
Wirtschaftskammern als politische Akteure: Organisation, Strategie und Einfluss

Patrick Bernhagen

1 Einleitung

Chambers of Commerce (nachfolgend: CoC) sind wichtige Akteure im Kontext der Beziehungen zwischen Unternehmertum und Politik. Sie mobilisieren wichtige Ressourcen – vor allem Personal, Finanzen und Legitimität – und beteiligen sich an der Formulierung und Umsetzung von öffentlicher Politik. Mehr noch, die Kammern mobilisieren „komplementäre Ressourcen“ (Schneider et al. 2008, S. 3), indem sie an der Politikimplementation teilnehmen und Selbstregulierung in ausgewählten Politikfeldern organisieren. Aber trotz ihrer Bedeutung sind die Kammern kaum im Fokus der Forschung zu Unternehmertum und Politik im Besonderen oder der Interessengruppenpolitik im Allgemeinen. Teilweise spiegelt dieser Mangel an systematischer Forschung die ambivalente Rolle und den Status der CoC im Kontext der Wirtschaft-Regierung-Beziehungen wider. Sind Kammern im Wesentlichen Wirtschaftsverbände, die sich hauptsächlich durch einen altertümlichen Anstrich von den Spitzenverbänden der Wirtschaft unterscheiden? Oder sind sie eher öffentliche Institutionen? Der Mangel an politikwissenschaftlicher Forschung kann auch die Schwierigkeiten widerspiegeln, die Kammern in aktuelle Ansätze einzuordnen, welche die Strategien und Effektivität von Interessenorganisationen erklären. Es ist deshalb das Ziel des Kapitels, die politische Rolle der CoC dadurch zu erhellen, die möglichen Beiträge verschiedener Forschungsprogramme und Zugänge der Politikwissenschaft und der Organisationssoziologie zum Studium dieser Organisationen auszuleuchten. Damit trägt das

P. Bernhagen (✉)

Institut für Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart, Stuttgart, Deutschland

E-Mail: patrick.bernhagen@sowi.uni-stuttgart.de

Kapitel auf dreierlei Weise zur Kammerforschung bei. Erstens durch eine Einordnung der CoC in aktuelle Typologien nicht-staatlicher Akteure, zweitens dadurch, dass die Herausforderungen für Kammern im Vergleich zu anderen, intensiver erforschten Wirtschaftsverbänden angesprochen werden, und drittens dadurch, dass skizziert wird, wie die theoretischen Konzepte in der Politikwissenschaft und der Organisationssoziologie die Forschung in diesem Feld bereichern können.

Dazu werde ich zunächst den Versuch unternehmen, die CoC in Typologien nicht-staatlicher Akteure zu verorten. Im dritten Abschnitt skizziere ich die Herausforderungen, denen sich die Kammern bei der Ressourcenmobilisierung im Lichte der *Population Ecology*-Perspektive ausgesetzt sehen, und werde die Rolle darstellen, die der Staat für ihr Ressourcenumfeld spielt. Der vierte Abschnitt befasst sich mit den Problemen, kollektive politische Positionen zu formulieren sowie den Folgen für das Lobbying und den politischen Einfluss der CoC. Im Fazit fasse ich einige Implikationen dieser theoretischen Perspektiven für die Strategien und die Performanz der Kammern im vergleichenden Kontext zusammen und skizziere Wege der zukünftigen Forschung.

2 Handelskammern als nicht-staatliche Akteure

In kapitalistischen Systemen erfüllen CoC drei grundsätzliche Funktionen: Erstens fördern und unterstützen sie Wirtschaftsaktivitäten im In- und Ausland, indem sie Dienstleistungen, Bildungsmaßnahmen und Expertise anbieten. Zweitens ermöglichen sie Selbstregulierung in den Bereichen der Standardsetzung, Akkreditierung und Berufsausbildung. Und drittens repräsentieren sie die Wirtschaft politisch. Die letzte der drei Funktionen erfordert eine Verortung der CoC in einer Typologie nicht-staatlicher politischer Akteure, welche die aktuelle Forschung zu organisierter politischer Interessenvertretung informiert.

Versuche, organisierte Interessen zu klassifizieren, können induktiv vorgehen, indem sie Gruppenkategorien etablieren, die auf der empirischen Beobachtung von Organisationen gründen, die diese Gruppen repräsentieren. Alternativ können sie eine deduktive Logik anwenden, um Gruppen mit Bezug auf Variablen zu definieren, die analytisch wichtige Eigenschaften von Gruppen erfassen. Ein Beispiel für den ersten Zugang ist die Liste der organisierten Interessen von Schlozman und Tierney (1986), die auf Lobbyorganisationen basiert, die in Washington D.C. ermittelt wurden. Dies führte zur Unterscheidung von zehn Typen von Interessenorganisationen: Spitzenverbände der Wirtschaft, Handelsverbände, Gewerkschaften, Landwirtschaftsverbände, Berufsverbände, Gruppen mit freiwilliger Mitgliedschaft, Grundrechts- und Wohlfahrtsorganisationen,

Unternehmen, Rechtsanwaltskanzleien und die „Inter-Regierungs-Lobby“ (ausländische oder subnationale Regierungsakteure). Jüngere empirische Forschung hat diese Klassifikation im weiteren Sinne angewandt, wobei die Liste pragmatisch ergänzt wurde, um den in Frage stehenden Forschungsproblemen zu entsprechen. So nahmen Baumgartner et al. (2009) Koalitionen, Denkfabriken und Regierungsverbände in die oben genannte Liste auf, während Binderkrantz und Rasmussen (2015) eine Variante erarbeiteten, um Wirtschaftsgruppen, Freizeitgruppen, Identitätsgruppen, Berufsverbände, Bürgergruppen, institutionelle Gruppen und Gewerkschaften zu unterscheiden (zur kritischen Diskussion der Klassifizierungen: Baroni et al. 2014).

Wenn diese induktiven Typologien angewandt werden, dann sind CoC üblicherweise der Kategorie „Spitzenverband der Wirtschaft“ zugeordnet (z. B. Baumgartner et al. 2009). In Fällen wie der U.S. Chamber of Commerce, die individuelle Firmen wie auch regionale und lokale Kammern zu ihren Mitgliedern zählt, ist das vertretbar und zutreffend. Während jedoch der Begriff des „Spitzenverbandes“ normalerweise für Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft reserviert ist, genießen Kammern in unterschiedlichen Ländern einen öffentlich-rechtlichen Status und Pflichtmitgliedschaft. Nationale Kammersysteme, die auf Pflichtmitgliedschaft basieren, gibt es etwa in Österreich, Deutschland und Italien. Im Gegensatz dazu gründen die Systeme im Vereinigten Königreich, in den USA und in den meisten der neuen Marktdemokratien in Zentral- und Mitteleuropa auf freiwilliger Mitgliedschaft.¹ Wenn die Mitgliedschaft obligatorisch ist, dann ist die Unterscheidung zwischen Kammern und anderen Wirtschaftsverbänden klar, da in liberalen Demokratien die Spitzenverbände der Wirtschaft im Allgemeinen freiwillige Organisationen sind. Wenn die Kammermitgliedschaft freiwillig ist, dann ist der Unterschied weniger deutlich. Darüber hinaus spielen die Kammern ihre bedeutsamste Rolle auf der lokalen und regionalen Ebene (Bennett 1995). Aber auch andere Wirtschaftsverbände weisen dezentralisierte und/oder föderale Strukturen auf. Und ähnlich diesen anderen Wirtschaftsverbänden sind die Kammern oft in Dachorganisationen oder Föderationen auf höheren Ebenen organisiert. Folglich ist die Praxis des induktiven Zugangs problematisch, um Kammern als Spitzenverbände der Wirtschaft zu klassifizieren.

Darüber hinaus sind Forscher, die sich mit Kammern beschäftigen, skeptisch, Kammern als Wirtschaftsverbände zu klassifizieren. Sack (i. d. B.) identifiziert

¹Überdies werden die Begriffe „Spitzenverband“ und „Dachverband“ oft inkonsistent und mitunter austauschbar in der Literatur gebraucht.

eine Reihe gemeinsamer Merkmale der Kammern, die in der beobachteten Kombination allein bei Kammern vorkommen, weshalb er diese „als eigene und distinkte Kategorie der Wirtschaftsorganisation“ behandelt. Schmitter und Streeck (1999, FN 33) hielten fest, dass die „Unterscheidung zwischen Kammern und Wirtschaftsverbänden schwierig ist und darüber hinaus von Land zu Land variiert“. Für die Forscher in dem EU-finanzierten Projekt „Small and Medium sized Enterprises and Business Interest Organisations in the European Union“ schaffen Kammern und ähnliche Typen öffentlich-rechtlicher Organisationen „besondere Probleme der Operationalisierung und Klassifizierung, da sie in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Funktionen wahrnehmen“ (Traxler ohne Jahr). In ihrer Forschung behandeln diese Autoren Kammern als Interessenverbände der Wirtschaft, „wenn ihr Hauptbetätigungsfeld in der Interessenvertretung im Zusammenhang von Arbeits- und Produktmärkten besteht.“ (Traxler ohne Jahr), das heißt, wenn sie mit kollektiven Tarifvertragsverhandlungen oder politischer Interessenrepräsentation befasst sind. Im Gegensatz dazu sind Kammern, die entweder reine Verwaltungskörperschaften sind (und öffentliche Politik im Namen des Staates umsetzen) oder reine Dienstleistungsorganisationen (spezialisiert auf die Leistungserbringung für ihre Mitglieder) von der Analyse ausgeschlossen worden.² Aber Traxler und seine Kollegen nennen keine entsprechenden Beispiele, und es bleibt fraglich, ob es reine Beispiele dieser Art gibt. Tatsächlich ist die relative Betonung, die auf die hauptsächlichen Funktionen der Kammern gelegt wird (politische Repräsentation, Dienstleistungserbringung für die Mitglieder und Ko- oder Selbstregulierung) eine wichtige Variable, die den Mix der Strategien widerspiegelt, die genutzt werden, um Ressourcen aus der Umwelt zu extrahieren (s. a. Schmitter und Streeck 1999).

Wenn ein deduktiver Absatz verfolgt wird, dann können weitere Unterscheidungen auf der Basis der Natur des Interesses gemacht werden, das repräsentiert wird. Nach Olson (1965) sollten gesellschaftliche Gruppen nach ihrer Größe unterschieden werden, da diese Variable die Fähigkeit beeinflusst, Ressourcen zu mobilisieren und öffentliche Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Nach der Festlegung des Effektes der Gruppengröße (einer kontinuierlichen Variable), verortet Olson Gruppen in einer ordinalen Klassifikation, die von großen zu „latenten“ Gruppen (z. B. Konsumenten, Beschäftigte) bis zu intermediären Gruppen (Firmen in oligopolen Sektoren) und privilegierten Gruppen (Firmen in stark kon-

²Pflichtmitgliedschaft und/oder ein öffentlich-rechtliches Statut wurde von diesen Forschern anscheinend nicht als problematisch angesehen.

zentrierten Märkten) reicht. Die einfache Unterscheidung entlang der Gruppengröße bringt ihre eigenen Probleme mit sich, nicht zuletzt, weil Größe relativ ist. Die Gruppe der Betriebe, die von einer regionalen Kammer repräsentiert werden, ist relativ klein im Vergleich zur (latenten) Gruppe der Konsumenten in der gleichen Region. Zugleich repräsentiert eine regionale Kammer einen potenziell großen Mitgliedskreis (alle Unternehmen) im Vergleich zum Regionalverband einer Vereinigung, die einen spezialisierten Wirtschaftszweig vertritt. Also mag Olsons Größenfaktor als eine Variable nützlich sein, um Kammern und ihre Mobilisierungsprobleme (siehe unten) zu untersuchen, aber sie ist nicht sehr hilfreich, um den Status von Kammern in einer Typologie organisierter Interessen zu bestimmen.

Eine zweite Variable, die von Olson als formativ für die Mobilisierungsaussichten einer Gruppe angesehen wird, ist die Heterogenität angesichts der Mitgliedsgröße: Wenn Mitglieder einer kleinen Gruppe sich stark in ihrer Größe unterscheiden, dann sind kollektive Handlungen wahrscheinlicher als in Gruppen, die aus relativ gleichen Mitgliedern bestehen (Olson 1965, S. 22 ff.). CoC streben normalerweise an, alle Firmen, groß und klein, zu repräsentieren. Also erfüllen sie das Olsonsche Kriterium einer Organisation, die eine heterogene Gruppe vertritt.³ Dies verbessert ihre Probleme der kollektiven Handlung.

Wenn man die Größe und Heterogenität unterschiedlicher Gruppen vergleicht, setzt das die Fähigkeit voraus, ihre Grenzen zu bestimmen. Walker (1991) unterscheidet zwischen Gruppen mit klar definierten Mitgliedschaftsbereichen (die oft auf einem ökonomischen oder beruflichen Merkmal gründen) und jenen, die für alle Bürger offen sind. Diese Klassifikation würde Kammern als Organisationen mit einem klar definierten, wenn auch eher weiten Mitgliedschaftsbereich behandeln. Es ist offenkundig, dass die klare Identifikation des Mitgliedschaftsbereichs einer Organisation ein wesentlicher Faktor ist, der beides, nämlich Mobilisierungs- und Lobbyanstrengungen, formt. Auf Themen, im Gegensatz zu Mitgliedern, fokussierend klassifizieren Schneider und Baltz (2003) Interessengruppen nach dem Bereich ihrer Aktivität. Dies führt dazu, zwischen Gruppen mit allgemeinen Interessen und jenen zu unterscheiden, die auf eine begrenzte Anzahl von Themen spezialisiert sind. CoC in dieser Dimension anzusiedeln, ist sowohl instruktiv als auch problematisch. Einerseits sind sie in ihrer Tätigkeit auf jene Themen

³Beer (1965), der etwa zeitgleich zu ähnlichen Fragen wie Olson arbeitete, unterschied zwischen „Produzentengruppen“ (Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) und „Konsumentengruppen“ (Beer 1965, S. 319 ff.). Von den Klassifikationen, die hier diskutiert werden, kann nur Beers „Produzentengruppe“ die Kammern voll einschließen, aber damit geht eine Ungenauigkeit einher, da auch Gewerkschaften in diese Kategorie fallen.

begrenzt, die für die Unternehmen von Interesse sind. In diesem Bereich sind CoC andererseits Generalisten und nicht auf einen bestimmten Sektor oder Wirtschaftszweig beschränkt. Aber die Eigenschaften und Bereiche der Themen, bei denen Interessenorganisationen aktiv sind, sind ihrerseits der politischen Umwelt endogen und Gegenstand strategischer Wahl (siehe unten).

Im Licht der Vor- und Nachteile dieser Typologien wird hier vorgeschlagen, Chambers of Commerce (CoC) als *generalistische Wirtschaftsverbände* zu klassifizieren. Als Generalisten können sie es sich aussuchen, in einer weiteren oder engeren Bandbreite von Aktivitäten und Themenbereichen tätig zu sein. Die Auswahl trifft mitunter Staat für sie (siehe unten). Am wichtigsten ist, dass die Klassifikation der Kammern als generalistische Wirtschaftsverbände eine Analyse jener Strategien erlaubt, welche die Unterstützung von (potenziellen) Mitgliedern mobilisieren, von denen diejenigen Ressourcen extrahiert werden können, welche die Organisationen für ihr Überleben und Wachstum brauchen. Zugleich wird durch diese Einordnung auf die Fähigkeit der Kammern fokussiert, zu öffentlichen Entscheidungsprozessen Zugang zu erhalten bzw. diese beeinflussen zu können und damit Ressourcen wie etwa Lizenzen, finanzielle Förderungen oder eine vorteilhafte Gesetzgebung zu erhalten. Diese dienen wiederum der Prosperität der CoC und ihrer Mitglieder.

3 Mobilisierung von Konstituenten und Ressourcen

Alle Organisationen, die danach streben, große Gruppen zu repräsentieren, sehen sich Problemen der kollektiven Handlung und Mobilisierung ausgesetzt. Freiwillige Organisationen müssen die Anzahl und das Engagement ihrer Mitglieder und Unterstützer aufrechterhalten und erhöhen, die verschiedene Ressourcen beisteuern, welche zum Überleben und dem Erreichen weiterer Ziele der Organisation beitragen. Im fundamentalsten Sinne muss eine Organisation zunächst ihr Überleben sicherstellen, bevor sie sich anderen Zielen zuwenden kann. Damit wird die Sicherung von Umweltressourcen zu einer essenziellen Aufgabe. Also postulieren Austausch- und Ressourcenabhängigkeitstheorien, dass der Erwerb und die Aufrechterhaltung von Ressourcen tägliche Aufgaben des organisatorischen Überlebens darstellen (Pfeffer und Salancik 1978). McCarthy und Zald (1977) haben betont, dass Ressourcenmobilisierung die Herausforderung beinhaltet, potentielle Mitglieder durch das Marketing von Dienstleistungen und die Werbung der weiteren Vorteile für Mitglieder und Unterstützer anzusprechen. Dazu sollten das Verfolgen von Nischenstrategien (Hannan and Freeman 1977) und Differenzierung (Blau 1972) gezählt werden. CoC sind hiervon nicht ausgenommen, und

sie haben unterschiedliche Strategien zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Orten verfolgt, um diese Probleme zu bewältigen. In Systemen mit freiwilliger Mitgliedschaft sind Kammern mit den gleichen Problemen kollektiver Handlung und Wettbewerbsdruck befasst wie andere generalistische Wirtschaftsverbände.

Olsons (1965) Argument zur Logik der kollektiven Handlung liefert eine leistungsfähige Erklärung, warum Individuen Organisationen (nicht) beitreten und wie Organisationen darauf reagieren. Individuelle Mitglieder jeder Gruppe, die versuchen, Ressourcen für kollektive Handlungen zu mobilisieren, z. B. Unternehmen, die danach streben, ihre gemeinsamen Interessen vis-à-vis Politikern und Gewerkschaften vorzubringen, haben Anreize zum Trittbrettfahren. Viele Güter, die Kammern anbieten, sind reine öffentliche Güter, das heißt, sie sind nicht-ausschließbar und nicht-rival. Beispielsweise hat die Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce (2016, S. 13) in ihrem *2016 Scottish Parliament Election Manifesto* das Ziel artikuliert, die nächste schottische Regierung dazu zu verpflichten, „Kosten zu reduzieren, die aus denen schottischen Unternehmen Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren britischen und internationalen Konkurrenten entstehen.“ Die Maßnahmen, durch die dies erreicht werden soll, enthalten, *inter alia*, die Kürzung von Unternehmenssteuern und die Reduktion der Fluggastzölle (Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce 2016, S. 13). In dem Maße, wie diese Ziele erreicht werden, können sie in der Region tätigen Nicht-Mitgliedern ebenso nützen wie Mitgliedern. Damit werden ohne selektive Anreize, die zu Beteiligung motivieren, kollektive Handlungen kaum stattfinden. Die Unternehmen in ihrer Gesamtheit, auch die lokalen Unternehmen, haben als eine große Gruppe, relativ hohe Kosten zu vergegenwärtigen, wenn sie sich kollektiv zu organisieren. Unternehmen in einer solch großen Gruppe erhalten im Erfolgsfall auch weniger Gewinn je Mitglied. Also sinken die Anreize für unternehmensübergreifende Handlungen relativ zu kleineren Gruppen, wie etwa Unternehmen in einem Wirtschaftszweig. Dieses Argument gilt für beide, nämlich für Unternehmen, die darüber entscheiden, ob sie einer Kammer beitreten, und für Verbände (Wirtschaftsverbände, lokale Kammern), die den Beitritt zu einer umfassenderen Assoziation beschließen (z. B. die nationale Föderation der CoC oder der U.S. Chamber).

Um diese Probleme kollektiver Handlung zu überwinden, bieten CoC selektive Anreize wie Dienstleistungen, Bildungsmöglichkeiten und Expertise nur ihren Mitgliedern an (Bennett 1995). Damit folgen sie Olsons Argument (1965, S. 16), dass „große Organisationen, die sich nicht der Pflichtmitgliedschaft bedienen können, Klubgüter anbieten müssen, um potentiellen Mitgliedern Anreize zum Beitritt zu geben.“ So bietet die bereits erwähnte ‘Aberdeen & Grampian

Chamber of Commerce' eine Reihe von Dienstleistungen exklusiv für Mitglieder an, etwa Sektoranalysen, Forschungsexpertisen, Rabatte für Fortbildungsangebote, Beratung zum internationalen Handel, Exportdokumente wie auch Rabatte zur Gesundheitsversicherung, Pannenschutz und Schiffsdienstleistungen. Zusätzlich hat die Kammer unterschiedliche Mitgliedschaftskategorien entwickelt, so etwa eine Premium-Mitgliedschaft, die direkten Zugang zum Führungsteam und einen erweiterten Zugang zum Internetportal der CoC garantiert. Selektive Anreize wie diese haben es den Kammern ohne Pflichtmitgliedschaft ermöglicht, eine bemerkenswerte Anzahl von Unternehmen zu mobilisieren. Die Aberdeen & Grampian Chamber hat es geschafft, mehr als 1300 regionale Unternehmen als Mitglieder zu gewinnen. Ihre nationale Dachkörperschaft, die British Chambers of Commerce (BCC), repräsentiert 92.000 Unternehmen.

Während diese Zahlen für die Mobilisierung in freiwilligen Kammersystemen beeindruckend sind, ermöglicht nur die Pflichtmitgliedschaft eine umfängliche Repräsentation. Allein die Industrie- und Handelskammer der Region Stuttgart hat 160.000 Mitglieder. Pflichtmitgliedschaft ist als drastischer Anreiz anzusehen, einer Assoziation beizutreten, da sie die Kosten des Trittbrettfahrens prohibitiv hoch setzt. Für deutsche Unternehmen erfolgt die Kammermitgliedschaft automatisch, sodass der einzige Weg für ein Unternehmen, eine Mitgliedschaft zu vermeiden, darin besteht, die Geschäftstätigkeit einzustellen. Wenn die Mitgliedschaft verpflichtend ist, dann können die Aktivitäten und (potenziell großen) Probleme des Interessenverbands bei der Mobilisierung sowohl aus dem Analysebereich der Interessengruppenforscher als auch von der Liste derjenigen Belange ausgeschlossen werden, mit denen sich Kammerleitung und -personal befassen müssen. In diesem Sinne sind Kammern in Systemen mit Pflichtmitgliedschaft den „institutionellen Akteuren“ ähnlich, wie sie von Baumgartner et al. (2009) identifiziert wurden. Diese privilegierten CoC stellen „institutionelle Gruppen“ par excellence im Sinne von Salisbury (1984) dar. Im Gegensatz zu Spitzenverbänden der Wirtschaft ist das Überleben der Kammern als politischer Akteur nahezu garantiert, solange die Pflichtmitgliedschaft bestehen bleibt.

Gleichwohl sind Kammern in Systemen mit Pflichtmitgliedschaft nicht ganz frei von Problemen kollektiver Handlung. Dies hängt damit zusammen, dass Mitgliedschaft nicht der einzige Faktor ist, der mit Problemen kollektiver Handlung zusammenhängt. Wie Aldrich (2008, S. 61) festhält: „The most general resource, and one sought by all organizations, is human activity.“ Zusätzlich zum Beitritt und zur regelmäßigen Entrichtung der Mitgliedschaftsbeiträge wollen die Kammern, dass die Betriebe ehrenamtlich und freiwillig Dienstleistungen und Zeit ihrer Inhaber, Manager und ihres Personals aufbringen, etwa in Gremien der Berufsausbildung. Mitglieder dieser Gremien sind normalerweise Teilzeit-Frei-

willige und im Hauptberuf bei örtlichen Unternehmen beschäftigt. Dawley et al. (2005, S. 514) argumentieren, dass Gremienmitglieder ebenso von Selbstverwirklichung motiviert sind wie durch die Aussicht auf berufliche Entwicklung: „[being] an elected chamber of board member [sic] is one of the greatest volunteer fulfilments a businessperson can attain“ (2005, S. 515). Zusätzlich kommt den Gremienmitgliedern ein indirekter ökonomischer Nutzen durch Zugang zu unternehmensrelevanten Informationen aus erster Hand, Interaktionen in Gremien und örtlichen Eliten, Netzwerke und erhöhte Sichtbarkeit zu (Dawley et al. 2005, S. 514). Diese selektiven Anreize lindern Probleme der Kammern beim kollektiven Handeln. Damit wird deutlich, dass selektive Anreize für die Bereitstellung öffentlicher Güter sowohl bei den Systemen mit freiwilliger als auch bei denen mit Pflichtmitgliedschaft notwendig sind.

Olson beschäftigt sich in seiner Arbeit zur kollektiven Handlung nicht mit der Verfügbarkeit von alternativer Repräsentation und dem Erbringen von Dienstleistungen durch konkurrierende generalistische Wirtschaftsverbände, CoC eingeschlossen.⁴ Es handelt sich dabei jedoch um eine wichtige Determinante der Strategien und letztlich des Erfolgs von Wirtschaftsverbänden. Für die USA hat Wilson (1990, S. 52) über Versuche berichtet, die Nachteile des Wettbewerbs durch die Bildung einer effektiveren Dachorganisation zu überwinden, die autoritativ für die kollektiven Interessen der US-amerikanischen Wirtschaft spricht. In den 1970er Jahren wurden einige erfolglose Versuche unternommen, die U.S. Chamber of Commerce mit der National Association of Manufacturers zu fusionieren (Wilson 1990, S. 52). In Polen ist die Beziehung zwischen der Handelskammer und anderen Interessenverbänden der Wirtschaft hoch kompetitiv (Kurczewska i. d. B.). Auf der lokalen Ebene konkurrieren polnische Kammern miteinander. Sogar wo CoC das Privileg der Pflichtmitgliedschaft genießen, sind sie nicht komplett von Konkurrenz isoliert. In Frankreich gibt es eine Konkurrenz um Ressourcen zwischen den Handelskammern und anderen großen, aber freiwilligen Verbänden und Konföderationen, die französische Firmen und Arbeitgeber repräsentieren, vor allem der Föderationen der Arbeitgeber, des *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF) und der *Confédération générale des petites et moyennes entreprises* (CGPME) (Woll 2006, S. 495).

⁴Olson bezog sich ebenfalls auf den Wettbewerb zwischen Interessengruppen (1965, S. 151), als er die Effekte der Strategie des Farm Bureau zur Steigerung der Mitgliederunterstützung beschrieb. Allerdings meinte er hier konkurrierende politische Interessen, die in diesem Kapitel als widerstreitende Interessen thematisiert werden.

3.1 Organisatorische Umwelt

Organisatorische Strategien im Wettbewerb um Ressourcen zu erklären und zu verstehen, verlangt eine Analyse der Organisationsumwelt. Um die Wirkung der Umwelt auf die Anzahl und die Strategien der Interessenorganisation zu untersuchen, schlagen Gray und Lowery ein Population Ecology-Modell der organisatorischen Strategie und der Populationsdichte vor (Lowery und Gray 1995; Gray und Lowery 1996). Sie transferierten kausale Modelle, die von Populationsbiologen entwickelt wurden, um die Dichte und Diversität biologischer Arten zu untersuchen, auf die Populationen von Interessenorganisationen.⁵ Bislang ist dieses Modell empirisch im Kontext der US-amerikanischen Staaten (Gray et al. 2005) und der EU (Messer et al. 2011) angewandt worden. Aber die empirische Domäne des dahinter liegenden Arguments ist genereller. Die grundlegende Annahme ist, dass Interessengruppenpopulationen durch die Umwelt beschränkt werden. Es existiert ein selektiver Druck, so dass nicht alle Interessenorganisationen überleben (Gray und Lowery 1996; Lowery und Gray 1995). Spezifischer argumentieren die Autoren, dass drei Umweltfaktoren die „Aufnahmefähigkeit“ von Interessensystemen für die Anzahl organisierter Interessen bestimmen. Erstens ist die Anzahl möglicher Konstituenten eines Interesses positiv mit der Anzahl der Organisationen verbunden, die sich bilden und überleben können: Wenn es mehr Unternehmen in einem Bereich gibt, dann gibt es *ceteris paribus* mehr Wirtschaftsverbände. Das ist die „Angebotsbedingung“ des Modells. Das zweite Element ist das Niveau der Regierungsaktivitäten in dem Interessenfeld des Verbands. Dies kann durch regierungsseitig bereitgestellte Güter und Dienstleistungen gemessen werden, die potenziellen Konstituenten zugänglich sind (Gray und Lowery 1996; Lowery und Gray 1995; Gray et al. 2005) oder durch die Größe der legislativen Agenden, welche die Konstituenten betreffen (Gray et al. 2005). Hier ist das Argument, dass die Organisationen ihre Konstituenten umso besser mobilisieren können je aktiver die Regierung ist. Drittens impliziert das Modell, dass mehr Organisationen formiert werden und überleben können, wenn es Unsicherheit über die Politiken oder die Wahrscheinlichkeit gibt, dass Politik sich verändern wird (Gray et al. 2005; Lowery und Gray 1995). Diese Unsicherheit bietet beides, nämlich Möglichkeiten und Anforderungen für Organisationen, Ressourcen zu mobilisieren.

⁵Gray und Lowery beziehen sich explizit auf die *Energy-Stability-Area-Theorie* der Artenvielfalt, auch wenn, wie die Autoren in jüngeren Arbeiten konzедieren, einer der Faktoren (Stabilität) nicht relevant für die Analyse von Interessengruppen ist, während eine anderer (Energie) zwei miteinander verbundene, aber distinkte Formen annimmt: Regierungsaktivität und Unsicherheit.

Es ist wichtig, dass der Population Ecology-Ansatz nicht nur zur Erklärung der Größe und Diversität der *Populationen* von Interessengruppen, sondern auch der *Formen* und des *strategischen Verhaltens* derjenigen Organisationen beitragen kann, die die Population ausmachen (Aldrich 2008; Hannan und Freeman 1977). Um zu sehen, wie dies geschieht, müssen wir die Rolle von Nischen beachten. Analog zum Wettbewerb biologischer Arten machen Interessenorganisationen Nischen ausfindig, wenn sie Themen identifizieren, bei denen sie politisch aktiv werden (Browne 1990; Gray und Lowery 1996). Für viele Organisationen läuft das Ausfindigmachen von Nischen darauf hinaus, sich in eng definierten Themenbereichen zu spezialisieren. Als Ergebnis solcher Partionierung von Nischen und aufgrund des komparativen Vorteils höher spezialisierter Interessenrepräsentation fällt es generalistischen Organisationen wie etwa CoC zunehmend schwerer, Unterstützung zu mobilisieren, da die Interessensysteme dichter besiedelt werden und die Konkurrenz steigt (Lowery et al. 2012). Während diese Generalisten dünn besiedelte Interessensysteme dominieren mögen, fällt es ihnen schwer, eine zweckmäßige Form der Repräsentation für (potenzielle) Mitglieder anzubieten, wenn ein System dichter besiedelt und die Interessenvertretung spezialisierter wird. Einige werden diese Entwicklung nicht überleben. Die Generalisten, die überleben, werden ihr Lobbying auf die Themen beschränken, bei denen sie einen komparativen Vorteil haben, das sind Themen, die den breitesten Bereich der Interessen (potenzieller) Mitglieder angehen (Lowery et al. 2012). In scheinbar paradoxer Formulierung: Ihre Spezialisierung ist ihre Breite. Lowery et al. (2012) haben diesen Ansatz auf politische Strategien der CoC in 43 US-Staaten angewandt. Die Beteiligung in diesen Kammern und die Anzahl der Gesetze, die diese prüfen, ging zurück, als die jeweilige Community der Wirtschaftsverbände dichter besiedelt wurde. Sie schlossen daraus, dass sogar diese „Platzhirsche der Lobbylandschaft“ durch den Wettbewerb zwischen Wirtschaftsverbänden beeinflusst werden. Die CoC teilen die Schwierigkeit aller generalistischen Interessenverbände, den diversen Mitgliederinteressen gerecht zu werden.

Auch andere Autoren vermuten, dass ökologische Faktoren zusätzlich zu den Eigenschaften der Population die Strategien von Organisationen erklären. Schneider et al. (2008) schlagen vor, die Anpassung an den Druck aus der Umwelt auf der systemischen Ebene der Population von Wirtschaftsgruppen und auf der organisatorischen Ebene zu analysieren. Wie Gray und Lowery betrachten diese Autoren Interessenorganisationen als „eingebettet in eine Umgebungshierarchie, deren höchste Ebene die Organisationsgesellschaft („organizational community“) darstellt“ (Schneider et al. 2008, S. 5). In diesem „organisatorischen Ökosystem“ begegnen Organisationen einander durch Ressourcenaustausch, Kooperation und Wettbewerb (Schneider et al. 2008). Wirtschaftsverbände streben danach,

sich finanzielle, personelle oder andere Ressourcen von der Regierung oder ihren Mitgliedern anzueignen. Diese Ressourcen werden in Outputs umgewandelt, welche auch die Dienstleistungen für die Mitglieder und die Lobbyaktivitäten, die auf die Regierung gerichtet sind, umfassen (Schneider et al. 2008). Um den kontinuierlichen Erwerb notwendiger Ressourcen abzusichern, passen Wirtschaftsverbände ihre organisatorischen Eigenschaften an, um neuen Umwelanforderungen zu entsprechen. Der Anpassungsdruck kann durch Veränderungen im Verband absorbiert werden, z. B. durch eine Modifikation der internen Arbeitsteilung oder durch eine Änderung des relativen Gewichts öffentlicher und privater Güter, die von der Organisation produziert werden. Entsprechend haben Kammern in vielen Ländern ihre Portfolios von Dienstleistungen angepasst. Manche stehen nur den Mitgliedern zur Verfügung. Andere werden zugleich an Mitglieder (häufig mit Rabatten) und Nicht-Mitglieder verkauft (Schneider et al. 2008). Neue Anforderungen können auch von einem Wandel in der Zusammensetzung und Struktur der Policy-Arena herrühren, in welcher der Wirtschaftsverband tätig ist, und in den Wirtschaftssektoren, die er repräsentiert (Schneider et al. 2008). Die wichtigsten Umweltveränderungen, die von Schneider und seinen Kollegen analysiert werden (Grote et al. 2008), beinhalten die Europäisierung und Internationalisierung der Interessenmediation sowie die Transformationen in der Marktstruktur, wie etwa den wachsenden Wettbewerb auf der globalen und europäischen Ebene und den intensivierten internationalen Handel. Diese Entwicklungen, so die Autoren, können über die Veränderung der Mitgliedschaft zum Wandel der organisatorischen Eigenschaften führen. Dies ist besonders für CoC mit freiwilliger Mitgliedschaft relevant.

Schließlich widmen sich Schneider et al. der Rolle des internen Drucks zu Veränderungen. Während dieser durch externe Entwicklungen induziert worden sein mag, spiegelt er wider, wie individuelle Firmen (also die Mitglieder) die Performanz ihres Verbands wahrnehmen und darauf reagieren (Schneider et al. 2008, S. 6). In Systemen mit freiwilliger Mitgliedschaft wird der interne Druck direkt durch innerorganisatorische Kritik und Debatte oder indirekt kraft Austrittsdrohung ausgeübt. In den Begriffen von Hirschman (1970) können Mitglieder hier die Exit- zusätzlich zu der Voice-Option nutzen. Im Gegensatz dazu steht ein Exit den Unternehmen in Systemen mit Pflichtmitgliedschaft nicht zur Verfügung. Hier ist Voice die einzig mögliche Alternative zu Loyalität. In den letzten Jahren haben verärgerte Mitglieder der deutschen Kammern ihre Stimmen orchestriert, um für eine verfügbare Exit-Option zu kämpfen. So hat etwa eine Dissidentengruppe von Mitgliedern der Industrie- und Handelskammer der Region Stuttgart unterschiedliche Strategien, darunter Rechtsmittel, verfolgt, um die Pflichtmitgliedschaft abzuschaffen (Kaktus Initiative 2016).

3.2 Staatlicher Einfluss auf die Organisation und Position der Kammern

Das Einwerben kritischer Ressourcen (Mitglieder, Finanzen, Legitimität) ist zwingend erforderlich für die Entwicklung von Gruppenkapazitäten. Zugleich erhöhen Ressourcenabhängigkeiten den Einfluss anderer Akteure, wie etwa öffentlicher Behörden, auf die Strategien und Handlungen der Organisationen und intensivieren den institutionellen Druck. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die Rolle des Staates bei der Gestaltung der organisatorischen Umwelt. Der offensichtlichste Weg, wie der Staat die Struktur und Effektivität eines Kammer-systems gestalten kann, ist es, darüber zu entscheiden, ob (oder ob nicht) den Kammern ein öffentlich-rechtlicher Status zugewiesen und die Mitgliedschaft verpflichtend gemacht wird. Auch unterhalb dieses Interventionsniveaus gibt es viel Raum zum Manövrieren. In den 1980er Jahren hat die Regierung in vielen Ländern die Strukturen der wirtschaftlichen Interessenvertretung zu rationalisieren versucht, die als sperrig und ineffektiv wahrgenommen worden waren. Im Vereinigten Königreich galt die besondere Sorge der Effektivität der Handelsverbände und ihrer Fähigkeit, den politischen Entscheidungsträgern bei der Formulierung und Umsetzung von Politik behilflich zu sein. Ausgehend von der Annahme, dass mit der Ineffektivität auch Unbeweglichkeit und Widerstand gegen Reformen einherging, versuchte das Department of Trade and Industry, das Kammersystem zu revitalisieren. Dessen Stärken beruhten nach Grant (1993, S. 120) „auf breiter Mitgliedschaft, dezentraler Struktur und einem hohen Anteil kleiner Unternehmen an der Mitgliedschaft.“ Allgemeiner merkt Traxler (2010) an, dass der Staat eine Reihe von selektiven Anreizen setzen kann, um die Kammermitgliedschaft für Unternehmen attraktiv zu machen. Mit Bezug auf Offe (1981) unterscheidet er zwischen Privilegien im Sinne der Ressourcenausstattung (z. B. Steuerprivilegien und direkte Subventionen), repräsentativen und organisatorischen Privilegien (z. B. Pflichtmitgliedschaft) und der Beteiligung an Öffentlichen Politiken (z. B. durch die Mitgliedschaft in konsultativen Gremien) (Traxler 2010, S. 155). Die beiden letztgenannten Privilegien sind besonders einschlägig für die staatliche Gestaltung der Kammersysteme. Der Staat kann den Kammern partizipatorische Privilegien gewähren (und damit selektive Anreize für die Mitglieder setzen) oder sie ihnen entziehen. So genießt der Spitzenverband der französischen Kammern, die *Chambre de commerce et d'industrie de France* (CCI France), das Recht, an Kollektivverhandlungen und in diversen politischen Ausschüssen teilzunehmen. Gemeinsam mit der MEDEF und dem CGPME bestimmt er die Repräsentanten des Unternehmertums im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat, der die nationalen

Entscheidungsträger bei sozialen und wirtschaftlichen Themen berät. Die Organisation und Position der CoC hängt direkt und sehr erheblich von politischen Entscheidungen der Regierung ab. Der Staat formt so die Parameter der organisatorischen Umwelt der Kammern.

Das Maß, in dem solche Privilegien gewährt werden, spiegelt sich im Unterschied zwischen korporatistischen und pluralistischen Systemen der Interessenmediation wider. In korporatistischen (oder neo-korporatistischen) Systemen überträgt der Staat einen quasi-öffentlichen Status auf ausgewählte Assoziationen (Schmitter 1979). Dies kontrastiert zum Pluralismus, womit die eher lose gekoppelten wettbewerblichen Systeme der Interessenmediation bezeichnet werden, die dann vorherrschen, wenn eine korporatistische Struktur nicht vorhanden ist (Siaroff 1999, S. 177). Analysen des Korporatismus neigen dazu, zwei unterschiedliche Begriffsbedeutungen einzubeziehen. Die erste bezeichnet Korporatismus als

ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben (Schmitter 1979, S. 94).

Dieser Begriff des Korporatismus hebt auf den (quasi) öffentlichen Status nicht-wettbewerblicher Interessenorganisationen ab. Die zweite Bedeutung des Begriffs umfasst institutionalisierte Aushandlungsprozesse insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik (Lehmbruch 1979). Dies bezieht sich auf die privilegierten Beteiligungsmöglichkeiten bei der Formulierung und Verhandlung öffentlicher Politiken, im Besonderen der Wirtschaftspolitik, welche Organisationen gewährt werden, die wichtige ökonomische Interessen vertreten, vor allem den Arbeitgebern.

Die zwei Begriffsbedeutungen überlappen sich konzeptionell und empirisch. Darüber hinaus korrespondieren die beiden hauptsächlichen Typen der Interessenmediation (Korporatismus und Pluralismus) eng mit den beiden hauptsächlichen Spielarten des Kapitalismus (Varieties of Capitalism, VoC), die von Hall and Soskice (2001) identifiziert wurden. Diese unterscheiden nationale ökonomische Institutionen nach den unterschiedlichen Möglichkeiten der Firmen, ihre Produktionsstrategien anzupassen: Koordinierte Marktökonomien wie etwa Deutschland und Schweden, und liberale Marktökonomien, wie etwa das Vereinigte Königreich oder die USA. In der Literatur wird „staatlicher Korporatismus“ als Wegbereiter der modernen koordinierten Marktökonomien angesehen. Insti-

tutionen der funktionalen Repräsentation von wichtigen ökonomischen Gruppen, wie etwa Kammern der Unternehmen und Berufe, waren im späten 19. Jahrhundert geschaffen worden, oft als Gegenkraft zur aufkommenden Arbeiterbewegung (Thelen 2004). Die Rolle, die Kammern gewährt wurde, ist auch in den VoC-Analysen der neuen Marktdemokratien der mittel- und osteuropäischen Staaten sichtbar. Viele Länder der Region können als liberale Marktökonomien bezeichnet werden. Eine Ausnahme ist Slowenien, wo die Pflichtmitgliedschaft der Industrie- und Handelskammer (Gospodarska zbornica Slovenije – GZS) eine gut organisierte Wirtschaftsstruktur hervorgebracht hat. Die GZS ist eine umfassende Arbeitgeberorganisation und Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats in Slowenien. Sie nimmt an den Kollektivverhandlungen teil und in einigen Politikfeldern wurden den Kammern spezifische Kompetenzen zur Schaffung und Umsetzung öffentlicher Politiken gegeben (Fink-Hafner 1998). Mit einer korporatistischen Institution, dem Nationalen Rat, als Teil der konstitutionellen Ordnung, ähnelt Slowenien den koordinierten Marktökonomien mehr als jedes andere mittel- und osteuropäische Land (Feldmann 2006, S. 839). 2006 wurde die Pflichtmitgliedschaft in Slowenien abgeschafft, aber die starke Rolle, welche die slowenischen Kammern gespielt haben – die GZS ist Mitglied in verschiedenen Regierungsorganisationen, -gremien und -ausschüssen – setzte sich ebenso fort wie ihre organisatorische Stärke. Dies lässt vermuten, dass das institutionelle Design im Wege einer Starthilfe der Organisationsentwicklung wirken kann, indem zunächst Protektion und Privilegien gewährt werden. Wenn die Organisation erst eine bestimmte Institutionalisierungsstufe erreicht hat, kann sie auch bestehen, wenn die initiale Unterstützung der Regierung abgeschafft wird.

4 Standpunkte, Lobbying und politischer Einfluss

Die Population Ecology-Perspektive sagt voraus, dass Generalisten ihre Lobbyaktivitäten auf die Themen einschränken, die den breitesten Interessenbereich der Mitglieder angehen (Lowery et al. 2012, siehe oben). Bei diesen Themen müssen generalistische Wirtschaftsverbände fähig sein, sich auf politische Inhalte zu verständigen, die von den meisten Mitgliedern unterstützt, gegen die zumindest aber nicht opponiert wird. Das ist eine große Herausforderung für CoC auf allen Ebenen. Man kann aber annehmen, dass es für Organisationen auf höheren Ebenen, wie nationale Kammern und Föderationen, schwieriger ist, sich auf gemeinsame kollektive Positionen zu verständigen, als für lokale und regionale Kammern. Smith (2000, S. 40) stellt fest, dass die U.S. Chamber of Commerce „einer Organisation am nächsten kommt, deren Aufgabe darin besteht, die politischen Präfe-

renzen des gesamten Unternehmertums zu ermitteln, zu integrieren und schließlich zu repräsentieren“. Aber die politischen Inhalte der Kammern sind häufig in den unbestimmtesten Begriffen abgefasst. Als weltgrößte Wirtschaftsorganisation beansprucht die U.S. Chamber of Commerce, mehr als 3 Mio. Unternehmen aller Größen, Sektoren und Regionen zu repräsentieren (U.S. Chamber of Commerce 2015). Ihre Mitglieder reichen von Mikrounternehmen und lokalen Kammern bis zu führenden Industrieverbänden und Großunternehmen. Wenn es darum geht, sich selbst zu Themen der öffentlichen Politik zu positionieren, lädt die Kammer ihre unterschiedlichen Mitglieder zur Beteiligung ein. Im Ergebnis unternimmt die Kammer nur dann etwas, wenn es einen breiten Konsens im Unternehmertum gibt (Smith 2000, S. 45).⁶ In ähnlicher Weise repräsentiert die American Chamber of Commerce to the European Union (AmCham EU) US-Unternehmen, die in der EU Handel treiben. Ihre Aufgabe besteht darin, auf ein investitionsfreundliches und wachstumsorientiertes Klima in Europa hinzuwirken (AmCham EU 2015). So sehr dieser Auftrag ein breites Publikum ansprechen mag, so sehr stellen sich für Dachorganisationen der CoC die Probleme der Formierung eines kollektiven Willens in verschärfter Form. Aber auch lokal und regional umfassende Assoziationen mit heterogener Mitgliedschaft haben es schwer, Ziele wie „ein investitionsfreundliches und wachstumsorientiertes Klima“ mit praxisorientierter Substanz zu füllen. Während die bereits erwähnte Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce klare Positionen zur Senkung der Unternehmenssteuern und oder von Luftverkehrabgaben einnehmen kann, müssen Unternehmen für die meisten politischen Ziele andere Wege der Einflussnahme beschreiten. Dies reicht von sektoralen oder branchenorientierten Verbänden bis zum direkten Unternehmenslobbying. Dies bestätigt Wilsons frühere Einsicht, dass „die Handlungsfähigkeit generalistischer Unternehmerverbände durch Interessenkonflikte ihrer Mitglieder stark eingeschränkt wird. Die Androhung des Austritts einzelner Unternehmen kann diesen dabei ein faktisches Veto über strittige politische Fragen verschaffen“ (Wilson 1990, S. 55). Im Ergebnis führt dies zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners (Martin 2000).

Die Implikationen dieser Beschränkungen sind nicht durchweg negativ. Wie Smith (2000, S. 43) hervorhebt, „wenn die U.S. Chamber ihr Schweigen bricht

⁶Eine andere Implikation davon ist, dass die Kammerpositionen über die Zeit eher stabil sind. Nach Smith (2000, S. 49) hat deren Kern „in areas like regulatory policy, labor, and public lands [...] persisted for decades, giving the organization strong continuity from one period to the next“. Damit sind ihre Positionen vorhersehbar. Nicht zuletzt führen auch die internen Prozesse der Positionsbestimmung zu relativ moderaten Haltungen.

um zu einer politischen Frage Stellung zu beziehen, kann davon ausgegangen werden, dass das amerikanische Unternehmertum geschlossen hinter der so vertretenen Position steht“. Dies beinhaltet wiederum, dass große und heterogene Gruppen in der Lage sein können, die politischen Präferenzen ihrer unterschiedlichen Mitglieder zu einer kohärenten kollektiven Position zu aggregieren. Dies wird häufig als Voraussetzung dafür angesehen, die politischen Positionen einer Interessenorganisation bei öffentlichen Entscheidungen effektiv zum Tragen zu bringen.⁷ In ihren Analysen des Lobbyings auf der föderalen Ebene der USA haben Baumgartner et al. (2009) die U.S. Chamber of Commerce als aktivsten generalistischen Wirtschaftsverband identifiziert. Sie erscheint als wesentlichem Beteiligter in zwölf von 98 Politikthemen, die von den Autoren analysiert wurden, deutlich häufiger als jeder andere Spitzenverband (Baumgartner et al. 2009, S. 305, FN. 12). Auch in Analysen von Politiknetzwerken finden sich CoC und ihre Dachorganisationen regelmäßig im Zentrum der Netzwerke (z. B. Schneider 2006). Für Ansätze der Elitenintegration wie etwa von Domhoff (1998), sind persönliche Verbindungen und Überlappungen zwischen individuellen Firmen und CoC wichtige Treiber für Netzwerke der Politikformation. Mehr noch, während Olson uns auf das Problem der kollektiven Handlung aufmerksam macht, dem sich generalistische Wirtschaftsinteressenverbände (die CoC eingeschlossen) gegenüber sehen, ist eines seiner wesentlichen Resultate, dass Wirtschaftsgruppen besser als andere Assoziationen in der Lage sind, die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder zu organisieren. Die kleinere Gruppengröße und die Konzentration auf den Nutzen der kollektiven Handlung schaffen gute Bedingungen für Unternehmen, sich kollektiv zu organisieren. Bei größeren Gruppen, wie etwa Gewerkschaften oder gar „latenten“ Gruppen wie Konsumenten und Steuerzahlern, sind Kosten und Nutzen sehr breit verteilt. Dieses Ergebnis ist in der Literatur sehr einflussreich, und andere Literaturstränge fügten weitere Gründe hinzu, die erwarten lassen, dass Wirtschaftsinteressen erfolgreicher als andere darin sind, sich vorteilhafte Politikergebnisse zu sichern. Einem etablierten Argument zufolge erfreuen sich Wirtschaftsakteure einer strukturell privilegierten Position im politischen Prozess. Weil in kapitalistischen Systemen die meisten Investitionsentscheidungen privat erfolgen, haben öffentliche Amtsträger einen Anreiz, den Repräsentanten der Wirtschaft Aufmerksamkeit zu schenken und ihren Präfe-

⁷Zumindest seit den Arbeiten Dahls in den 1950ern war die Erwartung, dass Einigkeit zwischen Akteuren deren politischen Einfluss befördert: „The actual political effectiveness of a group is a function of its potential for control and its potential for unity“ (Dahl 1958, S. 465).

renzen politisch entgegenzukommen (Lindblom 1977; Offe 1975; Przeworski und Wallerstein 1988). Tatsächlich wird die AmCham EU weithin als einer der einflussreichsten Lobbyisten in Brüssel wahrgenommen (Wilson 2006, S. 38). Wie Hayes-Renshaw (2009, S. 82) herausstellt, gehört die AmCham EU zu den wenigen nicht-staatlichen Akteuren, die Zugang zum Europäischen Rat haben. Im Kontext der USA weist Martin (2000) ferner darauf hin, dass die U.S. Chamber bei vielen Politikthemen nicht Willens oder in der Lage ist, überhaupt zu handeln. Sie sei besonders ineffektiv beim „the inside lobbying game“ (Wilson 1990, S. 52). Wilson (1990, S. 52) hingegen findet, dass die U.S. Chamber viel eher ein „Meister des ‘grass roots lobbying’“ sei als ein Insider, der auf der Elitenzebene lobbyiert.

Wenn man sich von den Lobbyaktivitäten ab- und dem Einfluss zuwendet, dann fand Smith (2000) heraus, dass die U.S. Chamber weit überwiegend nicht in der Lage war, das zu bekommen, was sie wollte. Der Grund war die Auswahl von Themen, zu denen die Kammer lobbyierte. Mit ihrer unterschiedlichen Mitgliedschaft, die große und kleine Unternehmen mit einer großen Vielfalt von Sektoren umfasst, kann sich die CoC, ohne große Teile ihrer eigenen Mitgliedschaft zu entfremden, lediglich zu wirtschaftsweiten Themen stark positionieren, wie etwa zu Gesundheitskosten, Arbeitsbeziehungen oder Arbeitsplatzsicherheit. Aber derartige Themen, die wahrscheinlich das gesamte Unternehmertum vereinen, verbinden auch entgegenwirkende Akteure wie etwa Verbraucher- und Umweltgruppen oder Gewerkschaften. Diese Themen sind sehr hervorstechend und sichtbar konfliktiv, und das Lobbying tendiert hier dazu, starke ideologische und parteiliche Konnotationen zu haben. Wenn politischer Streit zu solchen breit mobilisierenden Themen ausbricht, ist es wichtig, entsprechende Ressourcen für die Auseinandersetzung aufbringen zu können. Aber selbst die substanziellen Lobbyingressourcen einer Gruppe wie der U.S. Chamber of Commerce (die 2014 US\$ 124 Mio. nur für Lobbying ausgab, Center for Responsive Politics 2017) können keine Resultate garantieren, wenn ein Thema viele andere, gut dotierte Organisationen mobilisiert, die sich in entgegenwirkendem Lobbying engagieren.

Bei den meisten Politikthemen, die Unternehmen betreffen, konzentrieren sich die Wirtschaftslobbyisten – anstatt gegen eine gesamte politische Maßnahme zu opponieren – eher auf sehr spezifische Aspekte mit dem Ziel, die Kostenimplikationen für sich selber zu minimieren. In ihrer Analyse des Lobbyings in Washington D.C. fanden Baumgartner und Leech (2001) heraus, dass in Fällen, in denen nur wenige Interessengruppen involviert waren, die Beteiligung vor allem bei den Wirtschafts- und Handelsverbänden lag. Im Gegensatz dazu waren Gewerkschaften und Bürgergruppen häufiger an relativ offenen und konfliktiven Prozessen beteiligt, in denen eine größere Gruppe von Beteiligten involviert war. Auch

anderen Studien zufolge engagieren sich Wirtschaftsakteure typischerweise eher in Nischen (Browne 1990) oder sog. *Loophole-Lobbying*, also dem Erwirken von Gesetzeslücken (Polk und Schmutzler 2005). Zum Beispiel kann eine wirtschaftsweite Energiesteuer in sehr unterschiedlichen Weisen entworfen sein; mit Ausnahmen für verschiedene Sektoren. Dies lässt erheblichen Spielraum für Loophole-Lobbying von spezifischen Sektoren und gar individuellen Unternehmen. Olson (1965, S. 127 f.) hat hervorgehoben, wie dieser Weg disproportional von relativ kleinen Gruppen, wie etwa sektoralen Wirtschaftsinteressen, zum Nachteil anderer Gruppen in der Gesellschaft verfolgt wird. Bei diesen Beispielen spielen CoC kaum eine Rolle. Als Generalisten sind sie kaum in Lobbying engagiert, das engen Interessen dient, während bei den Themen mit einem breiten Konsens in der Wirtschaft andere, nicht-unternehmensorientierte Akteure ein beachtliches Counterlobbying an den Tag legen.

Der Eindruck von CoC als mächtigen politischen Akteuren sollte also hinterfragt werden. Die Befunde, die bei Hayes-Renshaw und Wilson berichtet werden, basieren auf anekdotischer Evidenz und scheinen eher auf der *Wahrnehmung* als auf der Messung von Einfluss zugründen. Diese müssen nicht übereinstimmen (MacKay 2012). Mehr noch: Zuschreibungen von politischem Einfluss auf die Institutionen der EU wie etwa AmCham könnten der Vergangenheit angehören; zumindest in Europa. Während Wirtschaftsinteressen sehr erfolgreich bei der Gestaltung des institutionellen Rahmens der EU und des Binnenmarktes waren, sind sie im reifen europäischen Institutionengefüge zunehmend in der Defensive gegen neue und strikere Regulierung, einer Agenda, die oft, und oftmals erfolgreich, von der Europäischen Kommission und im Verbund mit Gruppen verfolgt wird, die Verbraucher repräsentieren oder Umweltbelange vorantreiben (Dür et al. 2015).

Mit Blick auf die Kontroversen um die Pflichtmitgliedschaft bleibt die Frage, ob diese den Einfluss und Lobbyerfolg der CoC verstärken kann. Auf der einen Seite halten Coen und Grant (2006, S. 22) fest, dass Kammersysteme mit Pflichtmitgliedschaft eine „ressourcenstarke Grundlage für effektives kollektives Handeln“ bieten. Tatsächlich kann Umfassenheit die politische Legitimität erhöhen und die Repräsentativität eines wirtschaftlichen Interessenverbands steigern. Auf der anderen Seite erhöht die Pflichtmitgliedschaft die Heterogenität der Präferenzen zwischen den Mitgliedern, da diese sich nicht für den Verbleib oder den Austritt infolge der Vertretung der Präferenzen entscheiden können. Für die gesamte Wirtschaftscommunity sind die Unterschiede von Präferenzen im gleichen Maße bei lokalen wie bei sektoralen Akteuren verwurzelt. Insofern ist, wie auch immer die Mitgliedschaft geregelt ist, der Ort, an dem Kammern die größte Wirkung auf öffentliche Politiken haben können, die lokale und regionale Ebene.

5 Fazit und Ausblick

Seit den 1980er Jahren haben Beobachter einen allgemeinen Anstieg der politischen Aktivitäten von Unternehmen festgestellt; ein Trend, der wesentlich vom direkten Unternehmenslobbying bestimmt wurde und auf Kosten der Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der CoC ging (Wilson 1990; Coen und Grant 2006). In dem Maße, in dem das politische Handeln generalistischer Wirtschaftsverbände einen Prozess der internen Abstimmung von Forderungen voraussetzt und damit sozial erwünschter ist als direktes und Loophole-Lobbying (Olson 1982), ist das eine beklagenswerte Entwicklung.⁸ Zugleich können gestiegene Erwartungen in Selbstregulierung, die in den letzten Jahren nicht zuletzt von der EU formuliert worden sind, von den Koordinationskapazitäten der CoC profitieren. Hier können sie eine vielgestaltige Rolle im Kontext von CSR und Nachhaltigkeit spielen. Dies reicht von Hilfe und Beratung von Unternehmen bei der Aufnahme und Umsetzung von Leitlinien zu Corporate Social Responsibility (CSR) bis zur Selbstregulierung in Bereichen wie Nachhaltigkeit, Arbeitsrechten und ähnlichen Feldern, die von einer expandierenden „CSR-Industrie“ adressiert werden. Insofern könnten Regierungen eine Umwelt erhalten und kultivieren, die der organisatorischen Ökologie von Kammern förderlich ist.

Der theoretische Zugang der *Population Ecology* kann einen konzeptionellen Rahmen für die Untersuchung der Art und Weise anbieten, auf welche die Ressourcenumwelt die Kammerstrategien prägt. Wettbewerb und die Partitionierung von Nischen zwischen Wirtschaftsorganisationen erklärt, warum Kammern dazu neigen, ihre politischen Themen so zu beschränken, dass diese den größten Teil ihrer Konstituenten angehen. Die Kammern sind herausgefordert, den diversen Mitgliederinteressen zu entsprechen. Dies beeinträchtigt wiederum ihre Aussichten, politisch einflussreich zu sein. Die Perspektive der organisatorischen Ökologie erhellt auch, wie die Umwelt durch den Staat manipuliert werden kann. Und sie ist hinreichend generell, um systematische vergleichende Forschung zwischen unterschiedlichen Ländern und ihren Kammersystemen zu ermöglichen. Zentrale Variablen wie die Wahl zwischen einem privat- oder öffentlich-rechtlichen Status und die Intensität der Konsultation durch Regierungsorganisationen bestimmen,

⁸„Encompassing organizations have some incentive to make the society in which they operate more prosperous“ (Olson 1982, S. 53). Die Arbeit von Smith (2000, S. 49) über die U.S. Chamber of Commerce unterstützt diese Erwartung, indem sie feststellt, dass die internen Prozesse eine relativ moderate Positionsbestimmung befördern.

wie CoC ihre Probleme des kollektiven Handelns bearbeiten und Ressourcen aus ihrer nicht-marktlichen Umwelt zu extrahieren.

Offene Fragen betreffen die Effektivität von beidem, der Selbst-Regulierung und der politischen Vertretung. Wie effektiv sind Kammern bei der Aggregation und Repräsentation der Politikpräferenzen ihrer Mitglieder? Wie effektiv sind Kammern beim Lobbying? Wie effektiv sind die Infrastruktur und Unterstützung, die sie für Selbstregulierung und CSR anbieten? Und wie beeinflussen Institutionen wie die Pflichtmitgliedschaft die Effektivität der Kammern in diesen Bereichen?

Diese Fragen entsprechen den Forschungsinteressen, die von Interessengruppenforschern für andere Assoziationen (wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche) verfolgt werden, sodass eine Integration der immer noch sehr disparaten Forschungsgebiete zu bedeutenden Einsichten zu führen verspricht. Indem diese Fragen adressiert werden, kann sozialwissenschaftliche Forschung dazu beitragen, die Bedingungen zu identifizieren, unter denen sich CoC stabilisieren, ihre organisatorische Stellung verbessern und dazu beitragen können, bessere Bedingungen für wirtschaftliche Performanz wie auch für kollektive Lösungen für immer mehr drückende wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme zu entwickeln.

Literatur

- Aldrich, H. E. 2008. *Organizations and environments*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- AmChamEU. 2015. *About us*. American Chamber of Commerce to the European Union. <http://www.amchameu.eu/about-us>. Zugegriffen: 28. September 2016.
- Baroni, L., B. J. Carroll, A. W. Chalmers, L. M. Munoz Marquez, und A. Rasmussen. 2014. Defining and classifying interest groups. *IGA* 3 (2):141–159.
- Baumgartner, F. R., J. M. Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball, und B. L. Leech. 2009. *Lobbying and policy change. Who wins, who loses, and why*. Chicago, Ill. [u. a.]: Univ. of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. und B. L. Leech. 2001. Interest niches and policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics. *Journal of Politics* 63 (4):1191–1213.
- Beer, S. H. 1965. *Modern British politics. A study of parties and pressure groups*. London: Faber.
- Bennett, R. J. 1995. The logic of local business associations. An analysis of voluntary Chambers of Commerce. *Journal of Public Policy* 15 (3): 251–279.
- Binderkrantz, A. S. und A. Rasmussen. 2015. Comparing the domestic and the EU lobbying context. Perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union. *Journal of European Public Policy* 22 (4): 552–569.

- Blau, P. M. 1972. Interdependence and hierarchy in organizations. *Social Science Research* 1 (1): 1–24.
- Browne, W. P. 1990. Organized interests and their issue niches. A search for pluralism in a policy domain. *The Journal of Politics* 52 (2): 477–509.
- Center for Responsive Politics. 2017. <https://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000019798&cycle=2014>. Zugegriffen: 20. Februar 2017.
- Coen, D. und W. Grant. 2006. Managing business and government relations. In *Business and government. Methods and practice*, hrsg. D. Coen und W. Grant, 13–31. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Commerce, Aberdeen & Grampian Chamber of. 2016. 2016 Scottish Parliament Election Manifesto.
- Dahl, R. A. 1958. A critique of the ruling elite model. *The American Political Science Review* 52 (2): 463–469.
- Dawley, D. D., R. D. Stephens, und D. B. Stephens. 2005. Dimensionality of organizational commitment in volunteer workers. Chamber of commerce board members and role fulfillment. *Journal of Vocational Behavior* 67 (3): 511–525.
- Domhoff, G. W. 1998. *Who rules America? Power and politics in the Year 2000*. Mountain View, CA: Mayfield.
- Dür, A., Bernhagen, P., Marshall, D. 2015. Interest group success in the European Union. When (and why) does business lose? *Comparative Political Studies* 48 (8), 951–983.
- Feldmann, M. 2006. Emerging varieties of capitalism in transition countries. Industrial relations and wage bargaining in Estonia and Slovenia. *Comparative Political Studies* 39 (7): 829–854.
- Fink-Hafner, D. 1998. Organized interests in the policy-making process in Slovenia. *Journal of European Public Policy* 5 (2): 285–302.
- Grant, W. 1993. *Business and politics in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Gray, V. und D. Lowery. 1996. *The population ecology of interest representation. Lobbying communities in the American states*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Gray, V., D. Lowery, M. Fellowes, und J. L. Anderson. 2005. Legislative agendas and interest Advocacy. Understanding the demand side of lobbying. *American Politics Research* 33 (3): 404–434.
- Grote, J. R., A. Lang, und V. Schneider. 2008. *Organized business interests in changing environments. The complexity of adaptation*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A. und D. Soskice. 2001. *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hannan, M. T. und J. Freeman. 1977. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82 (5): 929–964.
- Hayes-Renshaw, F. 2009. Least accessible but not inaccessible. Lobbying the council and the European Council. In *Lobbying the European Union. Institutions, actors, and issues*, hrsg. D. Coen und J. Richardson, 70–88. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass. [u. a.]: Harvard Univ. Press.
- Kaktus_Initiative. 2016. <http://www.kaktusinitiative.de/homepage.html>. Zugegriffen: 10. Februar 2016.

- Lehmbruch, G. 1979. Liberal corporatism and party government. In *Trends toward corporatist intermediation*, hrsg. P. C. Schmitter und G. Lehmbruch, 147–184. London: Sage.
- Lindblom, C. E. 1977. Politics and markets: the world's political economic systems. New York: Basic Books.
- Lowery, D. und V. Gray. 1995. The population ecology of Gucci Gulch, or the natural regulation of interest group numbers in the American states. *American Journal of Political Science* 39 (1): 1–29.
- Lowery, D., V. Gray, J. Kirkland, und J. J. Harden. 2012. Generalist interest organizations and interest system density. A test of the competitive exclusion hypothesis. *Social Science Quarterly* 93 (1): 21–41.
- Martin, C. J. 2000. *Stuck in neutral. Business and the politics of human capital investment policy*. Princeton: Princeton University Press.
- McCarthy, J. D. und M. N. Zald. 1977. Resource mobilization and social movements. A partial theory. *American Journal of Sociology* 82 (6): 1212–1241.
- MacKay, D. G. 2012. *The organization of perception and action. A theory for language and other cognitive skills*. New York: Springer.
- Messer, A., J. Berkhout, und D. Lowery. 2011. The density of the EU interest system. A test of the ESA model. *British Journal of Political Science* 41 (01): 161–190.
- Offe, C. 1975. *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Offe, C. 1981. The attribution of public status to interest groups. Observations on the West German case. In *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, hrsg. S. Berger, 123–159. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Olson, M. 1982. *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven CT: Yale University Press.
- Pfeffer, J. und G. R. Salancik. 1978. *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Polk, A. und A. Schmutzler. 2005. Lobbying against environmental regulation vs. lobbying for loopholes. *European Journal of Political Economy* 21 (4): 915–931.
- Przeworski, A. und M. Wallerstein. 1988. “Structural Dependence of the State on Capital.” *The American Political Science Review* 82 (1): 11–29.
- Schlozman, K. L. und J. T. Tierney. 1986. *Organized interests and American democracy*. New York: Harper & Row.
- Salisbury, R. H. 1984. Interest representation. The dominance of institutions. *American Political Science Review* 78 (1): 64–76.
- Schmitter, P. C. 1979. Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, hrsg. U. von Alemann und R. G. Heinze, 92–114. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmitter, P. C. und W. Streeck. 1999. The organization of business interests. Studying the associative action of business in advanced industrial societies. In *MPIfG Discussion Paper*, hrsg. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schneider, G. und K. Baltz. 2003. The power of specialisation. How interest groups influence EU legislation. *Rivista di Politica Economica* 93 (1–2): 253–283.

- Schneider, V. 2006. Business in policy networks. Estimating the relative importance of corporate direct lobbying and representation by trade associations. In *Business and government. Methods and practice*, hrsg. D. Coen und W. Grant, 121–141. Berlin: Budrich.
- Schneider, V., A. Lang, und J. R. Grote. 2008. Organized business interests in changing environments. Introduction. In *Organized business interests in changing environments. The complexity of adaptation*, hrsg. J. R. Grote, A. Lang und V. Schneider, 1–13. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Siaroff, A. 1999. Corporatism in 24 industrial democracies. Meaning and measurement. *European Journal of Political Research* 36 (2): 175–205.
- Smith, M. A. 2000. *American business and political power: Public opinion, elections, and democracy*. Chicago IL: University of Chicago Press.
- Thelen, K. A. 2004. How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge [u. a.]: Cambridge University Press.
- Traxler, F. ohne Jahr. *Small and medium sized enterprises and business interest organisations in the European Union. A European study*. www.ueapme.com/docs/events/Study_country-reports.doc Zugegriffen: 28. September 2016.
- Traxler, F. 2010. The long-term development of organised business and its implications for corporatism. A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980–2003. *European Journal of Political Research* 49 (2): 151–173.
- U.S. Chamber of Commerce. 2015. About the U.S. Chamber. <https://www.uschamber.com/about-us/about-us-chamber>. Zugegriffen: 28. September 2016.
- Walker, J. 1991. *Mobilizing interest groups in America. Patrons, professions, and social movements*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Wilson, G. K. 1990. *Business and politics*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Wilson, G. K. 2006. Thirty Years of Business and Politics. In *Business and government. Methods and practice*, hrsg. D. Coen und W. Grant. Berlin: Budrich.
- Woll, C. 2006. National business associations under stress. *Lessons from the French case* 29 (3): 489–512.

Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich

Sack, D. (Hrsg.)

2017, VIII, 431 S. 5 Abb., 3 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-16933-6