willen der Basis gekoppelt sind, aber im Tagesgeschäft große Handlungsautonomie besitzen.

durch Umbau ihrer Binnenstrukturen bearbeiten. Auf der Makro-Ebene sind die Verbände als Kollektiv-Akteure konzipiert, die versuchen gegenüber anderen politischen Akteuren ihre Interessen durchzusetzen.

2.1.2 Die Struktur-Handlung-Problematik

Der Unterscheidung zwischen (sozialer) Struktur und Handlung ist ein fundamentales Problem der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung und hat, wie eben gezeigt wurde, tiefe Spuren in zentralen Begriffen hinterlassen. Die Sozialwissenschaften pendelten stets zwischen strukturalistisch-funktionalistischen Ansätzen, die sozialer Struktur eine handlungsbeschränkende oder gar -determinierende Wirkung zuschreiben, und akteurszentrierten Ansätzen, die soziale Strukturen auf die Handlungen von Akteuren zurückführen.²⁴ Dieser grundlegende Dualismus in der Theoriebildung beschäftigte eine ganze Reihe von Denkern (vgl. u.a.: Giddens 1995a, Jessop 2005, Berger/Luckmann 2004), die fruchtbare Überlegungen angestellt haben, wie diese dichotomen Begriffe zu einer dialektischen Perspektive (Seo/Creed 2002) zusammengeführt werden können. Anthony Giddens dürfte mit seiner Idee der Strukturation der bekannteste Sozialtheoretiker sein, der sich mit der Thematik befasst hat.²⁵ Die Überlegungen von Giddens und seinen Kollegen lassen Ansätze, die allein an die determinierende Kraft sozialer Struktur glauben, genauso unbrauchbar für moderne Forschungsdesigns erscheinen wie behaviouristische Ansätze, die ihren Blick einseitig auf beobachtbares Verhalten und individuelles Entscheidungshandeln legen (Kühn/Göhler 1999: 18). Jüngere gegenstandsbezogene Theorien und Studien versuchen deshalb die beiden Aspekte sozialer Wirklichkeit gleichbe-

²⁴ So geht beispielsweise Talcott Parsons, der sich an Emile Durkheim orientiert, davon aus, dass soziale Strukturen für Handelnde in konkreten Interaktionen unveränderbare Gegebenheiten sind (vgl. Durkheim 1970 (1885), Parsons 1968). Ab den 60er Jahren vollzog sich ein Richtungswechsel in der Theoriebildung (Jansen 2000: 3). Vom Behaviorismus der Psychologie (vgl. Mead 1934) inspirierte Sozialwissenschaftler entwarfen eine Gegenkonzeption zu dem *übersozialisierten* Menschenbild in der Interessen und Handlungen von Individuen Gegenstand der Betrachtungen sind. Das Modell der rationalen Handlungswahl bzw. Rational-Choice (vgl. Esser 1990) dominierte die Sozialwissenschaften in den 70er und 80er Jahren (Jansen 2000: 3f) und ist auch heute noch in den Politikwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften ein bedeutender Ansatz. Seo und Creed umschreiben den Umgang der Forscher mit dem Dilemma sehr treffend als „*a relative swing between agency and embeddedness*“ (Seo/Creed 2002: 222).

²⁵ Giddens verweist auf eine Doppelfunktion der *Strukturmomente*, die Handlungen zugleich beschränken (*constraining*) und ermöglichen (*enabling*) (Giddens 1995b: 77ff.). Routinehafte reziprok typisierte Handlungen verfestigen sich an Wiederholung oder in darauffolgenden Runden, um es in einem spieltheoretischen Jargon zu formulieren, zu Struktur. Was Handlung war, ist Struktur, bleibt aber durch zukünftige Handlungen veränderbar.

rechtigt zu integrieren (vgl. Jessop 2008, Mayntz/Scharpf 1995). Dies soll auch in der vorliegenden Arbeit geschehen.

Im Folgenden soll nun kurz Bob Jessops *Strategic-Relational-Approach* vorgestellt werden, der mit seiner plastischen Darstellung der Interdependenz von Struktur und Handlung leitend für meine Arbeit sein wird.

Der Strategic-Relational Approach von Jessop entstand in Auseinandersetzung mit der Bearbeitung der Struktur-Handlung-Problematik von Giddens und Bhaskar (Jessop 2004: 38). Jessop führt in vier Schritten von der Dichotomie aus externen Zwängen und Subjekten mit freiem Willen mittels eines radikalen methodologischen Relationalismus zu der Möglichkeit einer sich reproduzierenden sozialen Konfiguration. Handlung und Struktur werden immer enger aufeinander bezogen bzw. in Relation zueinander gesetzt. Struktur und Handlung werden zu „gewachsenen Strukturen“ und „sozialisierten handelnden Akteuren“. Diese Relationalität wird gesteigert in „strukturell eingravierte strategische Selektivität“ und „strukturell orientierte strategische Kalkulation“ (Jessop 2004: 37).²⁶ Die Relation wird noch enger: Die strukturell eingravierte strategische Selektivität kann zu rekursiv ausgewählten Strategien der Akteure führen, genau wie die reflexiv strukturell orientierten Strategien der Akteure zu reorganisierten strukturellen Konfigurationen führt (Jessop 2005: 50). Weiter fortgeführt in einer rekursiven Interaktion reorganisierter sozialer Konfiguration mit reflexiven Strategien der Akteure bestehen nun zwei Möglichkeiten: Inkohärenz und dynamischer Verlauf oder Kohärenz und ein stabiles System (Jessop 2004: 38).²⁷

In Bezug auf den Untersuchungsgegenstand *Organisation* sei darauf hingewiesen, dass organisationales Handeln nicht nur in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zur organisationalen, sondern auch zur außerorganisationalen Umwelt – d.h. institutioneller Umwelt und Verhalten anderer Akteure – steht (vgl. Ortmann et al. 2000: 327, siehe auch weiter unten zum soziologischen Neo-Institutionalismus). Wichtig ist zudem, dass es sich hier nur um die Möglichkeit eines kohärenten Systems handelt, denn einzelne Elemente eines institutionellen Arrangements können durchaus in Widerspruch zueinander stehen oder über einen gewissen Zeitraum – wenn Handlung und Struktur gemeinsam eine Dynamik entwickeln – strategische Dilemmata erzeugen (Jessop 2005: 51). Sowohl bei Institutionen als auch bei Strategien gibt es Komplementaritäten, Widersprüche und Veränderungen. Akteure haben die Möglichkeit, über die Entwicklungen von Strukturen und deren strategische Selektivität zu reflektieren und gezielt auf

²⁶ Im Original structurally inscribed strategic selectivity und structurally oriented strategic calculation.

²⁷ Jessop behauptet mit seinem Ansatz über eine dialektische Perspektive hinauszugehen, auf ein nächst höheres Level, in dem der Dualismus total aufgelöst wird (Jessop 2005: 40).

sie einzuwirken. Sie können Vermutungen darüber anstellen, welcher Pfad welche Widersprüche, Dilemmata und Chancen zur Folge hat und ihre Strategien dementsprechend ausrichten (Jessop 2005: 44, 48).

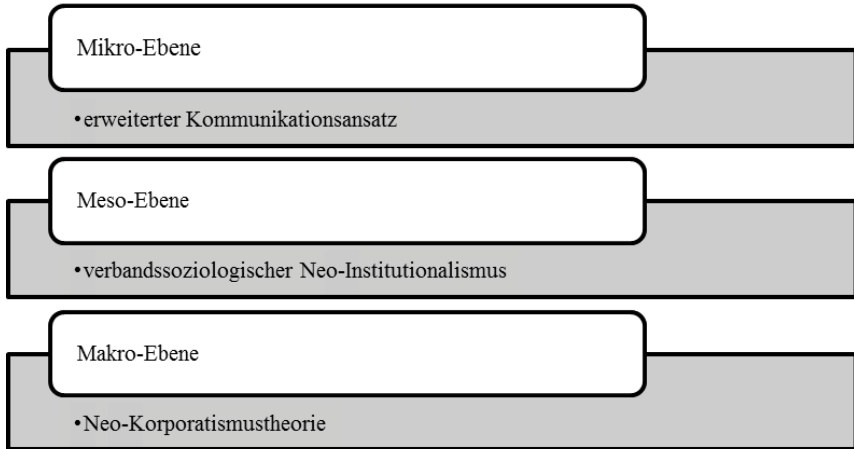
2.1.3 *Definition und Verzahnung der Ebenen Mikro-Meso-Makro*

Der Prozess von politischer Repräsentation und Interessenvermittlung durch Verbände in staatlich-institutionalisierten Gremien reicht über die zivilgesellschaftlichen Verbandswurzeln bis in das politisch-administrative System. Damit umfasst der Prozess in seiner Gesamtheit eine Menge von sozialen Phänomenen, der in der sozialwissenschaftlichen Tradition in drei Forschungsebenen unterteilt ist (vgl. Zimmer/Speth 2009: 272). Die einzelnen Ebenen *Mikro-Meso-Makro* sollen an dieser Stelle näher bestimmt werden, da ihre Grenzen nicht klar definiert, sondern kontextabhängig sind.

Auf der Mikro-Ebene geht es um die Beziehung zwischen den Gremienrepräsentanten und ihren Kollegen, Vorgesetzten und Untergebenen, d.h. um die Beziehung zwischen Individuen. Auch die Beziehung der einzelnen Vertreter zu innerverbandlichen Kollektiv-Akteuren wie etwa Führungsgremien ist Teil der Mikroanalyse. In der Analyse auf der Meso-Ebene geht es vorrangig um Organisationen als Kollektivakteure, deren Positionierung in ihrer institutionellen Umwelt und die Gestaltung ihrer Binnenstrukturen (soziologischer Neo-Institutionalismus – NI – und Thesen zum intermediären System). Auf der Makro-Ebene geht es um das *big picture*. Hier werden die Beziehung zwischen Kollektivakteuren und Kollektivakteursgruppen, d.h. zwischen staatlichen Akteuren und Verbänden, sowie das Gesamtsystem der Interessenvermittlung über Gremien in den Blick genommen (Theorie der administrativen Interessenvermittlung und Neo-Korporatismus).

Die meisten Theorien folgen der Abgrenzung von Mikro, Meso und Makro und sind auf eine der Ebenen begrenzt. Manche der verwendeten Theorien integrieren bereits zwei Ebenen, wie etwa der NI, die Thesen zum intermediären System oder auch der Kommunikationsansatz. Ich werde die Theorien so kombinieren, dass alle drei Ebenen abgedeckt sind. Eine Darstellung der verwendeten Theorien und eine Begründung für ihre Auswahl folgen in den nächsten drei Unterkapiteln. Inwiefern die Ergebnisse der einzelnen Theoriestränge aus unterschiedlichen Forschungstraditionen mit unterschiedlichen Grundannahmen zu einem stimmigen Gebilde zusammengefügt werden können, wird sich im Laufe dieser Studie zeigen.

Abbildung 3: Theoriekombination über die Forschungsebenen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Mikro-Ebene – Kommunikation funktionaler Repräsentation

Auf der Mikro-Ebene stehen Einzelpersonen, ihre Handlungen und ihre Interaktionen mit anderen Einzelpersonen oder Gruppen im Fokus der Analyse. Die zentralen Personen im Untersuchungsfeld dieser Studie und somit das Gravitationszentrum der Analyse auf der Mikro-Ebene sind die verbandlichen Gremienvertreter. Gremienvertreter sind nichts anderes als funktionale Repräsentanten, denen von ihren verbandlichen Führungsspitzen politische Macht übertragen wird (vgl.: Rhomberg 2009: 222f.). Es liegt daher nahe, Theorien politischer Repräsentation für die Analyse auf Mikro-Ebene heranzuziehen, zumal mit dem Kommunikationsansatz von Bernhard Weßels eine empirisch-geerdete Repräsentationstheorie zur Verfügung steht, welche die einzelnen Repräsentanten in den Fokus nimmt und sich gut in meine Forschungsheuristik einfügt.

2.2.1 Repräsentation als Kommunikationsprozess

Hanna F. Pitkin inspirierte mit ihrem Buch *The concept of representation*, das 1967 erstmals veröffentlicht wurde, ganze Generationen von Repräsentationsforschern. Im Rahmen meiner Arbeit ist ein Strang der Repräsentationsforschung

von besonderem Interesse, der von Hanna Pitkins Werk über Heinz Eulaus *Puzzle of Representation* (Eulau/Karps 1977) und Dietrich Herzogs kybernetische Repräsentationstheorie (Herzog 1989: 314) zu Bernhard Weßels' Kommunikationsansatz der Repräsentation führt.

Im Folgenden werde ich Weßels' Ansatz diskutieren, bevor ich ihn im nächsten Abschnitt für den speziellen Forschungsgegenstand der verbandlichen Gremienbeteiligung adaptiere.

Bernhard Weßels beschreibt das System der Repräsentation in modernen Demokratien als Pyramide, die sich vom Wähler hin zum Parlament zuspitzt. Die Interessenvermittlung verläuft „vom Speziellen oder Partikularen zum Allgemeinen“ (Weßels 1993: 108), d.h. von den Wählern über die Zwischenebenen der lokalen und nationalen Parteiinstanzen zum Parlament. Dieser „dominante[n] Vermittlungspfad“ (Weßels 1993: 108) ist aber nur der formelle, institutionell vorgesehene Aspekt²⁸ des Repräsentationsprozesses. Aus Sicht des Repräsentanten vollzieht sich der Vermittlungsprozess aber nicht in Ebenen, sondern in der individuellen Kommunikation. Ein Abgeordneter hat, laut Weßels, die Freiheit, selbst auszuwählen, mit welchen Akteuren auf welchen Ebenen er in Interaktion tritt, er kann den dominanten Vermittlungspfad „durchbrechen“ (Weßels 1993: 108f). Das ist der entscheidende Perspektivwechsel von Weßels: er erkennt das Bestehen eines Repräsentationssystems an, betrachtet es aber aus der Sicht der zentralen Akteure und schreibt ihnen eine eigene Handlungskompetenz zu.

Ausgehend von diesem Ansatz führte Weßels eine empirische Studie durch. In der Studie fragt Weßels, welchen Einfluss die Kommunikationsbeziehungen von Abgeordneten zu ihren Kontakten auf den verschiedenen Ebenen auf die Qualität politischer Repräsentation haben.²⁹ Methodisch verknüpft er dabei das Kongruenzmodell (vgl. für ein typisches Kongruenzmodell der Repräsentationsforschung beispielsweise Miller/Stokes 1963: 46), das sich am Output der Repräsentation orientiert, mit dem prozessorientierten Instrument der Netzwerkanalyse.³⁰

²⁸ Weßels nennt diesen Aspekt schlicht *institutionell*.

²⁹ Die Fragestellung Weßels entstand auch vor dem Hintergrund der These, dass korporatistische Interessenvermittlungssysteme die Berücksichtigung neuer Interessen erschweren. In einer empirischen Untersuchung fragt er, ob die Interessen der Akteure, mit denen mehr kommuniziert wird, auch eine größere Beachtung im Parlament finden. Weßels stellt einen signifikant-positiven Zusammenhang fest (Weßels 1993: 136f.).

³⁰ Patzelt und Algasinger verwenden in ihrer Studie, in der die Kommunikationsflüsse von Bundestagsabgeordneten nachvollzogen werden, auch eine Netzwerkanalyse (vgl. Patzelt/Algasinger 2001). Werner Patzelt beschäftigt sich auch schon früher intensiv mit der empirischen Umsetzung von Pitkins Repräsentationstheorie. In seiner frühen Forschung, die die bayrischen Landtags-, Bundestags- und Europaabgeordneten in den Blick nimmt, bleibt er dabei allerdings noch stark in rollen- und perceptionstheoretischen Gefilden verhaftet (vgl. Patzelt 1993).

Der Kommunikationsansatz von Bernhard Weßels weist folgende Stärken auf, die ihn interessant für mich machen:

1. Weßels operiert mit einer dialektischen Forschungsheuristik, in der handelnde Akteure und Institutionen gleichermaßen als Aspekte sozialer Wirklichkeit anerkannt werden. Damit fügt sich der Ansatz ideal in meine dialektische Heuristik ein.
2. Repräsentation wird von der Mikroebene des Repräsentanten aus betrachtet, ist aber als Prozess über mehrere Ebenen – inklusive Meso- und Makro-Ebene – angelegt.³¹ Neben den individuellen Akteuren werden auch inner-organisationalen Vermittlungsprozesse und die politischen Organisationen als Kollektivakteure in das Modell eingegliedert.
3. Repräsentation wird als kontinuierlicher Kommunikationsprozess verstanden, in dem der Repräsentant eine zentrale und aktive Rolle einnimmt.

Neben diesen Stärken hat der Kommunikationsansatz aber auch Schwächen, die eine Adaption für meinen speziellen Gegenstand notwendig machen:

1. Der Kommunikationsansatz ist – genau wie nahezu allen anderen Repräsentationstheorien – auf die Repräsentationsbeziehungen zwischen Abgeordneten, Wählern und Parteien zugeschnitten. Das Modell muss schlicht für verbandliche Gremienvertreter angepasst werden.³²
2. Fokussierung auf Verbindung Abgeordneter-Partei-Parteibasis: Auch wenn in Weßels Ansatz formal alle Kommunikationsbeziehungen des Repräsentanten betrachtet werden, so wird dieser Panoramablick doch durch sein Erkenntnisinteresse verengt, in dessen Zentrum die Responsivität von Repräsentanten, also die Aufnahmebereitschaft des Repräsentanten gegenüber Anliegen der Repräsentierten, steht. Dies wird auch in der *Durchbrechungsthese* seines Kommunikationsmodells deutlich (Weßels 1993: 108). Den Beziehungen des Repräsentanten zu Personen aus den Substrukturen seiner

³¹ Laut Weßels sind auch schon in dem Miller-Stokes-Modell schon mehrere Ebenen angelegt, da neben Abgeordneten und Wählern auch Parteien als Kollektiv-Akteure in das Repräsentationsmodell integriert sind. Ich kann dem zustimmen, würde aber behaupten, dass in dem Modell keine Integration von strukturalistischen und handlungstheoretischen Ansätzen vorgenommen wird und es sich deshalb bei Weßels Ansatz um eine neue Qualität von Mehrebenen-Ansatz handelt.

³² Matthias Kortmann hat in seiner Dissertation ansatzweise schon ein Kommunikationsmodell auf inkorporierte Interessenverbände angewendet. Er befragt seine Interviewpartner – Vertreter von Migrantenselbstorganisationen – u.a. nach ihren Beziehungen zur zivilgesellschaftlichen Basis und staatlichen Instanzen (Kortmann 2011: 84ff).

Organisation, der Mitgliederbasis, aber auch aus anderen Organisationen (Parteien, Verbände oder sozialen Bewegungen) wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt, kurz: Es findet eine Verkürzung der Betrachtung auf die Anbindung des Repräsentanten an die Parteibasis statt. Mögliche Verbindungen zu anderen Parteien, Verbänden, Experten, Beratern oder Journalisten werden ausgeklammert. Diese Verengung soll aufgehoben werden.

3. Fokussierung auf linearen Transport von Präferenzinformationen: Gleichzeitig findet eine Verkürzung in Bezug auf den Inhalt und die Richtung des Informationsflusses statt, der im Rahmen einer politischen Repräsentationsbeziehung erfolgt. Auch wenn der Kommunikationsansatz von Weißels die aktive Rolle des Repräsentanten betont, so konzentriert er sich doch auf Informationen über Präferenzen der Repräsentierten, die von der zivilgesellschaftlichen Basis eines Verbandes zum Repräsentanten fließen. Diese Verkürzung soll ebenfalls aufgehoben werden.

2.2.2 Der Kommunikationsprozess funktionaler Repräsentation

Auf der Grundlage eines ersten Vorwissens über verbandliche Gremienrepräsentation fällt eine Adaption des Modells relativ leicht. In meinem Kommunikationsmodell zu verbandlicher Gremienvertretung wird bei der Verbindung von Repräsentant und seiner Organisation zwischen den *innerverbandlichen* Kommunikationspartnern Führungsgremien, Abteilungen und Mitgliedern unterschieden (anstatt Wähler, sowie lokalen und nationalen Parteinstanzen bei Weißels). Für das Parlament wird das Gremium eingesetzt.

Zudem berücksichtige ich in meinem Kommunikationsmodell *erstens* die Verbindung zwischen Repräsentanten und anderen Organisationen und außerverbandlichen Experten. Da die Gremien oft fachlich hochspezialisiert sind, wird angenommen, dass gelegentlich auch auf externen Sachverstand zurückgegriffen werden muss. *Zweitens* wird auch die Kommunikation vom Repräsentanten zum Gremium, d.h. in das politisch-administrative System, differenzierter betrachtet. Hier werden die Kommunikationsbeziehungen des Vertreters mit der Geschäftsstelle, der Gremienfraktion und der Verwaltungseinheit, an die das Gremium angesiedelt ist, einzeln untersucht. Die Geschäftsstellen der Gremien und Gremienfraktionen sind besonders wichtig in der täglichen Arbeit der Repräsentanten. Während die Geschäftsstellen in der Regel die Rolle eines Sekretariats haben, organisieren sich in den Fraktionen Verbände mit ähnlichen Interessen. Die Verkürzung von Weißels' Modell auf die Beziehungen des Repräsentanten zur entsendenden Organisation und der Mitgliederbasis wird durch diese beiden Erweiterungen aufgehoben. Die Hervorhebung der *interverbandlichen* Kommunikation

zwischen dem Repräsentanten eines Verbandes und den Repräsentanten anderer Verbände ist in meinem Modell so gewissermaßen doppelt Rechnung getragen. Einmal über die Kommunikationsbeziehung zu den anderen Organisationen und einmal über die Beziehung zu den Gremienfraktionen. Insgesamt lässt sich festhalten: sowohl die Analyse der Kommunikation nach *unten* als auch nach *oben* ist weiter aufgefächert als bei Weßels.

Zusätzlich wird der Repräsentationsprozess im meinem erweiterten Kommunikationsansatz als reziproker Informations- und Wissensfluss verstanden. Beide Kommunikationsrichtungen – von und zu Repräsentanten – und jegliche Informationsinhalte sind Gegenstand der Erhebung und der Analyse. D.h. auch der Kommunikations(rück)fluss von den Repräsentanten zum Verband wird als wesentlicher Bestandteil der verbandlichen Gremienvertretung wahrgenommen. Damit wird Weßels' Verkürzung auf ein reines *Bottom-Up*-Verständnis, das nur Präferenzen der Mitglieder bzw. das Verbandsinteresse unter Bezug auf den Responsivitätsbegriff berücksichtigt, aufgehoben. In der folgenden Graphik werden die Reziprozität des Informationsflusses und die inhaltliche Öffnung mit den Doppelpfeilen symbolisiert.

Darüber hinaus wird der Konnex zwischen den Repräsentanten und ihren verbandlichen Führungsgremien³³ bzw. Vorgesetzten in meinem Ansatz besonders betont. Die Beziehung zwischen Repräsentanten und verbandlichen Führungsgremien – so kann mit großer Gewissheit angenommen werden – ist in der Wirklichkeit des Repräsentationsalltags sehr wichtig. Die verbandlichen Führungszirkel sind schließlich mit der Auswahl, Entsendung, Anweisung und Kontrolle³⁴ der Repräsentanten betraut. All diese Vorgänge sind auch Teil des Kommunikationsprozesse bei verbandlichen Gremienbeteiligung und somit Teil der Analyse auf Mikro-Ebene. Der Doppelpfeil zwischen Repräsentanten und verbandlichem Führungsgremium ist deshalb etwas dicker als die anderen Pfeile, um die besondere Bedeutung der Beziehung zu symbolisieren.

³³ Die Delegationstheorie, die einem Rational-Choice-Ansatz folgt, wird auch auf die Beziehung zwischen politischen Repräsentanten und ihre politischen Organisationen angewendet. Die Organisationen werden im Rahmen der Delegationstheorie als *Auftraggeber* und die Repräsentanten als *Auftragnehmer* konzipiert. Die Auftraggeber bedienen sich verschiedener Mechanismen, damit der Auftragnehmer, dem abweichende Interessen unterstellt werden, seinen Informationsvorsprung nicht nutzen kann, um vom vereinbarten Auftrag abzuweichen (vgl. bspw.: McCubbins et al. 1989, Bergman et al. 2000: 257, Müller 2000, Andeweg 2000, Pollack 2003 und Lupia 2003).

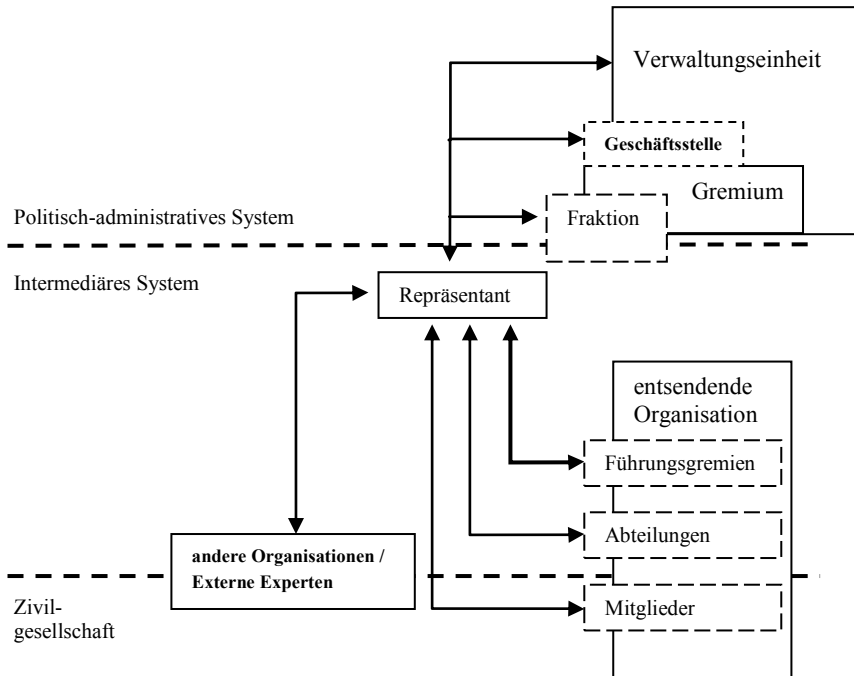
³⁴ Die Problematik der Kontrolle von Delegierten, Repräsentanten und Funktionären politischer Organisationen ist, wie Bergman, Müller und Strom anmerken (Bergman et al. 2000), mit etwas anderer Konnotation schon von Robert Michels, einem der Urväter der Politischen Soziologie, bearbeitet worden. Michels spricht hier sogar von der Organisation als Mutter der Herrschaft der Delegierten über die Delegierenden (Michels 1911: 384). Michels beschränkt sich im Gegensatz vieler seiner Nachfolger nicht auf Parteien, sondern schließt auch Verbände – insbesondere Gewerkschaften – Gegenstand in seine Betrachtungen ein (Michels 1987).

Entsprechend der besonderen und zentralen Rolle, die Weßels den Repräsentanten zuspricht, werden diese auch topologisch in die Mittel des Modells gestellt.

Der Durchbrechungsthese von Weßels, d.h. der Annahme, dass der Repräsentant den dominanten Vermittlungspfad der Interessenvermittlung vom Speziellen zum Allgemeinen durchbrechen kann, wird durch die direkte Verbindung des Repräsentanten zu allen anderen Akteuren Rechnung getragen.

Die horizontalen, dicken, gestrichelten Linien symbolisieren die durchlässigen Übergänge von Zivilgesellschaft/Lebenswelt, intermediärem System und politisch-administrativem System.

Abbildung 4: Kommunikationsmodell für verbandliche Gremienvertreter



Quelle: eigene Darstellung.

2.3 Meso-Ebene – der verbandssoziologische Neo-Institutionalismus

Die Meso-Ebene beschäftigt sich – im Kontext dieser Arbeit – primär mit Interessenverbänden. Organisationen werden einerseits als Kollektiv-Akteure konzipiert, die sich in ihrer Umwelt strategisch verhalten, andererseits werden Organisationen auch selbst als Struktur bzw. System verhaltensregulierender Normen, in der individuelle Akteure und kleine Kollektiv-Akteure agieren, betrachtet.

Zunächst wird der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus (NI) vorgestellt, der zum einen durch seine grundlegenden Thesen zum Umgang von Organisationen mit widersprüchlichen Umwelanforderungen und zum anderen durch die ihm zugrundeliegende Forschungsheuristik in der Arbeit von zentraler Bedeutung ist. Anschließend werden dann noch einige Thesen zu intermediären

Organisationen, die aus der politikwissenschaftlichen Verbändeforschung stammen, erörtert, die schließlich in den Analyseansatz des Neo-Institutionalismus integriert werden.

2.3.1 *Der (organisations-)soziologische Neo-Institutionalismus*

Der (organisations-)soziologische Neo-Institutionalismus (NI) kann als eine Forschungsperspektive betrachtet werden, die aus vier zentralen Aufsätzen entstanden ist, die sich kritisch zu der Perspektive der Institutionenökonomie äußern und eine Gegenposition umreißen.³⁵ Nach dem erstmaligen Erscheinen der Aufsätze in den 70er und 80er Jahren folgte eine Vielzahl von Autoren auch aus anderen Teildisziplinen der Sozialwissenschaften diesen Vordenkern und spannten ein weites Netz aus Theoremen. Dementsprechend ist der NI keineswegs klar abzugrenzen oder zu definieren.

Einer der vier Gründungsaufsätze des NI ist in Bezug auf meine Arbeit hervorzuheben, da er für meinen Untersuchungsgegenstand die vielversprechendsten Anknüpfungspunkte bietet. Dieser Artikel wird im Folgenden kurz zusammengefasst und anschließend an ihm das Innovative am NI verdeutlicht.

John Meyer und Brian Rowan (1977)³⁶ richten sich in ihrem Aufsatz *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* gegen die Annahme, die formale Struktur von Organisationen spiegele die Anforderungen, die aus den Aktivitäten der Organisation resultieren, wider. Stattdessen stellen sie die These auf, dass Organisationen ihre formale Struktur an Vorstellungen rationaler organisatorischer Gestaltung in der Umwelt der Organisation ausrichten (Walgenbach 2002: 319).

Laut den Autoren gibt es gesellschaftlich etablierte Rationalitätsmythen, die vorschreiben, wie bestimmte Produkte und Dienstleistungen zu erzeugen sind, wie Organisationen sich zu verhalten haben und wie sie ihre Organisationsstrukturen gestalten sollten. Um von ihrer Umwelt Legitimität und von den eigenen Mitgliedern Unterstützung zu bekommen, müssen die Organisationen diese Rationalitätsmythen in ihre formellen Binnenstrukturen integrieren (Meyer/Rowan 1991: 41). Nun besteht das Problem, dass die verschiedenen Rationalitätsmythen

³⁵ In dem Sammelband von Powell und DiMaggio werden vier Aufsätze mit „often-cited foundation works“ (DiMaggio/Powell 1991b: 1) umschrieben. Es handelt sich um die Arbeiten von John W. Meyer und Brian Rowan (1991), Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell (1991a), W. Richard Scott und John W. Meyer (1991), sowie Lynne G. Zucker (1991).

³⁶ Im Jahr 1977 ist der Aufsatz zum ersten Mal erschienen. Ich verwende die Neuauflage des Aufsatzes aus einem Sammelband von 1991. In diesem Sammelband befinden sich u.a. auch die restlichen vier Gründungsaufsätze.

einerseits widersprüchliche Imperative beinhalten und andererseits nicht den tatsächlichen Effizienzanforderungen an eine Organisation Genüge tun. Die Organisationen lösen das Problem, indem sie die operativen Prozesse von den formellen Strukturen der Organisation entkoppeln (im Original *decoupling* genannt, vgl. Meyer/Rowan 1991: 57ff.). Ergebnis dieser Dynamik ist ein ständiger Konflikt zwischen den Effizienzanforderungen und der institutionalisierten Konformität der Organisation mit zeremoniellen Regeln.

Man kann bei Meyer und Rowan zwei zentrale inhaltliche Thesen finden, die für meine Arbeit von Bedeutung sind:

1. Organisationen sind ambivalenten Umwelterwartungen ausgesetzt.
2. Die Anpassung an Umwelterwartungen erfolgt nur oberflächlich. Die Organisationen bauen eine zeremonielle Fassade auf, die den Umwelterwartungen entspricht, verfahren aber im operativen Geschäft, wie es ihnen zur Erreichung ihrer Ziele am effizientesten erscheint (Entkopplungsthese).

Mit diesen inhaltlichen Thesen ist eine Forschungsheuristik verbunden, die den (organisations-)soziologischen Institutionalismus ausmacht, aber erst expliziert werden muss:

1. Ein rein individualistisch-rationalistisches Weltbild, wie es in den Wirtschaftswissenschaften vorherrschend ist, wird abgelehnt. Es besteht, so die Vertreter des NI, die Möglichkeit, dass Praktiken zu Mythen erstarren und als Legitimationsgrundlage zu irrationalen Organisationsstrukturen führen.³⁷ Dies ist in Gegenüberstellung zur Institutionenökonomie die markanteste Neuerung.
2. Der NI kritisiert somit den verengten Institutionenbegriff seiner Vorgänger. Mit der Einführung der Rationalitätsmythen geht die Erweiterung des Institutionenbegriffs um eine kulturell-kognitive Dimension (geteilte Glaubens- und Deutungssysteme) einher. Für meine Arbeit ist sowohl die Ablehnung des rationalen Weltbilds als auch die neue Dimension des Institutionenbegriffs weniger bedeutend.

³⁷ In dem Entwurf von Meyer und Rowan ist es aber die Gesellschaft, die Rationalitätsmythen erschafft, die Organisation verhält sich mit der Übernahme dieser Mythen in ihre Struktur in einer gewissen Weise rational, denn die Gesellschaft erwartet es von ihr und ihr Überleben ist davon abhängig. Es entsteht eine Art „Rationalität der Irrationalität“ (vgl. Fach 1985, zitiert nach Alemann/Schmid 1998: 51). Allerdings handelt es sich hier um einen gänzlich anderen Rationalitätsbegriff als etwa bei Rational-Choice-Ansätzen.

3. Der Institutionenbegriff wird aber nicht nur in drei Dimensionen (Gesetze, Normen, Glaubenssysteme) untergliedert, sondern auch in anderer Weise differenziert. Im NI wird neben Institutionsdimensionen auch zwischen Institutionsebenen (formell/informell) und Institutionsorten (in Organisationen, zwischen Organisationen, über Organisationen) unterschieden. Diese Topik mit Hilfe örtlicher Präpositionen ist etwas ungelenk und bedarf der Erklärung: Institutionen *in* Organisationen sind beispielsweise Begrüßungsregeln zwischen Vorgesetztem und Sachbearbeiter (informell) oder Arbeitsverträge (formell). Institutionen *zwischen* Organisationen regeln die Interaktion von Kollektiv-Akteuren; staatlich-institutionalisierte Gremien sind in dieser Arbeit als Institutionen zwischen Organisationen konzipiert. Die Rationalitätsmythen sind gesellschaftliche Bedeutungssysteme, die subtil auf das Verhalten von Akteuren wirken, sie schweben gewissermaßen *über* den Organisationen und der gesamten Gesellschaft. Diese Differenzierung des Institutionenbegriffs ist meines Erachtens ein wichtiger, aber oft vernachlässigter Aspekt des NI.
4. Zudem beinhaltet der NI eine dialektische Auffassung von Struktur und Handlung. Der Einfluss von institutioneller Umwelt auf Organisationen ist nicht deterministisch gedacht. Den Organisationen wird in der Regel ein gewisser Handlungsspielraum zugestanden.
5. Im NI reicht die Organisationsanalyse über mehrere Ebenen. Auf der Meso- bzw. Makroebene erscheint die Umwelt der Organisation als Gefüge aus (widersprüchlichen) Institutionen, welches die Organisation mit der Gesellschaft verbindet (vgl. Hellmann/Senge 2006: 19), während die Organisationen selbst als Kollektiv-Akteure verstanden werden. Die Organisation bearbeitet die Anforderungen, die mit den Institutionen an sie gerichtet werden, indem sie ihre eigene Struktur verändert. Organisationen erscheinen auf dieser Meso-Mikroebene als Gebilde aus formellen und informellen Institutionen, das das Verhalten von Mitgliedern, Funktionären, Abteilungen oder Fraktionen reguliert, gleichzeitig aber auch als Kollektiv-Akteur, der seine eigenen Binnenstrukturen intentional verändert (vgl. 2.1.1).

Nicht nur der NI übt Kritik an älteren organisationssoziologischen Theorien, auch er selbst ist mittlerweile Gegenstand dezidierter Kritik. Im Folgenden möchte ich die wichtigsten Kritikpunkte wiedergeben und gleichzeitig entkräften bzw. Überlegungen anstellen, wie eine (neo-)neo-institutionalistische Forschungsheuristik entworfen werden kann, die der Kritik standhält.

1. Die erste Kritik unterstellt dem Neo-Institutionalismus die ungenaue Verwendung von Schlüsselbegriffen, wie Institution, Legitimität und Kognition (Senge 2006: 45f.). Die ersten Aufsätze enthielten tatsächlich Begriffe, die der Spezifizierung bedurften. Unter Verwendung neuerer metatheoretischer Überlegungen dürften in den Abschnitten zu Grundbegriffen und der Struktur-Handlung-Problematik am Anfang dieses Kapitels die Begriffe, die für meine Arbeit relevant sind, ausreichend geklärt sein.
2. Der zweite Kritikpunkt lässt sich nicht so einfach aus dem Weg räumen: Es wird im NI zwar immer wieder von Legitimität gesprochen, die beiden anderen zentralen Kategorien konflikttheoretischer Ansätze *Macht* und *Interesse* werden hingegen weitestgehend ausgeblendet. Hier bedarf es in der Tat noch einer konzeptionellen Erweiterung. Zumindest die Kategorie Interesse wird durch die Eingliederung politikwissenschaftlicher Thesen zur intermediären Stellung von Interessenverbänden integriert (siehe nächster Kapitelabschnitt).
3. Im Kontext dieser Arbeit ist der dritte Vorwurf von Bedeutung: die Organisation würde, so Mense-Petermann, nur als ganze in den Blick genommen, wodurch diese eine black-box bliebe (Mense-Petermann 2006: 72). Diese Ansicht ist grundsätzlich zurückzuweisen. Schon Meyer und Rowan, die Gründerväter des Neo-Institutionalismus, werfen einen Blick in die Organisationen, indem sie eine binnenorganisatorische Verarbeitung ambivalenter Umwelthanforderungen via Entkopplung unterstellen. Von einer Organisation als black-box kann also keine Rede sein.
4. In eine ähnliche Richtung weist der vierte Vorwurf. Er besagt, dass der NI ein struktur-funktionalistischer Ansatz ist, in dem die Handlungen von Akteuren für die Ausgestaltung der Prozesse keine Rolle spielen (Mense-Petermann 2006). Auch diese Einschätzung der Kritiker des NI ist grundsätzlich falsch. Der NI wendet sich gegen jede Art von rein restriktiven Vorstellungen von Institutionen. Dabei orientieren die Autoren des NI sich an der sozialkonstruktivistischen Theorie von Luckmann und Berger. Die beiden besprochenen Gründungsaufsätze untersuchen zwar primär die Wirkung von Umwelteinflüssen auf Organisationen, aber auch organisationsendogener Wandel oder Veränderungsimpulse von Organisationen auf die Umwelt passen in das Analyseraster (Zucker 1991, Miebach 2006: 97f., Scott 2001). John Child spricht bereits (1972) von einer strategischen Wahl der Organisationen bei der Positionierung in ihrer Umwelt. Auch in dem viel beachteten Artikel von Christine Oliver (1991) *Strategic Responses to Institutional Processes* wird Akteuren in der Organisation Handlungskompetenz zugesprochen.

Die inhaltlichen Thesen von Meyer und Rowan eignen sich ideal für eine Übertragung auf meinen Forschungsgegenstand, denn die inkorporierten Verbände sind in besonderem Maße widersprüchlichen Anforderungen ihrer Umwelt ausgesetzt, wie uns die Forschung zu politischen Organisationen zeigen wird. Aber nicht nur die inhaltlichen Thesen, sondern auch die dem NI zugrundeliegende Forschungsheuristik fügt sich problemlos in das Projekt ein. Dialektisches Grundverständnis von Struktur und Handlung, differenzierter Institutionenbegriff und Mehr-Ebenen-Ansatz sind bereits gegeben.

2.3.2 *Zwischen den Stühlen: Dilemmata von Interessenverbänden*

In diesem Abschnitt wird das intermediäre System der politischen Interessenvertretung kurz skizziert und drei Spannungsfelder besprochen, mit denen intermediäre Organisationen sich notwendigerweise auseinandersetzen müssen. Die drei Spannungen sind verschiedene Facetten eines Problemkomplexes und eng miteinander verbunden. Um es von einem politikwissenschaftlichen in einen organisationssoziologischen Jargon zu übersetzen: Interessenorganisationen verorten sich im intermediären System der Interessenvertretung, das sich ihnen als institutionelle Umwelt darstellt. Die angesprochenen binnenorganisationalen Spannungen resultieren aus dem spezifischen Kontext bzw. der institutionellen Umwelt der Organisation.

Intermediäres System bezeichnet das System politischer Interessenvermittlung in einem modernen Rechtsstaat. Es steht zwischen dem politischen-administrativen System (als Produktionsort gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen) und den in ihre Sozialmilieus eingebetteten Individuen (Privatsphäre, Zivilgesellschaft). Zwischen dem politisch-administrativen System und der Zivilgesellschaft besteht ein spannungsreiches Verhältnis, da sie nicht in der Lage sind, direkt miteinander zu kommunizieren. Sie brauchen einen Übersetzungsmechanismus, den das intermediäre System bereitstellt: Das intermediäre System dient der Generierung, Aggregation, Transformation und Artikulation von Interessen. Die Akteure im intermediären System sind Parteien, Verbände, soziale Bewegungen und Medien³⁸ (Rucht 2007). Das Kommunikationsproblem zwischen den Teilsystemen wird durch die intermediären Organisationen keinesfalls einfach in Luft aufgelöst, vielmehr verlagern sich die Spannungen ins Innere der Organisationen und werden dort bearbeitet.

³⁸ Die im Folgenden diskutierten Probleme intermediärer Organisationen gelten nicht für Medien. Sie sind keine Interessenorganisationen, sondern Wirtschaftsunternehmen.

Die folgenden Thesen sind zwar – nämlich dem letzten Absatz – in einem systemischen Vokabular vorgetragen, sind aber, da sie Verbände als intermediäre Organisationen zwischen politisch-administrativem System und Zivilgesellschaft zum Gegenstand haben, primär in der theoretischen Meso-Ebene zu verorten.

In der Organisation stehen sich *Anforderungen nach administrativer Rationalität und demokratischer Willensbildung* gegenüber.³⁹ Zum einen benötigt die Organisation demokratische Willensbildungsprozesse und einen engen Kontakt zu ihrer Mitgliedschaft. So werden Interessen aggregiert und teilweise überhaupt erst generiert (vgl. Offe 1981). Durch die Willensbildungsprozesse wird der heterogene Interesseninput zu einem Kollektivwillen geformt. Man nennt das auch die sozialintegrative Funktion der Organisation. Zum anderen muss die Organisation sich nah am politisch-administrativen System halten und versuchen, dort ihre Interessen durchzusetzen; dies ist die systemintegrative Funktion der intermediären Organisationen (vgl.: Streeck 1987: 473f). Das bedeutet, sie muss sich an die Spielregeln ihrer institutionellen Umwelt anpassen und bereit sein, Kompromisse einzugehen und mit anderen Kollektiv-Akteuren zu kooperieren.

Überspitzt formuliert könnte man sagen, die Organisation muss ständig einen kritisch reflektierten Willensbildungsprozess auf breiter Basis führen und gleichzeitig über eine Führungsspitze verfügen, die relativ autonom operieren kann und sich den Imperativen der administrativen Effektivität fügt (vgl. Child et al. 1973, Streeck 1994).

Mancur Olson zeigt in seiner Theorie zur Logik des kollektiven Handelns ein weiteres Problem kollektiver Interessenvertretung auf (Olson 2004). Er entwickelt aus zwei Annahmen eine Gegenposition zur bis dahin unbestrittenen mechanischen Aggregationsthese, nach der homogene resultsbezogene Interessen kollektives Handeln stimulieren (Wiesenthal 1993). Er nimmt an, dass:

- das Handeln Einzelner aus deren rationalen Nutzenkalkül heraus zu erklären ist und folgt damit dem methodologischen Individualismus, wie er in den Wirtschaftswissenschaften vorherrschend ist (Sebaldt/Straßner 2004: 34).⁴⁰
- die Endprodukte eines erfolgreichen Interessendurchsetzungsprozesses in der Regel Kollektivgüter (auch *Öffentliche Güter* genannt) sind, d.h. Güter, von deren Genuss niemand ausgeschlossen werden kann.

³⁹ Wolfgang Streeck fasst diesen Zusammenhang begrifflich etwas anders als Spannung zwischen Mitglieder- und Einflusslogik (vgl.: Streeck 1987: 473f, Streeck 1994).

⁴⁰ Olson wird der Neuen Politischen Ökonomie zugeordnet, die den methodologischen Individualismus verwendet, um das Verhalten von Kollektiv-Akteuren auf einer Mikroebene zu analysieren und zu erklären.

Aus dieser postulierten Grundsituation entsteht nun ein Dilemma, denn für den einzelnen Interesseträger besteht ein geringer Anreiz, der Gruppe, die für die Durchsetzung seines Interesses kämpft, beizutreten und eigene Ressourcen (Zeit, Arbeit, Geld etc.) aufzubringen. Der Einzelne kommt auch in den Genuss des Gutes, wenn er nicht an dessen Bereitstellung mitarbeitet. Die Personen, die das Interesse haben, aber aus einem Nutzenkalkül heraus passiv bleiben, nennt Olson *Trittbrettfahrer* (im Original: *free-rider*). Paradoxiertweise führt dieser Sachverhalt dazu, so die These Olsons, dass gerade die Gruppen, die nach den größten, allgemeinsten und beliebtesten Kollektivgütern streben, sich am schlechtesten organisieren lassen, da die potenziellen Mitglieder nur schwache Anreize haben, tatsächlich Mitglied zu werden.

Die Konstitution von Interessenorganisationen kommt dennoch zustande, da diese neben Kollektivgütern auch *Klubgüter* (oder *selektive Anreize*, Olson 2004: 49f.) produzieren, von denen Nicht-Mitglieder ausgeschlossen werden können.⁴¹ Zwei gängige Klubgüter sind Aufstiegschancen innerhalb des professionellen Führungssystems der Organisation und materielle Güter, wie Sozialleistungen oder Versicherungsmöglichkeiten, die sehr einfach auf Mitglieder beschränkt werden können.

Gerade inkorporierte Verbände sehen sich nun widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt. Staat und Öffentlichkeit erwarten von Interessenorganisation die Produktion von Kollektivgütern. Die Produktion von Kollektivgütern schwächt aber die Bindung der Mitglieder an den Verband von deren ideeller und monetärer Unterstützung er abhängig ist.

Die Annahme, inkorporierte Verbände hätten klare Interessen, die sich in einem Willensbildungsprozess herauskristallisieren, und würden all ihre Ressourcen zur Durchsetzung dieser Interessen aufwenden, ist eine extreme Vereinfachung der Realität. *Faktisch müssen Verbände bei Positionierungen in Gremien sehr verschiedene, teilweise gegensätzliche Interessen berücksichtigen. Diese Heterogenität der zu beachtenden Interessen sorgt für Spannungen.* Es lassen sich die Interessen von mindestens vier Gruppierungen⁴² ausmachen, die Verbände bei Argumentation und Positionierung in Gremien berücksichtigen müssen:

⁴¹ Die selektiven Anreize haben in der Regel wenig mit dem eigentlichen Organisationsziel gemein.

⁴² Unabhängig von verschiedenen Interessen und Gemeinwohlvorstellungen, die hier genannt werden, kann bei etablierten Verbänden auch noch das Interesse der Organisation an sich selbst (Michels 1911) ausgemacht werden: Die Funktionäre sind an dem Erhalt und Stabilität der Organisation und ihrer eigenen Karriere interessiert. Darum sind Organisationen auch nie an der vollständigen Erreichung des Organisationsziels interessiert, da die Organisation dadurch überflüssig werden würde. Dieser Aspekt soll hier aber keine weitere Beachtung finden.

1. die Interessen der Mitglieder
2. die Interessen aller potenziellen Mitglieder bzw. Interesseträger oder aller Verbände mit ähnlichen Interessen
3. die Interessen der staatlichen Gremieninitiators
4. das Gemeinwohl

Zunächst gibt es die fundamentalen Mitgliederinteressen; sie sind der Gründungsgrund der Verbände und aus ihnen lassen sich die originären Ziele der Verbände ableiten. So ist beispielsweise das erklärte Ziel von Verdi, die Arbeitsbedingungen und Löhne der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten im Dienstleistungsbereich zu verbessern. Auch innerhalb der Mitgliedschaft können sich Fraktionen mit unterschiedlichen Interessen herausbilden. So gibt es zum Beispiel in der IG Metall durchaus Interessendivergenzen zwischen der dominierenden Mitgliedergruppe der deutschen männlichen Facharbeiterschaft und Mitgliedergruppen, wie Migranten, Frauen und Leiharbeitern (Esser 1982).

Den Organisationen, die in staatliche Entscheidungsprozesse integriert werden, wird oft von staatlicher Seite ein Quasi-Monopolstatus in ihrem Funktionsbereich zugesprochen oder sie beanspruchen einen solchen Status selbst (siehe unten). Sie sind somit gezwungen, in staatlichen Entscheidungsprozessen nicht bloß die Interessen ihrer Mitglieder, sondern die Interessen aller potenziellen Mitglieder in ihrem Organisationsbereich zu repräsentieren (das verstärkt die Trittbrettfahrerproblematik). Verdi tritt nicht nur als Vertreter der Beschäftigten mit Mitgliedsausweis auf, sondern als Vertreter aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich.

Zudem stellt die staatliche Instanz, an die das Gremium angesiedelt ist, Ansprüche an den Verband und seine Vertreter. Sie verstehen die Verbandsvertreter unter Umständen als Angestellte oder Staatsdiener im Ehrenamt, und erwarten deshalb Loyalität sowie inhaltliche Fügsamkeit.

Des Weiteren stehen Verbände in Staatsfunktion unter einem besonderen Legitimierungsdruck. In Erfüllung staatlicher Aufgaben müssen sie Entscheidungen zum Wohle aller treffen, sie müssen ihre Forderungen vor dem Gemeinwohl rechtfertigen.⁴³ Die inhaltliche Bedeutung von Gemeinwohl bleibt aber notwendig unbestimmt, schließlich ist die Definition des Gemeinwohls erst Gegenstand des politischen Prozesses (Schuppert 2002: 21, 23). Insofern führt die abstrakte, aber in der Politik allgegenwärtige Größe *Gemeinwohl* eher nicht zu einer Veränderung der Interessenorientierung, wohl aber zu einer Veränderung

⁴³ Renate Mayntz fasst den notwendigen Gemeinwohlbezug der Forderungen von inkorporierten Verbänden als X-Verträglichkeit, d.h. Verbände müssen bei der Vertretung ihrer Interessen zumindest negative Auswirkungen auf bestimmte andere Bereiche berücksichtigen (vgl. Mayntz 1992).

der Interessendarstellung. Die Akteure versuchen ihre Positionen mit einem Gemeinwohlbezug zu stärken, sie kämpfen mit den anderen Akteuren um die Deutungshoheit. So sind beispielsweise die Gewerkschaften immer bemüht, die positive Wirkung (im Sinne der keynsianischen Multiplikatoreffekte) von Lohn-erhöhungen auf die gesamtgesellschaftliche Konsumnachfrage und somit auf das wirtschaftliche Klima insgesamt zu betonen, während die Arbeitgeberverbände niedrige Lohnnebenkosten als Notwendigkeit für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland proklamieren.⁴⁴

Um die Spannung etwas plastischer zu machen: Vom ersten bis zum vierten Referenzpunkt wird das zu vertretende Interesse immer breiter. Werden Verbände in die Erfüllung von staatlichen Aufgaben eingebunden, wird von ihnen die Orientierung an wesentlich breiteren Interessen verlangt.

Das intermediäre System ist seit geraumer Zeit einem Veränderungsdruck ausgesetzt (sei es durch die staatlichen Reformbemühungen im Sinne von Public Governance oder durch den Wandel von Wirtschaft und sozialen Milieus), der auch an den inkorporierten Interessenorganisationen nicht spurlos vorbeigegangen ist. Die angesprochenen drei Spannungen bleiben bestehen, verschärfen sich teilweise sogar. Der allgemeine Mitgliederschwund der Gewerkschaften führt beispielsweise dazu, dass sich der Interessenkonflikt zwischen allgemeinen Arbeitnehmerinteressen und den Interessen der Mitglieder verstärkt. Ansteigendes Trittbrettfahrerverhalten gefährdet den Quasi-Monopolstatus der Gewerkschaften und somit ihre privilegierte Stellung in politischen Entscheidungsprozessen. Zusätzlich müssen die etablierten Verbände mit anderen Organisationen, die von staatlicher Seite aktiv eingebunden werden, um den Zugang zu Entscheidungsarenen konkurrieren. Es gibt aber auch Gewinner, so wurden beispielsweise die Patientenorganisationen durch Reformen in der Governancestruktur im Gesundheitswesen in Beschlussorgane der Selbstverwaltung integriert.

Repräsentation und intermediäre Organisationen sind ein klassisches Feld der Politischen Soziologie, also der Verbindung der Analyse von institutionellem Kontext, Organisation und Subjektbeziehungen, von Mikro-, Meso- und Makroebene. Entsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass die Umriss der drei Paare ambivalenter Imperative, die hier vorgetragen wurden, auch schon in anderen Werken deutlich zu erkennen sind. So etwa bei Robert Michels, der Demokratie aus der Mitte heraus – oder „radikal organisationssoziologisch“ (Borchert 2012: 265) – analysiert. Michels' These des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“ ist auch als Spielart der These von der Spannung zwischen administrativer Effek-

⁴⁴ In diesem Fall ist man sich über das Gemeinwohl/Ziel einig: eine starke Wirtschaft. Nur bei dem Mitteln zu dessen Erreichung könnten die Meinungen weiter kaum auseinander liegen.

tivität und demokratischer Willensbildung lesbar; gleiches gilt für die postulierten Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Input- und Output-Legitimität (vgl. Abromeit 2002: 15ff.). Auch die Spannung zwischen Arbeitsteilung und Kontrollverlust, welche die Delegationsproblematik in politischen Organisationen ausmacht, ist bereits bei Michels zu finden (vgl. Michels 1911: 384). Die delegate-trustee-Dichotomie, wie sie von Burke und Cruger debattiert und von Pitkin wieder aufgenommen wurde, impliziert bereits die Spannung zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Willensbildung sowie darüber hinaus die Spannung zwischen den verschiedenen Interessenorientierungen.

Den Paradoxien der Repräsentation kann Iris Marion Young noch den Widerspruch zwischen einer intuitiven Zustimmung zu deskriptiver Repräsentation und einer ebenfalls einleuchtenden Ablehnung der Vorstellung homogener Gruppenidentitäten hinzufügen (vgl. Young 1997: 351f., das Problem ist auch unter *Essenzialismus-Kritik* bekannt). Die Grundfigur ambivalenter oder konfligierender Imperative taucht in verschiedenen theoretischen Konzeptionen auf. Der Begriff erfasst die interdependenten aber widersprüchlichen Ziele, Prioritäten oder Motivationen, die vielen sozialen und politischen Beziehungen zugrunde liegen (vgl. Gould 1999: 439).⁴⁵ Konfligierende Imperative helfen dabei, wichtige Dynamiken der Realität einzufangen und Hypothesen zu generieren (Gould 1999: 441). Leider sind sie aber kaum Gegenstand der empirischen Forschung.

2.3.3 Zu einem verbandssoziologischen Neo-Institutionalismus

Durch die Kombination des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus und den Thesen der politikwissenschaftlichen Verbändeforschung, lassen sich folgende Kernthesen formulieren:

1. Ambivalente institutionelle Kontexte wirken auf die inneren Strukturen und Prozesse von Organisationen (vgl. Meyer/Rowan 1991, DiMaggio/Powell 1991a).
2. Organisationen verfolgen verschiedene Strategien, um die widersprüchlichen Anforderungen und Kontexte zu verändern oder binnenorganisational zu bearbeiten (vgl. Oliver 1991, Beckert 1999 oder auch Child 1972). Eine

⁴⁵ Gould verweist auf mehrere Werke von Reinhard Bendix, aus denen er die Idee der konfligierenden Imperative entlehnt haben will. Allerdings sind die Textstellen, auf die er verweist, sehr kryptisch. Der Begriff wird zwar von Bendix erwähnt aber kaum weiter ausgeführt (vgl. Bendix 1977, c1964: 137, Bendix/Brand 1973, c1968: 616ff., Bendix 1973: 620ff.).

gängige Strategie ist die Entkopplung von formaler Organisationsstruktur und realen Organisationsprozessen (vgl. Meyer/Rowan 1991).

Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand *Interessengruppen*, kann die politikwissenschaftliche Verbändetheorie die widersprüchlichen Anforderungen konkretisieren:

3. Interessengruppen in öffentlicher Funktion sehen sich drei Konflikten ausgesetzt:
 - a. der Spannung zwischen verschiedenen Interessenorientierungen (vgl. Mayntz 1992),
 - b. der Spannung zwischen demokratischer Willensbildung und administrativer Effektivität (vgl. Streeck 1994) und
 - c. der Trittbrettfahrer-Problematik, d.h. dem Widerspruch zwischen Produktion von Kollektivgütern und Mitgliederbindung (vgl. Olson 2004: 49f.).

Mit Hilfe dieser Thesen zum intermediären System soll auf der Meso-Ebene der Frage nachgegangen werden, wie die Verbände die ambivalenten Anforderungen ihrer Einbindung in staatliche Aufgaben strategisch bewältigen.

2.4 Makro-Ebene – Korporatismus in dialektischer Perspektive

Einzelpersonen oder das Innenleben der Kollektivakteure rücken nun in den Hintergrund. Auf der Makro-Ebene werden die staatlichen Gremieninitiatoren und die Verbände als Kollektivakteure betrachtet.

Als zentraler Theoriestrang zur Analyse der Makro-Ebene wird die Korporatismustheorie herangezogen. Bei der Korporatismustheorie handelt es sich keineswegs um klar abgegrenzte Theorien mit einem festen Satz an Prämissen und aus ihnen abgeleiteten Thesen, vielmehr kann man von einer wissenschaftlichen Debatte sprechen. Als in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in westeuropäischen Ländern eine freiwillige Kooperation zwischen Staat und maßgeblichen gesellschaftlichen Kollektiv-Akteuren bzw. Verbänden entstand, wurde der Begriff *Korporatismus* verwendet, um diese Form der Zusammenarbeit zu bezeichnen (Niechoj 2003: 196). Besonders in den 70er und 80er Jahren war die Korporatismusdebatte in den Gesellschaftswissenschaften allgegenwärtig. Die Anschlussfähigkeit der Grundidee an umfassende Themenbereiche wie Kapitalismus und Demokratie führte zu einer Rezeption der Korporatismusdebatte in verschiedensten Fachdisziplinen. Politikwissenschaft, Soziologie, Politi-

sche Soziologie, aber auch die Rechts- und Geschichtswissenschaften diskutieren das gesellschaftliche Phänomen. Die theoriegeschichtliche Strahlkraft der Korporatismuskonzepte reicht bis in aktuelle wissenschaftliche Debatten. Es gibt ganze Monographien, die sich ausschließlich mit den feinen Unterschieden der Theorievarianten beschäftigen (bspw.: Reutter 1991 oder Williamson 1989). In meiner Arbeit werde ich nur die Überlegungen von Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehmbruch und Roland Czada verwenden und ihre Theorien auf mein Spezialthema *Gremienbeteiligung* und meine Fallauswahl zuschneiden.

2.4.1 Strukturelle Bedingungen des Korporatismus nach Schmitter

Pluralistische Theorien der Verbändeforschung gehen davon aus, dass Interessengruppen auf der Grundlage allgemein anerkannter Spielregeln, wie der Verfassung, Verträgen und Traditionen, am politischen Willensbildungsprozess mitwirken (Fraenkel 1974). Im Rahmen dieser Spielregeln konkurrieren die Verbände um die Aufmerksamkeit des Staates, der auf die Forderungen der Verbände reagiert (Musch 2011: 28). In diesem Gruppenprozess, so die Annahme der Pluralismustheoretiker, würde sich letzten Endes das Gemeinwohl durchsetzen, da alle Interessen ungefähr den Einfluss auf Entscheidungen erlangen würden, der ihrer gesellschaftlichen Relevanz angemessen ist (vgl. Truman 1951: 51).

Laut Philippe C. Schmitter hat die Realität der westeuropäischen Interessenvermittlungssysteme in den 70er Jahren, insbesondere die industriellen Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat, wenig mit dieser Theorie eines fairen politischen Wettbewerbs gemein. Schmitter behauptet, die Einbindung von Verbänden sei nicht durch pluralistischen Wettbewerb, sondern geregelte Tauschbeziehungen zwischen Staat und einigen wenigen privilegierten Verbänden geprägt (vgl. Schmitter 1974). Er setzt damit der pluralistischen Wettbewerbstheorie die korporatistische Monopoltheorie entgegen (Czada 1994: 45) und richtet seine Aufmerksamkeit vor allem auf die Struktur der Verbände, ihre Konstitution und ihre Ressourcen als Determinanten für die Entstehung bestimmter Einbindungsformen.

Zentrale Merkmale und Grundvoraussetzungen für ein korporatistisches Interessenvermittlungssystem sind laut Philippe C. Schmitter:

- eine begrenzte Anzahl von Interessengruppen
- die hierarchische Organisation der Interessengruppen
- demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsmechanismen innerhalb der Interessengruppen

- ein Monopolstatus der Interessengruppen in ihrem Bereich (Schmitter 1974: 93f und 99f.)

Sowohl die Verbände als auch der Staat, so Schmitter, profitieren von der Einbindung der Verbände. Die Verbände erhalten einen Einfluss in ihrem Bereich, müssen dafür aber ihre Forderungen an den Staat mäßigen (Schmitter 1974: 93f.).

Laut Schmitter beruht das Repräsentationsmonopol auf einem Akt der Anerkennung seitens des Staates, d.h. der Staat adelt den Verband, indem er den Verband zum exklusiven Verhandlungspartner in einem bestimmten Feld ernennt. Darin besteht laut Schmitter bereits das erste Zugeständnis des Staates an die betreffenden Verbände, das der Verband ihm mit einem Gegenwert entlohnen muss (Schmitter 1974: 93f.). Meines Erachtens kann der Monopolstatus aber auch eine *natürliche* Ursache haben, wie etwa den Mangel an anderen mächtigen Verbänden im Bereich oder die Fusion von konkurrierenden Verbänden zu einem einzigen mächtigen Verband. Fehlt es dem Staat an alternativen ernstzunehmenden Verhandlungspartnern, hat der Monopolverband eine wesentlich stärkere Stellung.

2.4.2 Korporatistische Tauschprozesse nach Lehmbruch

Auch wenn Schmitter bereits die Interaktion der Akteure andeutet, so bleiben die „Prozesseigenschaften korporatistischer Politik“ – nach Roland Czadas Ansicht – bei Schmitter doch unterbelichtet (Czada 1994: 45). Gerhard Lehmbruch (1987) entwickelt mit seiner „neo-korporatistische[n] Tauschhypothese [...] eine prozesstheoretische Ergänzung des organisationsstrukturellen Ansatzes“ (Czada 1994: 48) von Schmitter.⁴⁶

Lehmbruch konzipiert staatliche Organe und Verbände als strategiefähige Kollektiv-Akteure, die über korporatistische Arrangements eine Arbeitsteilung verhandeln (vgl.: Sebaldt/Straßner 2004: 41), die für beide Seiten Vorteile bringt. Korporatismus ist somit für die Kollektiv-Akteure nur ein Mittel, um ihre strategischen Ziele zu erreichen. Die staatlichen Organe versprechen sich von der Arbeitsteilung beispielsweise Steuerungsentlastung und Implementierungshilfen, während die Verbände mit Korporatismus eine erhöhte Einflusschance auf die

⁴⁶ Elisabeth Musch beschreibt Lehmbruchs Ansatz als prozessanalytischen Zugang (Musch 2011: 29).

Politik und Schutz vor staatlicher Intervention verbinden (vgl.: Lehbruch 1987).

Um die Tauschbeziehung in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand dieser Studie plastischer zu machen, sind im Folgenden die strategischen Ziele bzw. Funktionszuweisungen⁴⁷ aufgelistet, die staatliche Akteure und Verbände mit der Gremieneinbindung verbinden können. Dabei werden die Ziele in zwei Gruppen aufgeteilt: problembezogene und politische Ziele (siehe unten und vgl. Weingart/Lentsch 2008: 28f.)⁴⁸.

2.4.2.1 Strategische Ziele staatlicher Akteure

Im diesem Abschnitt werden alle strategischen Ziele erfasst, die staatliche Akteure möglicherweise mit der institutionellen Verbände-Liaison verfolgen.

⁴⁷ In der Literatur zu staatlich-institutionalisierten Gremien mit Verbandsbeteiligung oder zu Politikberatungsgremien gibt es viele Hinweise auf strategische Ziele, welche die Akteure bei der Aufnahme einer solchen Kooperation verfolgen. Nicht immer ist hier die Rede von „strategischen Zielen“. In der Regel wird bei der Erklärung für das Bestehen von solchen Kooperation auf „Funktionen“ (vgl.: Weingart/Lentsch 2008: 28ff.) oder „Motive“ verwiesen (vgl.: Reutter 1991: 205). Lehbruch benutzt den Begriff des Tausches (Lehbruch 1987), der auf Tauschgüter verweist. Allerdings werden die metatheoretischen Implikationen der unterschiedlichen Klassen in Bezug auf die Struktur-Handlungs-Problematik nicht ausreichend reflektiert. Frans van Waarden geht falsch in der Annahme, das Konzept der Funktion würde eine Brücke zwischen Struktur und Akteur schlagen (vgl. van Waarden 1992: 33). Der Begriff *Funktion* deutet auf eine Argumentationsfigur eines systemtheoretisch-funktionalistischen Erklärungsansatzes für das Bestehen von Gremieneinbindungen. Da in dieser Arbeit der Staat und Verbände als strategisch-handelnde Akteure betrachtet werden, verbietet sich eine solche Perspektive. Die Tauschmetaphorik Lehbruchs enthält eine wirtschaftswissenschaftliche Konnotation und verweist auf die Axiome eines Rational-Choice-Ansatzes, die für mich unnötigen Ballast bedeuten würden. Der Verweis auf Motive verlässt das systemtheoretische Verständnis und verweist auf ein handlungs- bzw. konflikttheoretisches Verständnis (vgl.: Reutter 1991: 205). Der Begriff *Motiv* hat mir aber für die Betrachtung von strategisch-handelnden Kollektiv-Akteuren eine zu starke affektive Konnotation. Im Folgenden werde ich deshalb nicht von Funktionen, Motiven oder Tauschgütern, sondern von strategischen Zielen bzw. von Funktionszuweisungen durch Akteure, d.h. Funktionen *für* jemanden, sprechen. Das Signifikat, also der bezeichnete Gegenstand bzw. das worauf der Begriff referiert, bleibt dasselbe, nur der Signifikant, also der begriffliche Verweis auf den Gegenstand, wird leicht umgedeutet.

⁴⁸ Weingart und Lentsch verweisen bei dieser Unterscheidung auf weitere Klassifizierungen (vgl. Murswieck 1994b, Krevort 1993, Renn 2003). Die Klassifizierung zwischen problembezogenen und politischen Zielen ist analytischer Natur, in der Realität sind die Kategorien keinesfalls eindeutig. Dieser Eindruck verstärkt sich zusätzlich, wenn man die Kategorien auf konkrete Formen der Einbindung anwendet. In der Regel treten mehrere Ziele gleichzeitig und in ihrer Bedeutung für die Akteure in unterschiedlichen Gewichtungen auf. Dennoch ist eine begrifflich-gedankliche Trennung sinnvoll, da so verschiedene Aspekte der Einbindung und die strategische Ausrichtung der Akteure deutlich werden.

Die problembezogenen Ziele stehen zugleich für eine rationalistische Sicht auf Gremien und die vermeintlich neutralen Funktionen der Gremien im politischen Prozess. Die besondere Sachnähe und Kompetenz der Verbände (vgl. Saretzki 1997), die den politischen Akteuren bei ihrer Entscheidungsfindung helfen soll, ist Grundlage aller problembezogenen Ziele. Viele der problembezogenen Funktionszuweisungen werden eher wissenschaftlichen Beratungsgremien zugesprochen, sind aber durchaus auch bei Gremien mit Verbandsbeteiligung zu finden. Neben den problembezogenen Zielen der osmotischen Beziehung zwischen staatlichen Instanzen und Verbänden kann man auch politische Ziele als Ursache für die Einbeziehung von Verbänden ausmachen, bei denen es vor allem um Kommunikation und Abstimmung aber auch um machtpolitisches Kalkül von Politikern oder politischen Fraktionen geht.

Abbildung 5: Strategische Ziele der staatlichen Gremieninitiatoren

Problembezogene Ziele	Einbindung von Sachkunde
	Erhöhung der Entscheidungsnachhaltigkeit durch Betroffenenintegration
	Frühzeitige Problemerkennung
	Problemanalyse
	Identifikation von Handlungsalternativen
	Formulierung von Empfehlungen
	Entwicklung von Richtlinien und Standards
	Evaluierung durchgeführter Maßnahmen
	Installierung unabhängiger Kontrolle
Politische Ziele	Herstellung von (vor)politischem Konsens
	Kommunikation und Multiplikation staatlicher Politik
	Detektion von gesellschaftlichen Meinungen / Soundingboard
	Erhalt von Unterstützung bei der Implementierung
	Agenda Cutting
	Entscheidungsdruck senken/erhöhen
	Legitimation eigener Entscheidung oder Argumentation
	Image(-transfer) von Verbänden
	Verlagerung von Verantwortung auf zivilgesell. Akteure

Quelle: eigene Darstellung.

Der Begriff *Betroffene* schließt in diesem Falle sowohl die potenziellen Geschädigten als auch die potenziellen Profiteure mit ein.

Die Ziele *Agenda Cutting* und *Entscheidungsdruck senken/erhöhen* sind vor allem bei kurzfristig und zeitlich begrenzt eingerichteten Gremien zu beobachten. Die Hartz-Kommission und diverse Untersuchungsausschüsse sind in diesem Kontext ein beliebtes Ziel von Unterstellungen.

Eng mit der Legitimierung politischer Entscheidungen ist das Ziel des Imagetransfers verbunden. Verbände, die ehrenamtlich von Interesseträgern geführt werden, also keinerlei Karriereoptionen bieten und auch sonst allein von einer moralisch-intrinsischen Motivation ihrer engagierten Mitgliedschaft leben, sind in der öffentlichen Wahrnehmung über jeden Zweifel erhaben. Gelingt es staatlichen Akteuren, solche Verbände in Entscheidungen einzubinden, wird das positive Image des Verbandes auf die politische Entscheidung und auch den staatlichen Akteur übertragen.⁴⁹

2.4.2.2 Strategische Ziele der Verbände

Auch die Verbände verbinden klare strategische Ziele mit ihrer Beteiligung an staatlich-institutionalisierten Gremien.

Abbildung 6: Strategische Ziele der Verbände

Politische Ziele	Inhaltliche Positionierung
	Einfluss auf Gesetzesvorhaben
	Vetoposition
	Einfluss auf Implementierung
	Informationsbeschaffung
	Aufbau persönlicher Lobbykontakte
	Interessen als neutrale Informationen verkaufen
	Staatliche Ausschreibungen, finanzieller Vorteil

Quelle: eigene Darstellung.⁵⁰

⁴⁹ Einige der politischen Ziele, wie beispielsweise das Agenda Cutting, sind aus normativer Sicht sicherlich kritisch zu sehen.

⁵⁰ Beim *finanziellen Vorteil* handelt es sich weder um ein problembezogenes noch ein politisches Ziel, deswegen wird es hier einfach als weiteres Ziel gefasst.

Die Verbände versuchen über die Gremien vor allem auf die *Enden* der Politikzyklen zu wirken: frühzeitig, wenn die Gesetzesvorhaben noch in den Kinderschuhen stecken, und am Schluss, wenn es um die Implementierung beschlossener Regelungen geht. Zugleich geht es ihnen aber auch um die Protektion ihrer Wirkungsbereiche über Vetoregelungen oder schlicht um Informationsbeschaffung, denn Gremien sind für sie wichtige Informationskanäle in die Entscheidungszentren des politisch-administrativen Systems.

Vertreter von Verbänden können ihre Einbindung in institutionelle Kontexte nutzen, um persönliche Kontakte zu Ministerialbeamten auf der Arbeitsebene aufzubauen und so einen zusätzlichen Weg der Einflussnahme zu schaffen. Dieses weite Feld der Schattenpolitik (Alemann/Eckert 2006) und der informellen Kontakte wird hier als Lobbying bezeichnet (Leif/Speth 2006a: 14). Problematisch am Lobbying ist vor allem die Intransparenz der Absprachen zwischen den verbandlichen und staatlichen Eliten. Generell sind persönliche Kontakte oder auch berufliche Verbindungen zwischen Politikern und Interessengruppen oder Unternehmen kritisch zu sehen, da Rollenverteilungen verwischen oder verschiedene Rollen miteinander konfliktieren.

Verbände können bei staatlichen Anfragen nach ihrem Fachwissen Sachlagen verfälscht darstellen, um dadurch die politischen Entscheidungen entsprechend ihres Interesses zu beeinflussen. Dieses Mittel der Beeinflussung ist auch den staatlichen Entscheidungsträgern hinlänglich bekannt. In der Regel verfügen die Ministerien aber über ausreichend Sachverstand, um Stellungnahmen grob zu bewerten oder können dieser Gefahr durch eine spezielle Gremienarchitektur Rechnung tragen. Die paritätische Einbindung von Verbänden mit diametral entgegengesetzten Interessen ist beispielsweise ein bewährtes Mittel, um nicht zu sehr von der Aufrichtigkeit der Verbände abhängig zu sein.

Die Einbindung kann sich auch in finanzieller Hinsicht für Verbände lohnen. Verbände erhalten durch ihre Einbindung umfangreiches Wissen über staatliche Ausschreibungen und Auftragsvergabepraktiken von öffentlichen Geldern. Inkorporierte Organisationen können sich bei öffentlichen Ausschreibungen über ihre Einbindung einen entscheidenden Vorteil gegenüber ihrer nicht-inkorporierten Konkurrenz verschaffen. Zudem werden Gremienposten teilweise vergütet, so dass Verbände ihr hauptamtliches Personal oder andere Organisationsbereiche hierüber teilfinanzieren können. Allerdings ist hier anzumerken, dass die Einbindung Verbände auch finanziell belasten kann. Oft reichen Aufwandsentschädigungen (vgl. Bundesreisekostengesetz) für die Teilnahme an Gremien nicht aus, um den Aufwand zu decken.

2.4.3 Integrative Makro-Perspektive auf Gremienbeteiligungen

Schmitters strukturelle Vorbedingungen und Lehmbruchs akteurszentrierte Korporatismustheorie werden von mir zu einer dialektischen Makro-Perspektive auf das Interessenvermittlungssystem verbunden (siehe 2.1.1), die strukturelle Rahmenbedingungen und handelnde Akteure gleichzeitig in den Blick nimmt.⁵¹

Die integrative Perspektive ermöglicht eine spannende Analyse im Ergebnisteil (ab dem vierten Kapitel). Zunächst werden die realen strukturellen Rahmenbedingungen der Gremienbeteiligung in den einzelnen Fällen, die in der Studie berücksichtigt wurden, mit Schmitters idealtypischen (Vor-)Bedingungen des Korporatismus abgeglichen: Gibt es Wettbewerb zwischen den Verbänden oder Repräsentationsmonopole? Sind die Verbände hierarchisch organisiert? Sind die innerverbandlichen Entscheidungsprozesse demokratisch organisiert? In einem zweiten Schritt wird herausgearbeitet, welche strategischen Ziele und Funktionszuweisungen bei den Akteuren tatsächlich dominant sind, d.h. welche Vorteile sich staatliche Initiatoren und insbesondere Verbände von der Gremienbeteiligung versprechen. Anschließend werden die beiden Aspekte in Zusammenhang gebracht. Welche Auswirkungen haben sich wandelnde strukturelle Rahmenbedingungen und modifizierte Strategien staatlicher Gremieninitiatoren auf die strategische Ausrichtung der Verbände und die Funktionen, die sie der Beteiligung in Kontext ihrer Gesamtstrategie der Interessendurchsetzung zuweisen? Und wie wirkt die Strategiewahl auf die Rahmenbedingungen zurück? Schließlich kann anhand der Dynamiken von staatlichen und verbandlichen Strategien sowie den sich wandelnden Rahmenbedingungen eine Entwicklung des Vermittlungssystems skizziert werden.

2.5 Zusammenfassung der Theorie

Durch den Drei-Ebenen-Ansatz und die Kombination von verschiedenen Theorien auf jeder Analyseebene hat die Arbeit einen sehr ausgeprägten Theoriekörper. Mir erscheint es deshalb sinnvoll an dieser Stelle die Theoriekombinationen der einzelnen Ebenen noch einmal zusammenzufassen.

⁵¹ Auch Lehmbruchs prozessanalytische Erweiterung der Korporatismustheorie zu seiner Theorie der administrativen Interessenvermittlung (vgl. Lehmbruch 1987) und die Weiterentwicklung von Lehmbruchs Theorie durch Roland Czada (vgl. Czada 1992 und Czada/Schmidt 1993) beinhalten eine dialektische Perspektive, sie verwenden nur nicht denselben Begriff – dialektisch – zur Beschreibung des metatheoretischen Fundaments.

Mikro-Ebene – das erweiterte Kommunikationsmodell: Auf der Grundlage der Kommunikationsansätze von Herzog (1989) und Weßels (1993) habe ich ein Kommunikationsmodell speziell für Verbandsvertreter in staatlich-institutionalisierten Gremien entwickelt. Mit Hilfe des Modells werden in einer erweiterten Netzwerkanalyse die Kontakte der Repräsentanten identifiziert und die Kommunikation mit den Kontakten in Bezug auf Form und Inhalt analysiert. Die Netzwerkanalyse umfasst einerseits die Kommunikation der Repräsentanten in die eigene Organisation. Hier liegt ein besonderes Augenmerk auf der Responsivität der Vertreter und der speziellen Verbindung der Vertreter zu ihren verbandlichen Führungsgremien und Vorgesetzten, die für Auswahl, Entsendung, Anweisung und Kontrolle der Vertreter zuständig sind. Andererseits umfasst die Analyse die Kontakte in andere Verbände, zu unabhängigen Experten, zur Geschäftsstelle und den Fraktionen des Gremiums und in die staatliche Verwaltungseinheit, an die das Gremium angeschlossen ist.

Meso-Ebene – der verbandssociologische Neo-Institutionalismus: Der Interessenvermittlungsprozess zwischen Zivilgesellschaft und politisch-administrativem System, so das zentrale Axiom der Thesen zum intermediären System, ist grundsätzlich problembehaftet. Im Vermittlungsprozess sind die intermediären Organisationen mit drei Problemen konfrontiert, die unter Bezugnahme auf den (organisations-)soziologischen Neo-Institutionalismus nach Meyer und Rowan auch als konfligierende Umwelthanforderungen (vgl. Meyer/Rowan 1991) verstanden werden können: erstens die Spannungen zwischen den Interessen der Kernmitgliedschaft und anderen Interessen, die es in den Positionierungen zu berücksichtigen gilt (vgl. u.a. Mayntz 1992), zweitens die Spannungen zwischen den Forderungen nach demokratischer Willensbildung und administrativer Effektivität (vgl.: Wiesenthal 1993, Streeck 1994) und drittens die Spannung zwischen dem Zwang, Kollektivgüter zu produzieren und dem Trittbrettfahrerverhalten der Interesseträger (Olson 2004: 49f.). Die intermediären Organisationen entwickeln verschiedene Strategien, um diese Spannungen binnenorganisational zu verarbeiten (vgl. Wiesenthal 1993). Der NI hebt eine Strategie hervor, er besagt, dass Organisationen im Allgemeinen operative Prozesse von den formellen Strukturen der Organisation entkoppeln, um widersprüchlichen Anforderungen gerecht zu werden (Meyer/Rowan 1991: 57ff.).

Auf der Meso-Ebene soll analysiert werden, welche der konfligierenden Imperative in der Realität der alltäglichen Gremienarbeit auftreten und welche Strategien die Verbände entwickeln, um sie zu bewältigen.

Makro-Ebene – Korporatismus im neuen Gewand: Nach Philippe C. Schmitter ist die korporatistische Einbindungsstruktur von Interessenverbänden in Politikprozesse nicht durch zwischenverbandlichen Wettbewerb, sondern durch Repräsentationsmonopole der Verbände geprägt (Schmitter 1974: 93f und 99f.). Auf der Makro-Ebene wird analysiert werden, inwiefern dieses Repräsentationsmonopol bei den untersuchten inkorporierten Verbänden noch der Wirklichkeit entspricht. Auf der Grundlage von Lehmbruchs Tauschhypothese (vgl. Lehmbruch 1987, Czada 1994: 48) habe ich zudem strategische Ziele aufgezeigt, welche die staatlichen Akteure und die Verbände bei ihrer Zusammenarbeit verfolgen können. Im Ergebnisteil soll herausgearbeitet werden, welche strategischen Ziele die staatlichen Organe und die Verbände mit der Einbindung bzw. Beteiligung in Gremien tatsächlich verbinden und wie die Gremienbeteiligung in der Gesamtstrategie der verbandlichen Interessendurchsetzung einzuordnen ist. Darüber hinaus sollen auch die Wechselwirkungen zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und strategischen Zielen der Akteure Gegenstand eines systematischen Vergleichs sein.

Verbände in staatsnahen Gremien
Die politische Soziologie der funktionalen
Repräsentation

Gobert, J.

2014, XVIII, 282 S. 24 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05477-9