

I. EINLEITUNG

I.A. ZUR PROBLEMSTELLUNG – UNTERNEHMENSVERBÄNDE UNTER DRUCK

Die großen Unternehmensverbände Westeuropas sind seit Mitte der 1980er Jahre mit einer stetig zunehmenden Pluralisierung und Erosion ihrer Organisationshierarchien und -beziehungen konfrontiert.¹ Fachverbände und Unternehmen zeigen mit wachsendem Nachdruck Abneigung, innerhalb der Gesamtorganisation zu verbleiben und die für die Spitzenverbände wichtigen Ressourcen – insbesondere in Form von Mitgliedsbeiträgen – bereitzustellen. Sie äußern Zweifel an dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag verbandlicher Arbeit, Unzufriedenheit mit der innerverbandlichen Willensbildung oder offen die Auffassung, mit den eigenen Interessen nicht ausreichend Berücksichtigung innerhalb des Dachverbands zu erfahren.² Immer mehr Unternehmen investieren heute größere Summen, um *selber* an den Schnittstellen der nationalen und supranationalen Politik vertreten zu sein.³ Indem die Zahl der autonom agierenden privaten Akteure stetig zunimmt, sinkt der Organisationsgrad⁴ der etablierten Spitzenverbände. In der Konsequenz schwindet die Verhandlungsmacht organisierter Interessengruppen gegenüber den politischen Instanzen.

Diese Entwicklung deutet nicht allein auf eine innere Krise der Verbandssystematik. Auch das strukturelle Prinzip des Korporatismus ist fundamental in Frage gestellt. Korporatistische Interessenvermittlung meint im Kern, dass erstens die Anzahl der maßgeblichen privaten Akteure auf wenige, hierarchisch gestufte und durch den Staat privilegierte Verbände reduziert bleibt. Zweitens ist sie gekennzeichnet durch ein langfristig angelegtes, konsensorientiertes Aushandeln von Problemlösungsansätzen zwischen diesen Verbänden einerseits und dem Staat andererseits. Korporatismus beschreibt demnach eine enge, institutionalisierte Verknüpfung von staatlicher und verbandlicher Ebene, die auf Exklusivität und Beständigkeit gründet.⁵

- 1 Zu diesem Erosionsprozess in den einzelnen Ländern siehe den Sammelband von STREECK U.A.: *Governing Interests*. Einen guten Gesamtüberblick geben im selben Band STREECK/VISSER: *Conclusions*. Eingehend wiesen auf diese Entwicklungen hin EISING/KOHLER-KOCH: *Inflation*.
- 2 SEBALDT: *Verbände*, S. 35 f.; CROUCH: *Vielfalt*, S. 29–33; WINTER/WILLEMS: *Interessenverbände*, S. 39–41; BECKER: *Interessenvermittlung*, S. 3 f., 31–53.
- 3 Siehe dazu SCHUMANN: *Interessenvermittlung*; STREECK: *Organized Interests*, S. 31; STREECK/VISSER: *Conclusions*; BREHM: *Verbände*, S. 7 f.
- 4 Der Organisationsgrad eines Verbandes gibt das Verhältnis der Mitgliederzahl zur Gesamtzahl der Beschäftigten einer Branche/eines Interessengebiets wieder.
- 5 KLEINFELD: *Mesokorporatismus*, S. 150.

Die gängigen Erklärungen für die Erosionserscheinungen des Korporatismus sind vielfältig. In den Blick gerieten die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen; Schmitter argumentiert im Verbund mit weiteren Autoren, dass heute durch die Ausdifferenzierung des europäischen Mehrebenensystems mit seinen polyzentrischen Entscheidungsstrukturen die zentralen Voraussetzungen fehlen, korporatistische Interessenvermittlung aufrecht zu erhalten. Allenfalls gebe es diese noch in einzelnen Staaten der EU und in bestimmten Politikfeldern. Korporatismus sei deshalb nur noch im Nationalstaat denkbar.⁶ An anderer Stelle wird der Bedeutungsverlust des Korporatismus auf die innere Verfasstheit der beteiligten Interessengruppen zurückgeführt. Vor allem die europäischen Dachorganisationen der Unternehmensverbände wollen oder können nicht mehr als intermediäre Organisationen zwischen ihren Mitgliedern einerseits und den Schaltstellen der Politik andererseits vermitteln. Sie degenerieren zu unverbindlichen Foren des Meinungsaustausches, die zur Information der Mitglieder nützlich sind. Jedoch sind sie von den sie tragenden nationalen Verbänden nicht mit robustem Handlungsmandat ausgestattet – und werden damit von den politischen Entscheidungsträgern kaum mehr als Verhandlungspartner in Betracht gezogen.⁷ Die These zuspitzend konstatierten Leif und Speth:

„Die für den Korporatismus entscheidende Organisationsleistung der großen Verbände nimmt ab, und viele Unternehmen handeln heute eigenständig. Hinzu kommt die sich fortsetzende Pluralisierung der Interessen, sodass korporatistische Interessenpolitik heute kaum mehr die notwendigen Ordnungsleistungen erbringen kann.“⁸

Die aktuelle politikwissenschaftliche Forschung kreist somit vornehmlich um die Frage, aus welchen Gründen der Korporatismus in jüngerer Vergangenheit auf den verschiedenen Ebenen der Politikgestaltung Erosionsprozessen unterlag und noch immer unterliegt. Interdisziplinär keine Beachtung fand die Frage, ob sich derartige Strukturen der Interessenvermittlung in der Gründungsphase des europäischen Mehrebenensystems überhaupt auf der nationalen und supranationalen Ebene *stabil* herausbilden konnten.

I.A.1. Fragestellung und sachliche Abgrenzung des Themas

Die vorliegende Arbeit soll dazu dienen, diese Frage im Rahmen einer wirtschaftshistorischen Fallstudie anzugehen. Der Untersuchungszeitraum wird dazu in die Gründungs- und Festigungsphase des bis heute für politische Entscheidun-

6 STREECK/SCHMITTER: Corporatism; TRAXLER/SCHMITTER: Perspektiven, S. 52 f.; SCHMID: Interessenvermittlung; LÖSCHE: Verbände, S. 111 f.; STREECK/KENWORTHY: Theories, S. 459. Zur Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem siehe BENZ: Politik.

7 EICHENER: Entscheidungssystem; KOHLER-KOCH: Interessen; DIES.: Unternehmensverbände, S. 141 f.; MICHALOWITZ: Lobbying, S. 78 f. HEY/BRENDLE (Umweltverbände, S. 400 f.) bezeichneten den schleichenden Bedeutungsverlust der europäischen Verbandsorganisationen in Brüssel und ihre chronische Unterausstattung mit Ressourcen als „Dachverbandsdilemma“.

8 LEIF/SPETH: Lobbyismus, S. 18.

gen maßgeblichen europäischen Mehrebenensystems gelegt (1957–1972).⁹ Hier wird erstens geprüft, in welcher Form, Intensität und Reichweite sich korporatistische Strukturen der Interessenvermittlung auf der nationalen und supranationalen Ebene herausbildeten. Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob sie von Bestand waren und – falls dies nicht der Fall war – auf welche Defizite eine Erosion zurückzuführen ist. Bot die institutionelle Ausgestaltung auf Seiten des politisch-administrativen Systems keine oder nur geringe Ansatzpunkte für eine konzertierte Einbindung privater Interessengruppen? Oder vermochten es die Verbände nicht, die notwendige Organisationsleistung gegenüber ihren Mitgliedern dauerhaft zu erbringen? Um diese Fragen detailliert beantworten zu können, wird eine zweifache sachliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands vorgenommen.

Die erste besteht in der Konzentration auf ein einziges Politikfeld. Dies ist notwendig, da sich Interaktionsmuster zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen nicht pauschal, d. h. sektorübergreifend, festlegen lassen. Jedes Sachgebiet ist von genuin eigenen historisch-genetischen Voraussetzungen sowohl auf der staatlichen als auch auf der Verbandsebene geprägt.¹⁰ Dies lässt eine Analyse von Staat-Verbände-Beziehungen einerseits immer nur in Ausschnitten, andererseits aber in größerer Tiefenschärfe zu. Im Sinne der Fragestellung empfiehlt es sich ferner, die Auswahl auf ein Politikfeld zu begrenzen, das von seinen Voraussetzungen die Ausbildung korporatistischer Strukturen begünstigt. Nach Kleinfeld bildet sich Korporatismus vornehmlich „*in politischen Handlungsfeldern mit klar definierten, relativ verfestigten Interessenlagen der beteiligten Akteure*“ heraus, in denen „*hoher staatlicher resp. politischer Handlungsbedarf vorliegt bzw. reklamiert wird und wo gesellschaftliche Interessen besonders stark und/oder antagonistisch organisiert sind*“.¹¹ Korporatismus ist in solchen Handlungsfeldern eine Option, Konflikte zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen durch Aushandeln zu lösen. In der Verkehrspolitik, genauer in der Marktordnungspolitik des Güterverkehrs, liegen diese Voraussetzungen vor.¹²

9 Zur Erläuterung der Zäsurierung siehe auch Kap. I.A.3.

10 So merkte bspw. ULLMANN (Interessenverbände, S. 246) treffend an, dass der Gesamteinfluss des BDI auf die Politik der Bundesrepublik zumeist über- oder unterschätzt wurde und eine nähere Ausdifferenzierung nach einzelnen Politikfeldern angeraten sei. KOHLER-KOCH (Interessen, S. 103 f.) konstatierte zudem, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund der vertraglichen Konstruktion und Entwicklungsgeschichte nicht über „*Ansatzpunkte für einen sektorübergreifenden Korporatismus*“ verfüge. „*Allenfalls wäre mit einem Meso-Korporatismus in den weitgehend vergemeinschafteten Sektoren zu rechnen.*“ Siehe ausführlich zu dieser sachlich-methodischen Eingrenzung des sektoriellen Korporatismus Kap. I.B.2.c.

11 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 404. Siehe dazu detailliert Kap. I.B.

12 Eine systematische Bestimmung des Politikfelds „Verkehrspolitik“ findet sich bei SCHÖLLER: Verkehrspolitik. Zur Definition des Güterverkehrs siehe PLEHWE: Güterverkehr. Die Beschränkung der Untersuchung auf die Güterverkehrspolitik resultiert aus der Tatsache, dass sich die politischen Entscheidungsprozesse hier vornehmlich auf ökonomische Gesichtspunkte begrenzen. Kulturelle und soziale Einflüsse spielen, anders als beim Personenverkehr, keine entscheidende Rolle.

So war das Verkehrswesen in der Bundesrepublik Deutschland bis in die 1990er Jahre einer der am stärksten regulierten Sektoren der sozialen Marktwirtschaft. Weil Wissenschaft und Politik dem Verkehr eine volkswirtschaftliche Basisfunktion sowie besondere innere Funktionsprinzipien zuschrieben, griff der Staat auf vielfältige Weise aktiv in das Marktgeschehen ein, z. B. durch Preisvorgaben, Beschränkungen des Marktzugangs, steuerliche Belastungen etc.¹³ Als Eigentümer des größten Landverkehrsträgers, der Eisenbahn, war die öffentliche Hand neben ihrer Rolle als koordinierende Instanz zugleich selbst Marktteilnehmer. Wettbewerb fand damit insgesamt nur sehr eingeschränkt statt. Zu den Nutznießern und Befürwortern des regulierten Systems gehörten insbesondere die Regulierte selbst: Die Anbieter von Transportdienstleistungen (Bahn, Binnenschifffahrt, Straßengüterverkehr) versuchten über ihre jeweiligen Interessenvertretungen, den Status quo zu erhalten, der ihnen ein stabiles Marktumfeld, d. h. vor allem Schutz vor Konkurrenz und ein festes Preisniveau, garantierte. Auf der anderen Seite waren die Nachfrager von Verkehrsdienstleistungen, die „verladende Wirtschaft“, ab Mitte der 1950er Jahre an einer umfassenden Liberalisierung dieser Ordnung interessiert. Von einer Auflockerung des Angebots- und Preiskartells der Anbieter versprachen sie sich mehr Wettbewerb, größere Marktmacht der Nachfrageseite und in der Konsequenz niedrigere Preise für den Transport ihrer Rohstoffe und Erzeugnisse. Durch den reklamierten staatlichen Handlungsbedarf und die antagonistischen Interessenlagen von Anbietern und Nachfragern war die Marktordnungspolitik des Güterverkehrs somit ein typisches Feld, in dem korporatistische Strukturen zur Konfliktregulierung entstehen konnten.

Als Interessenvertreter der reformorientierten Nachfrageseite waren der *Deutsche Industrie- und Handelstag* (DIHT) sowie der *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) im Untersuchungszeitraum „federführend“.¹⁴ Diese Gesamtinteressenkonstellation begründet die zweite sachlich Eingrenzung, d. h. einen besonderen Fokus auf die beiden „Verladerverbände“ DIHT und BDI: Innerhalb des Dreiecksgefüges aus Staat, Anbietern und Nachfragern bildeten sie jene Partei, die auf eine Veränderung des Status quo drängte und damit offensiv auf die politische Seite einwirken musste. Aus Erfolg und Misserfolg ihrer interessenpolitischen Arbeit lässt sich der größte Erkenntnisgewinn darüber ziehen, inwieweit hierarchisch durchstrukturierte Unternehmensverbände mit hohem Organisationsgrad in die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse korporatistisch involviert waren und dadurch ihre Interessen einbringen bzw. durchsetzen konnten. Die Konzentration auf die beiden führenden Verbände der Nachfrageseite ermöglicht es zudem, auf der Suche nach Schwächen des Korporatismus die inneren Willensbildungsprozesse der Interessengruppen noch stärker zu berücksichtigen. Die Rolle der Anbieter von Verkehrsdienstleistungen soll jedoch nicht vernachlässigt bleiben;

13 Siehe dazu Kap. II.A.

14 Siehe dazu Kap. II.B.

hierzu sind Rückschlüsse einerseits aus den Ergebnissen anderer Studien und andererseits aus dem Quellenmaterial der Nachfrageseite möglich.¹⁵

Mit der aufgeworfenen Kernproblematik nach den Ursprüngen und Ausprägungen des Korporatismus verknüpft sich ein Bündel weiterer Fragestellungen. Ist Korporatismus, wie verschiedentlich konstatiert wird (s. o.), tatsächlich nur im Nationalstaat denkbar, weil die Erweiterung der Entscheidungsebene das politisch-administrative System und/oder die Verbandsorganisationen überforderte? Konnten privatwirtschaftliche Interessengruppen im Prozess der Politikformulierung aktiv agieren oder blieb ihre Stellung überwiegend auf die Reaktion bzw. die reine Beobachtung beschränkt? Konnten die mitglieder- und ressourcenstarken Verbände DIHT und BDI ihr Gewicht dazu nutzen, die von ihnen angestrebten Reformen in dem hier untersuchten Politikfeld herbeizuführen und ihre Marktposition zu stärken? An welchen Stellen des politischen Entscheidungssystems setzten Verbände an, um ihre Interessen einzubringen?

Die Untersuchung konzentriert sich auf die anhand der verfügbaren Quellen (s. u.) empirisch nachweisbaren Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung zwischen den beteiligten Akteuren des Güterverkehrs und legt dabei den besonderen Fokus auf die Nachfrageseite von Verkehrsdienstleistungen. Analysiert wird dabei nicht allein das Verhältnis zwischen den staatlichen Instanzen einerseits und den organisierten Interessengruppen andererseits, sondern ebenso die Interaktion *innerhalb* der Verbandsebene. Letzterer Untersuchungsbereich umfasst zwei Dimensionen. Erstens ist zu prüfen, in welcher Form die beiden maßgeblichen Spitzenverbände zusammen bzw. gegeneinander arbeiteten, um ihre Ziele zu erreichen. Hierbei ist zum einen die interessenpolitische Aktion gegenüber dem Staat sowie zum anderen das Auftreten gegenüber konkurrierenden Verbänden relevant. Zweitens verdienen die innerverbandlichen Konfliktlinien besondere Beachtung, soweit sie Auswirkungen auf die Arbeit des jeweiligen Spitzenverbands hatten. Die heterogenen Verbandsstrukturen werfen ferner die Frage auf, welche Partikularinteressen innerhalb der Verbände dominierten.

I.A.2. Forschungsstand, Quellenlage

In der Verbandsforschung erweitert sich die bereits bestehende Fülle an Literatur beständig.¹⁶ Insbesondere das „Lobbying“ auf der Ebene der Europäischen Union hat seit den 1990er Jahren in der deutsch- und fremdsprachigen Forschungsland-

15 Zum Forschungsstand siehe Kap. I.A.2.

16 Auf eine Darstellung des Forschungsstands der in dieser Arbeit berührten *Teil*thematiken wird an dieser Stelle verzichtet. Stattdessen wird zu Beginn der einschlägigen Kapitel in einer Anmerkung auf die jeweils aktuelle Literatur hingewiesen. Explizit betrifft dies folgende Thematiken: Nationale Verkehrspolitik (II.A); Geschichte des DIHT und BDI (II.B); Europäische Verkehrsintegration und -politik (III.A) sowie Gründung der europäischen Verbandszusammenschlüsse (III.B). Mit der bisherigen Korporatismusforschung setzt sich das Grundlagenkapitel I.B insgesamt auseinander.

schaft verstärkte Aufmerksamkeit erhalten.¹⁷ Die Stellung privater Akteure an den Schnittstellen des europäischen Mehrebenensystems wurde insbesondere unter politikwissenschaftlichen und juristischen Fragestellungen untersucht. Dabei wurde zunächst ein breiter, politikfeldübergreifender Ansatz gewählt und lediglich eine Ebene (international, national, zum Teil auch regional/lokal) in Betracht gezogen. Empirische, in die Tiefe gehende Fallstudien, die die Charakteristika der einzelnen Politikfelder genauer erörtern, wurden seit Beginn der 1990er Jahre angemahnt¹⁸ und erhielten seitdem auch größere Aufmerksamkeit.¹⁹

Die stark auf die jeweils gegenwärtigen Verhältnisse angelegten Arbeiten waren und sind – genauso wie derartige Studien auf nationaler Ebene – mit dem Problem behaftet, dass sie nur schwer in die Prozesse der Interessenvermittlung selbst eintauchen können. So liegt bei der Analyse von Staat-Verbände-Beziehungen eine besondere Schwierigkeit generell darin, die Kontakte, insbesondere die informellen, zwischen politischer und verbandlicher Ebene nachzuweisen. Da die beteiligten Akteure – private wie staatliche – in der Regel kein Interesse besitzen, ihre gegenseitigen Beziehungen offen zu legen, sind alle Untersuchungen auf das spärliche veröffentlichte Material bzw. Aussagen aus Interviews mit den handelnden Personen angewiesen. Entscheidungsgenetische Untersuchungen mit dem Ziel, die Einwirkung von Interessengruppen auf legislative Prozesse zu qualifizieren, die sich dabei aber nicht auf internes Quellenmaterial stützen können, sind daher stets mit empirisch-methodischen Schwächen behaftet.²⁰

Verortet man den Untersuchungszeitraum weiter in der Vergangenheit, d. h. jenseits der gängigen Aktensperrfrist von 30 Jahren, lassen zumindest die dann verfügbaren Archivalien der beteiligten politischen Instanzen belastbare(re) Aussagen über die Austauschprozesse zu. Häufig muss jedoch die Seite der privaten Interessengruppen selbst ausgespart werden, da die in Frage kommenden Verbände kein Archiv unterhalten und/oder keinen Einblick in Verbandsinterna gestatten.²¹ Die meisten geschichtswissenschaftlichen Studien konzentrieren sich daher vor allem auf die Handlungen der politischen Entscheidungsträger und thematisie-

17 Siehe z. B. GREENWOOD: Interest Representation; GREENWOOD/ASPINWALL: Collective Action.

18 Siehe ALEMANN: Reflexionen, S. 161; LÖSCHE: Verbände, S. 100.

19 Die wenigen früheren Fallstudien thematisierten insbesondere die Agrarpolitik der Gemeinschaft, siehe z. B. AVERYT: Agro Politics; BURKHARDT-REICH/SCHUMANN: Agrarverbände. Einige Politikfeldstudien zur europäischen Ebene liefert zudem der Sammelband von EICHENER/VOELZKOW: Integration.

20 Vgl. EICHENER/VOELZKOW: Einleitung, S. 15.

21 BLAICH: Staat und Verbände, S. 1 f. Treffend dazu auch FISCHER: Interessenverbände, S. 144: „Was die Verbände außerdem taten, wann und wie sie vor allem an die Verwaltungsbeamten herantraten, blieb größtenteils unbekannt und kann nur durch Archivarbeit einigermaßen rekonstruiert werden.“ Die bereits oben angesprochene Situation, dass viele Interessenverbände mit Ressourcenknappheit zu kämpfen haben, macht sich insofern auch für die historische Forschung bemerkbar: Vor allem kleinere Verbände sowie die internationalen Dachorganisationen verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um ein Archiv aufzubauen und zu unterhalten.

ren die nicht-staatlichen Akteure allenfalls am Rande. Studien, die die Verbandspositionen stärker in den Mittelpunkt rücken, sind selten.²² Alle genannten Umstände der allgemeinen Verbandsforschung lassen sich für das hier behandelte Feld der Güterverkehrspolitik der 1950er, 60er und 70er Jahre ebenfalls feststellen.

So wird der Standpunkt privater Interessengruppen in einigen Arbeiten zur nationalen Verkehrspolitik der frühen Bundesrepublik zumindest gestreift. Bereits 1972 untersuchte Gerard Braunthal die Entstehung der 1954/55 stark umstrittenen Verkehrsgesetze.²³ Eine erste, auf archivalische Quellen gestützte und grundlegende Analyse der bundesdeutschen Verkehrspolitik der 1950er Jahre entstand mit der 1993 veröffentlichten Habilitationsschrift Dietmar Klenkes.²⁴ Ein bedeutender Beitrag ist zudem die 2007 erschienene Studie Christopher Koppers zur Deutschen Bundesbahn.²⁵ Alle drei Werke gehen im Rahmen ihrer Darstellung auch auf die Positionen der einschlägigen Interessengruppen, Anbieter wie Nachfrager, in den 1950er Jahren ein, so dass sie für diesen Zeitraum vor allem als Grundlage für die vorliegende Arbeit nützlich sind.

Liegen somit zu der Rolle der privaten Interessengruppen im *nationalen* verkehrspolitischen Prozess der frühen Bundesrepublik zumindest erste Teilstudien vor, werden die Informationen hinsichtlich der *supranationalen* Ebene bedeutend spärlicher. Dies ist in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen, dass die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG/EG vor 1985, d. h. vor dem wegweisenden Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs zur Liberalisierung des Güterverkehrs,²⁶ bis vor kurzem ein Desiderat der Forschung war. Allein die jüngere verkehrspolitische Entwicklung auf der Gemeinschaftsebene seit 1985 war Gegenstand politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Untersuchungen.²⁷ Erste geschichtswissenschaftliche Arbeiten liegen erst seit kurzem vor.²⁸ Fehlte somit lange Zeit bereits eine zusammenhängende Darstellung der politischen Prozesse in den ersten drei Jahrzehnten nach In-Kraft-Treten der Römischen Verträge, so ver-

22 Eine der wenigen Studien stammt von RHENISCH (Integration), der die Einbindung deutscher Unternehmensverbände, darunter vor allem BDI und DIHT, in die bundesrepublikanische Außenzollpolitik bei Gründung der EWG untersuchte.

23 BRAUNTHAL: Legislative Process.

24 KLENKE: Verkehrspolitik.

25 KOPPER: Bahn.

26 Der Europäische Gerichtshof gab in seinem Urteil einer Klage des Europäischen Parlaments teilweise statt, nach der der Ministerrat der EG seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu implementieren; siehe dazu ERDMENGER: EG-Verkehrspolitik.

27 Ein umfangreiches, ökonomisches Grundlagenwerk in drei Bänden liefern FRERICHS/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Die Entwicklungen der Verkehrspolitik einiger europäischer Staaten in den 1990er Jahren unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten analysiert das Projekt von HERITIER: Differential Europe.

28 EBERT/HARTER: Europa ohne Fahrplan. Die besondere Position der Bundesrepublik innerhalb der europäischen Verkehrspolitik untersucht HARTER: Verkehrspolitik. Beide mit weiteren Nachweisen zum Forschungsstand.

hält es sich analog mit der Rolle der privaten Interessengruppen innerhalb dieser Prozesse.²⁹

Es lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Forschungsstand der vorliegenden Fallstudie zur Güterverkehrspolitik alle Merkmale aufweist, die das Dilemma der politik- und geschichtswissenschaftlichen Verbandsforschung insgesamt kennzeichnen. Die vorhandenen Arbeiten sind erstens zumeist auf eine horizontale Entscheidungsebene beschränkt, so dass die Interdependenzen und Verschränkungen zwischen nationaler und supranationaler Ebene im europäischen Mehrebenensystem kaum berücksichtigt werden. Sie zeichnen sich zweitens durch eine große Gegenwartsnähe aus und fußen dadurch bedingt nicht auf internem Archivmaterial. Als Schlüsselproblem erweist sich dabei – drittens – auch bei Studien mit einem Untersuchungszeitraum jenseits der Aktensperrfrist vor allem die Unkenntnis über die internen Willensbildungsprozesse der beteiligten Interessenverbände.³⁰

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, diese drei Kerndefizite zu überwinden. So hat sich der Zugang zu den Quellen einiger Verbände in jüngster Zeit bedeutend verbessert. Klagte Rhenisch 1999 noch darüber, dass DIHT und BDI seine Anfragen auf Akteneinsicht zurückgewiesen hätten,³¹ konnte bei der Recherche für die vorliegende Untersuchung eine andere Erfahrung gemacht werden. Das archivierte Schriftgut der verkehrspolitisch einschlägigen Gremien des DIHT, d. h. vor allem die Arbeitsunterlagen und der Geschäftsverkehr der Verkehrsabteilung sowie der einschlägigen Ausschüsse, ist derweil in der Stiftung Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv zu Köln (Bestand 181) systematisch erschlossen und für die historische Forschung verfügbar.³² Die entsprechenden Unterlagen des BDI sind bislang noch nicht archivarisches aufgearbeitet, wurden dem Verfasser

29 Geradezu symptomatisch für diese „Gegenwartsnähe“ sind die Studien von LEHMKUHL (Road Haulage Associations; Under Stress) und auch TEUTSCH (Reforms). Sie thematisieren die Einwirkungen der Europäischen Integration auf die Unternehmen und Interessenverbände des Güterkraftverkehrsgewerbes in verschiedenen Ländern und behandeln somit als erste Arbeiten die Stellung privater Interessengruppen in der europäischen Verkehrspolitik. Auch diese Autoren konzentrieren sich jedoch nur auf die Entwicklungen der 1990er Jahre und können damit nicht auf internes Quellenmaterial der beteiligten Akteure zurückgreifen.

30 In seinem kurzen, jedoch kaum vollständigen und die Interessenparteien vermischenden Überblick über die gegenwärtigen Interessengruppen im deutschen Verkehrswesen machte BANDELOW (Unwissen, S. 158) auf diesen Umstand aufmerksam: „So sind die inneren Strukturen der verkehrspolitisch relevanten Verbände und insbesondere deren Rolle bei der Entscheidungsfindung bisher nur unzureichend bekannt.“ Ebenso jüngst MERKI (Verkehrsgeschichte, S. 12 f.) über Lücken in der verkehrsgeschichtlichen Forschung: „Für das Schließen der Lücken empfehlen sich – sofern vorhanden – die Archive von Verbänden und Unternehmen. Diese empfangen den Historiker jedoch nicht immer mit offenen Armen.“

31 Vgl. RHENISCH: Integration, S. 52, 198. Rhenisch führt die Verslossenheit der Verbände darauf zurück, dass diese kein Interesse an einer öffentlichen Erörterung ihres Einflusspotenzials gehabt hätten.

32 Der Bestand B 156 (Deutscher Industrie- und Handelstag) im Bundesarchiv/Koblenz ist wenig umfangreich und enthält überwiegend Rundschreiben einzelner Abteilungen des Verbands.

dieser Arbeit jedoch vollständig zur Verfügung gestellt. Die umfangreichen Bestände beider Verbände ermöglichten eine detaillierte Einsicht in die Willensbildungsprozesse, den internen und externen Geschäftsverkehr, Strategieplanung, Konsensbildung und nicht zuletzt die Kommunikation mit den politischen Instanzen von DIHT und BDI. Darüber hinaus ließen sich auf dieser Quellengrundlage auch Aussagen über die (Gegen-)Agitation der Interessenverbände der Anbieterseite, insbesondere der Binnenschifffahrt und des Güterkraftverkehrs, treffen.³³

Ist mit den Archivalien der beiden hier im Fokus stehenden Verbände somit die Seite der „Absender“ von Interessenpolitik rekonstruierbar, so gehört zur Analyse von Interessenvermittlungsprozessen ebenso die Seite der „Adressaten“, d. h. der politischen Instanzen. Hierunter fallen die Quellen der bundesrepublikanischen Exekutivorgane, zuvorderst die Akten des Bundesverkehrsministeriums (Bundesarchiv Koblenz, Bestand B 108). Hier bestehen Überlieferungslücken; vor allem die Materialien der Abteilungen Grundsatzfragen, Eisenbahn und Straßenverkehr erwiesen sich aber für die hier untersuchte Fragestellung als ergiebig. Die Bestände Bundesministerium der Finanzen (B 126) sowie Bundeskanzleramt (B 136) enthielten ergänzendes Material.³⁴

Für die Untersuchung ebenfalls relevant sind die Protokolle des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags der dritten bis sechsten Legislaturperiode (Archiv des Deutschen Bundestags, Berlin). Auf der supranationalen Ebene sind die Archivalien der Entscheidungsgremien der Europäischen Gemeinschaft (Ministerrat, Kommission, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss) für die Untersuchung einschlägig. Diese Bestände sind umfangreich, befinden sich aber zum Teil noch in der Erfassung (Rat, Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss) oder weisen Lücken auf (Kommission).³⁵ Einige ergänzende Informationen lieferte der Nachlass des CDU-Verkehrspolitikers Ernst Müller-Hermann.³⁶

In nuce vollzieht die vorliegende Arbeit damit eine symbiotische Zusammenführung von Methoden und Fragestellungen zweier Disziplinen: Der historiographische Zugriff auf internes Verwaltungsschriftgut der beteiligten Akteure ermöglicht empirisch gesättigtere Aussagen über die eingangs skizzierte Problematik der Verbandsforschung, d. h. über die Ausprägungen und Veränderungen in den Be-

33 Die noch heute existierenden einschlägigen Interessenverbände des Güterkraftverkehrs- und Binnenschifffahrtsgewerbes gaben an, nicht über Verwaltungsschriftgut aus dem hier in Frage kommenden Zeitraum zu verfügen. Die Interessenpolitik der Deutschen Bundesbahn ist über KOPPERS (Bahn) Studie ausreichend erschlossen.

34 Der Bestand Bundesministerium für Wirtschaft (B 102) war für die untersuchte Fragestellung wenig ergiebig.

35 Die Archivsituation der Europäischen Gemeinschaftsorgane zeichnet eine Besonderheit aus. So unterhält jedes Organ ein eigenes Archiv in Brüssel (Kommission, Ministerrat, Wirtschafts- und Sozialausschuss) bzw. Luxemburg (Europäisches Parlament). Ablichtungen der Bestände werden an das Historische Archiv der Europäischen Union (HAEU, Florenz) abgegeben. In dieser Arbeit werden die Bestände des HAEU verwendet, um eine einheitliche Struktur der Signaturen zu gewährleisten.

36 Bestand I-412, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP).

ziehungen zwischen Staat und Interessengruppen in einem bestimmten Politikfeld. Im Gegenzug dient das politikwissenschaftliche Modell des Korporatismus als erkenntnisleitendes „Werkzeug“ dazu, das aus den archivalischen Quellen zu Tage Geförderte zu strukturieren und typisieren, um das Beziehungsgeflecht zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Ebene anschaulich zu machen. Der Ertrag ist schließlich ein doppelter: Neben einer „klassischen“ Fallstudie der Korporatismus- und Verbandforschung soll das Wissen um die realhistorische Entwicklung der Verkehrspolitik im definierten Zeitraum gemehrt, d. h. vor allem um die Perspektive der hier im Fokus stehenden beiden Interessenverbände erweitert werden.³⁷

I.A.3. Aufbau der Arbeit

Theoretischer Rahmen dieser Arbeit ist, wie erläutert, das Modell des Korporatismus. Es dient dazu, das Interaktionsverhältnis zwischen politischen Instanzen und den beteiligten Verbänden strukturiert zu verdeutlichen. Kapitel I.B stellt die Genese und die wichtigsten Eckpunkte dieses Modells vor, grenzt es gegenüber anderen Verbandstheorien ab und zeigt auf, wie es für die vorliegende Fallstudie nutzbar gemacht werden kann.

Die untersuchte Fragestellung und das Modell des Korporatismus erfordern ferner, eine Vielzahl von Variablen zu berücksichtigen. Erstens müssen die Charakteristika des untersuchten Politikfelds herausgearbeitet werden, die den Handlungsspielraum der beteiligten Akteure definieren. Zweitens sind jene Akteure und ihre spezifischen Interessenlagen zu kennzeichnen. Dabei sind drittens jeweils die beiden marktordnungspolitisch relevanten Ebenen zu berücksichtigen (national/supranational). Schließlich ist viertens, als Kern der Untersuchung, der Prozess der Interessenvermittlung herauszuarbeiten. Letzterer Punkt bedeutet im Wesentlichen, die vorgenannten Komponenten miteinander in Beziehung zu setzen und deren Veränderungen zu kennzeichnen.

Zugespißt lässt sich definieren, dass eine Analyse von Interessenvermittlungssystemen zwei Komponenten umfasst: Institutionen und Prozesse. So bilden Institutionen (z. B. politische Traditionen und Konditionen, Verhandlungs- und Entscheidungsgremien sowie die staatlichen und privaten Akteure selbst) den Rahmen von Interessenvermittlung. Sie entstehen und werden erhalten durch Interaktionen zwischen Verbandsebene und politischer Ebene. Erst diese Prozesse der Interessenvermittlung offenbaren, ob Institutionen belastbar oder lediglich eine leere Hülse sind. Die Gesamtuntersuchung orientiert sich an dieser Zweitei-

37 Dass ohne die Dimension nicht-staatlicher Akteure eine Politikfeldanalyse nicht vollständig wäre, stellte jüngst KOPPER (Verkehrsträger, S. 83) fest: „Eine politisch-historische Herangehensweise in Form einer Politikfeldgeschichte untersucht neben der Genesis, der institutionellen Verankerung und den Mitteln der Verkehrspolitik(en) das Handeln der nichtstaatlichen Akteure (wie der Verbände und Parteien), soweit es auf die Konzipierung und Implementierung der Verkehrspolitik Einfluss nimmt.“

lung. So skizziert der erste Teil (Kap. II und III) die institutionellen Voraussetzungen bis zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die ab dann zu verzeichnenden Prozesse der Interessenvermittlung sind Gegenstand des zweiten Teils (Kap. IV und V).³⁸

Im ersten Teil werden demnach die Institutionen und Akteure näher charakterisiert, die bei In-Kraft-Treten der Römischen Verträge existierten. Kapitel II analysiert diese Voraussetzungen auf der *nationalen* Ebene und beginnt mit der Betrachtung des Politikfelds (II.A), d. h. den Traditionen und rechtlichen sowie ökonomischen Besonderheiten, die das verkehrspolitische System der Bundesrepublik prägten. Danach wird herausgearbeitet, welche Akteure auf der Verbandsebene agierten (II.B). Hierbei liegt der Schwerpunkt auf der Charakterisierung der beiden Spitzenverbände DIHT und BDI als Interessenvertreter ihrer spezifischen Klientel, der verladenden Wirtschaft. Kapitel II.C setzt schließlich die politischen Rahmenbedingungen und die privaten Interessengruppen miteinander in Beziehung und verdeutlicht, inwieweit sich auf der nationalen Ebene in den 1950er Jahren bereits korporatistische Strukturen herausgebildet hatten und an welchen Stellen Konfliktpunkte zu erkennen sind.³⁹

Kapitel III, das die Voraussetzungen auf der *supranationalen* Ebene behandelt, folgt einer ähnlichen Systematik wie das vorangegangene. Auch hier wird zunächst auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen eingegangen (III.A). Durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstand ein erweiterter, marktordnungspolitisch relevanter Handlungsraum, der die privaten Interessengruppen mit neuen politischen Instanzen konfrontierte und damit neue Ansatzpunkte bot, um Interessen einzubringen. Die bis dato vornehmlich auf den nationalen Raum beschränkten Interessenverbände reagierten auf diese Entwicklung, indem sie ihre eigenen Strukturen durch supranationale Verbandszusammenschlüsse den neuen Gegebenheiten anpassten. Diese Europäisierung der Verbandslandschaft ist Gegenstand von Abschnitt III.B. 1958 war der institutionelle Grundaufbau des europäischen Mehrebenensystems abgeschlossen. Ab diesem Zeitpunkt hatte sich herauszustellen, ob sich korporatistische Kooperationsformen zwischen Staat und Verbänden unter diesen Bedingungen herausbilden und von Bestand sein würden.

Der Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen folgt im zweiten Teil der Arbeit die eingehende Untersuchung der Interessenvermittlungsprozesse. Inhaltlicher Leitfaden ist dabei das bereits erwähnte Kernziel der Verladerverbände, ihre Forderungen nach Deregulierung der Verkehrsmarktordnung bei den politischen Instanzen einzubringen und – zumeist gegen die Interessen der drei Verkehrsträger – durchzusetzen. Dieser Darstellung liegt eine chronologische Gliede-

38 Da der Schwerpunkt der Analyse auf den Interessenvermittlungsprozessen liegt, verhält sich der Umfang des zweiten Teils zu dem des ersten 3:1.

39 Da für den Zeitraum der 1950er Jahre bereits einige Teilergebnisse aus anderen Studien, insbesondere zur nationalen Verkehrspolitik, vorliegen (s. o.), kann dieser Abschnitt entsprechend kurz gehalten werden.

rung zugrunde. Kapitel IV behandelt die Entwicklungen auf der nationalen (IV.A) und supranationalen (IV.B) Ebene von 1958 bis 1966. Das Jahr 1966 steht in der verkehrspolitischen Entwicklung der Bundesrepublik für einen Bruch durch den Antritt der Großen Koalition, der auch einen Wechsel an der Spitze des Bundesverkehrsministeriums mit sich brachte. Im selben Jahr scheiterte auf der supranationalen Ebene das verkehrspolitische Gesamtkonzept der Europäischen Kommission endgültig am Widerstand im Ministerrat, so dass die dadurch ausgelöste Krise der gemeinsamen Verkehrspolitik den Einschnitt an diesem Punkt begründet.

Kapitel V geht ebenfalls zunächst auf die Entwicklungen auf der nationalen Ebene ein (V.A); diese waren von den Auseinandersetzungen um das verkehrspolitische Programm bestimmt, das unter dem neuen Minister Georg Leber im Jahr 1967 entwickelt worden war. Auf der supranationalen Ebene (V.B) markierte eine Re-Konzeption der gemeinsamen Verkehrspolitik 1967 einen Neuanfang. Die „Norderweiterung“ der Europäischen Gemeinschaft durch den Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks zum 1. Januar 1973 war schließlich eine bedeutende Veränderung der Interessenkonstellation innerhalb des Ministerrats. Diese Zäsur und das Ausscheiden Lebers aus dem Amt als Bundesverkehrsminister rechtfertigen es, die Untersuchung sowohl auf der supranationalen als auch der nationalen Ebene im Jahr 1972 zu beenden.

Kompakt ausgedrückt wird im zweiten Teil analysiert, wie der im ersten Teil skizzierte institutionelle Rahmen innerhalb der ersten 15 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge von den beiden hier im Fokus stehenden Akteuren DIHT und BDI ausgefüllt bzw. ausgenutzt wurde, um ihr Ziel einer Deregulierung auf der nationalen und supranationalen Ebene durchzusetzen. Die übergeordnete Fragestellung, inwieweit Institutionen und Prozesse der Interessenvermittlung korporatistisch geprägt waren, beeinflusste bereits die Auswahl der Quellen; bei der Darstellung der realhistorischen Entwicklung wird sie überwiegend implizit aufgegriffen. Explizit wird das Untersuchungskonzept jeweils am Schluss einer thematischen Einheit wieder herangezogen. Jedes der insgesamt vier Hauptkapitel schließt daher mit einer Zwischenbilanz, die die jeweils vorangegangene Darstellung nicht nur zusammenfasst, sondern vor allem anhand der im theoretischen Teil aufgestellten Analysekriterien bewertet (Kap. II.D, III.C, IV.C, V.C). Aufeinander aufbauend lässt sich so in einem die Untersuchung abschließenden Kapitel (VI) erstens ein Gesamtfazit darüber ziehen, inwieweit sich korporatistische Strukturen in dem oben skizzierten Rahmen etablieren konnten, ob sie von Bestand waren, welche Kräfte zu ihrem Erhalt bzw. ihrer Erosion beitrugen und ob auf der nationalen und supranationalen Ebene unterschiedliche Bedingungen vorherrschten. Dies gibt ferner Aufschluss darüber, ob die derzeit zu beobachtende Erosion der Staat-Verbände-Beziehungen eine neue Entwicklung darstellt. Zweitens wird erörtert, inwieweit die in der vorliegenden Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse und Aussagen verallgemeinerbar sind und Hinweise auf die Verfasstheit des europäischen Staat-Verbände-Gefüges im Untersuchungszeitraum geben können.

I.B. DER STAAT UND DIE VERBÄNDE – THEORETISCHE GRUNDLAGEN

I.B.1. Definition und Funktionen von Interessenverbänden

In modernen Regierungssystemen sind Interessenverbände¹ neben den politischen Parteien nahezu omnipräsent. Beide gelten als „Kinder der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer ökonomischen Verfassung“.² Beide werden definitorisch dadurch voneinander abgegrenzt, dass sich Verbände nicht wie Parteien unmittelbar an parlamentarischen Wahlen beteiligen und zumindest formaljuristisch nicht die Regierungsübernahme anstreben.³ Parteien bezeugen ein universelles Interesse an Staatsangelegenheiten, wohingegen Interessenverbände auf einzelne Themen- und Politikfelder spezialisiert bleiben.⁴ Für die deutschsprachige Verbandsforschung prägend wurde die organisationssoziologische Verbandsdefinition Max Webers:

„Verband soll eine nach außen regulierend beschränkte oder geschlossene soziale Beziehung dann heißen, wenn die Innehaltung ihrer Ordnung garantiert wird durch das eigene auf deren Durchführung eingestellte Verhalten bestimmter Menschen: eines Leiters und, eventuell, eines Verwaltungsstabes, der gegebenenfalls normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat.“⁵

Unter diesem umfassenden Begriff „Interessenverband“ lässt sich ferner eine Vielzahl von Verbandstypen subsumieren, die in Zielsetzung, Art der Mitgliedschaft, Organisationsgrad, Dauer des Engagements etc. bedeutende Unterschiede aufweisen.⁶ So treten spontane und für ein sachlich wie lokal begrenztes Anliegen

- 1 In den alltäglichen, insbesondere den publizistischen Diskussionen über Interessenverbände und ihren politischen Einfluss sind zunächst die Begriffe *lobby* und *pressure group* allgegenwärtig und dominant. Anders als im angelsächsischen werden mit diesen Begriffen im deutschen Sprachraum oft negative Begleiterscheinungen des Verbandseinflusses assoziiert. Lobbyisten betreiben nach populärer Auffassung ein intransparentes Netz von Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern, wobei sich ihre Anliegen vornehmlich an der Durchsetzung privater Interessen, nicht am Wohl der Gesellschaft orientieren (siehe WINTER/WILLEMS: Interessenverbände). Wenngleich in letzter Zeit versucht wurde, die Begriffe emotional zu entschärfen und für die wissenschaftliche Diskussion verwendbar zu machen (siehe z. B. LEIF/SPETH: Lobbyismus), soll im Folgenden auf beide verzichtet und die mehr sachlich orientierten Bezeichnungen „Interessenverband“ oder auch „organisierte Interessen“ verwendet werden. Zu diesen Termini siehe auch BREITLING: Verbandsforschung.
- 2 ALEMANN: Organisierte Interessen, S. 146 f. Zur historischen Entwicklung von Interessenverbänden in Deutschland siehe ferner KLEINFELD: Interessenverbände; ULLMANN: Interessenverbände.
- 3 SCHMID: Parteien, S. 173. Dieser Unterscheidung wurde auch im Grundgesetz Rechnung getragen, indem Parteien durch Mitwirkung an der politischen Willensbildung eine privilegierte Stellung eingeräumt wurde (Art. 21 GG). Verbände können sich nur auf die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG) berufen, die keine Aussage zur politischen Partizipation beinhaltet.
- 4 SCHULZ: Interessengruppen, S. 127.
- 5 WEBER: Wirtschaft, S. 26.
- 6 Zu der aktuellen definitorischen Unübersichtlichkeit innerhalb der Verbandsforschung siehe WINTER/WILLEMS: Interessenverbände, S. 19–24.

gegründete Bürgerinitiativen – z. B. eine Protestaktion gegen den Bau einer Autobahn – anders auf als langfristig etablierte, hierarchisch und arbeitsteilig durchstrukturierte sowie auf nationaler bzw. supranationaler Ebene agierende Großverbände, wie beispielsweise Arbeitgebervereinigungen oder Gewerkschaften.⁷ Alle im Fokus dieser Untersuchung stehenden Unternehmensverbände gehören zu der letztgenannten Gruppe der Großverbände als auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von (natürlichen oder juristischen) Personen, die in dieser Form Handlungseinheiten bilden. Sie verfügen über einen bürokratischen, arbeitsteiligen Verwaltungsapparat und stehen im Wettbewerb mit anderen Verbänden bei der Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen bei öffentlichen Einrichtungen.

Eine einheitliche Typologie von Verbänden ist in der Literatur nicht vorhanden.⁸ Um im Sinne der Fragestellung eine klare Zuordnung zu schaffen, wird im Folgenden nach der Mitgliedschaftsebene differenziert: Die unterste Ebene bilden die *Fachverbände* (z. B. der Verband der Automobilindustrie, VDA) bzw. die *Industrie- und Handelskammern*, die einzelne Unternehmen einer Branche oder Region vereinigen. Fachverbände und Kammern sind konstituierende Mitglieder ihrer jeweiligen *Spitzenverbände* (z. B. DIHT, BDI), die die Interessen ihrer Mitglieder auf Bundesebene bündeln. Als *Dachverbände* gelten Vereinigungen auf der europäischen Ebene (z. B. UNICE und Ständige Konferenz), die sich aus den nationalen Spitzenverbänden zusammensetzen.

Der innere organisatorische Aufbau eines modernen Interessenverbands kennt in der Regel die vier Elemente Mitgliederversammlung, Vorstand (Präsidium und Präsident), Geschäftsführung und die Fachausschüsse.⁹ Der Mitgliederversammlung obliegen dabei als höchstem beschlussfassendem Organ die Bestellung der Verbandsführung sowie die Entscheidung über das Budget. Der Vorstand repräsentiert den Verband nach außen und legt die Leitlinien der Verbandspolitik fest. Die Geschäftsführung, die sich häufig in mehrere Fachabteilungen untergliedert, unterstützt den Vorstand gemeinsam mit den Fachausschüssen in seiner Arbeit. Dabei ist es ein wichtiges Merkmal größerer, d. h. mitgliederstarker Verbände, dass die Verbandsbürokratie mit ihrem hauptamtlich beschäftigten und wissenschaftlich geschulten Personal ein Übergewicht in der Verbandsarbeit erringt. In Zusammenarbeit mit den Hauptabteilungen und Referaten des Spitzenverbands, die mit der Hauptgeschäftsführung den bürokratischen Unterbau des Verbands bilden, erstellen die Ausschüsse die Leitlinien und Stellungnahmen zu ihrem jeweiligen Sachgebiet.¹⁰

7 WEBER: Interessengruppen, S. 78.

8 BUCHHOLZ: Wirtschaftsverbände, S. 81–94.

9 Zur Organisations- und Entscheidungsstruktur moderner Verbände siehe ADELS: Verbände; BUCHHOLZ: Wirtschaftsverbände.

10 Angesichts dieser Untergliederung in mehrere Einzelakteure ist es freilich unscharf, von einem Verband als homogenem Akteur zu sprechen. In der vorliegenden Arbeit soll zur Vereinfachung der genannte Verband dann als handelnde Einheit verstanden werden, wenn die *offiziell* nach außen vertretene Position gemeint ist. Ist hingegen die Handlung oder Meinung ei-

Verbände vertreten die Interessen ihrer Mitglieder nach außen und drängen im politischen Prozess an verschiedenen Punkten der Entscheidungsfindung darauf, dass sich diese Interessen im Regierungs- und Verwaltungshandeln zumindest implizit spiegeln. Dadurch entsteht ein vielschichtig strukturiertes Beziehungsgeflecht zwischen staatlicher und verbandlicher Ebene. Die Politik- und Sozialwissenschaften haben die Aufgabe übernommen, dieses Geflecht mit Hilfe von Modellen analytisch greifbar(er) zu machen, zu systematisieren und zu typisieren.¹¹ Dabei werden unterschiedliche Aspekte in den Blick genommen, z. B. die organisationssoziologische Frage nach der Entstehung von Interessenverbänden.¹² Für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind Modelle von Bedeutung, die das Verhältnis und die Interaktion von Staat und Verbänden behandeln.

I.B.2. Korporatismus als Modell von Staat-Verbände-Beziehungen

I.B.2.a. Vom Pluralismus zum Korporatismus

Wegbereiter und Vorläufer der meisten jüngeren Staat-Verbände-Modelle sind Pluralismus- und Gruppentheorien. In ihnen steht die Grundannahme im Mittelpunkt, dass in modernen Gesellschaften eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen vorhanden ist. Die gleichberechtigte Existenz dieser Interessen sowie ihre Organisation werden grundsätzlich als legitim und für den politischen Prozess nützlich betrachtet.¹³ Durch Interessenverbände wird der einzelne Bürger mediatisiert, d. h. zwischen ihm und den Staat drängt sich eine zusätzliche Beziehungsebene. Pluralismusmodelle stehen damit im kritischen Gegensatz zur klassischen, rechtspositivistischen Staatslehre hegelscher Prägung, die von der unbedingten Souveränität des Staates ausgeht. Im Pluralismus gelten organisierte gesellschaftliche Interessen in Form von Verbänden und politischen Parteien als bedeutende Akteure innerhalb staatsrelevanter Prozesse.¹⁴

Die ersten pluralistischen Modelle entstanden in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im angelsächsischen Raum. Arthur Bentley schuf wichtige Grundlagen für die weitere Theoriebildung. Er umschrieb das Handeln von Gruppen als interessenbestimmte Interaktionen, die den politischen Willensbildungsprozess konstituieren.¹⁵ Harold Laski stellte die Souveränität des Staates insgesamt zur Disposition: Der Staat sei, wenngleich mit Ordnungsfunktionen und Zwangsmitgliedschaft ausgestattet, nicht mehr als ein Zweckverband neben anderen Verbän-

nes Verbandsteils oder einer Einzelperson, z. B. der Verkehrsabteilung oder des Verbandspräsidenten, gemeint, wird dies auch explizit so genannt.

11 Siehe als Überblick SEBALDT/STRABNER: Klassiker.

12 Siehe hierzu grundlegend OLSON: Logik.

13 Als guten Überblick über die Entwicklung des Pluralismus siehe den Sammelband von NUSCHELER/STEFFANI: Pluralismus.

14 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 404.

15 BENTLEY: Process of Government.

den. Im Wettbewerb der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen sah er den Motor allen Fortschritts. Den Anspruch des Staates auf Gehorsam deklarierte er als obsolet.¹⁶ Eine weniger radikale Pluralismuskonzeption entwarf David Truman, der in Anknüpfung an Bentleys Postulate nach Struktur und Funktion der Gruppen im politischen Prozess fragte. Konstitutives Merkmal einer Interessengruppe sei ihr Streben nach Einflussnahme im politischen Prozess.¹⁷

In Deutschland verwandten sich konservative Staatsrechtler gegen die aus dem angelsächsischen Raum aufkommenden Pluralismustheorien. Carl Schmitt, der sich mit den Schriften Laskis auseinandersetzte, warnte in diesem Zusammenhang bereits während der Weimarer Republik vor einer Erosion der Souveränität des Staates, der sonst zur „Beute“ der Sonderinteressen verkomme.¹⁸ Schmitt erwies sich dabei einerseits als prominenter Gegner des Pluralismuskonzepts; seine Fundamentalkritik erwirkte jedoch andererseits auch, dass die Theorien Laskis in Deutschland bekannt und kontrovers diskutiert wurden. Der Nationalsozialismus knüpfte an die schon vor 1933 manifeste Pluralismuskritik an und setzte die „Volksgemeinschaft“ als radikalen Gegenentwurf anstelle jeglicher auf Sonderinteressen beruhender Gesellschaftsmodelle.¹⁹

Über die Zäsur des Kriegsendes und des Zusammenbruchs des totalitären Regimes hinweg blieben in der unmittelbaren Nachkriegszeit Deutschlands das Modell des Pluralismus im Allgemeinen und die Stellung der Verbände im Speziellen in der Kritik. Vor allem Staatsrechtler wie Hans Huber, Werner Weber und Goetz Briefs sprachen dem Verbandspluralismus jegliche Gemeinwohlorientierung ab.²⁰ Die wohl nachhaltigste Begriffsprägung erfolgte in diesem Zusammenhang durch den Politikwissenschaftler und Publizisten Theodor Eschenburg, der in einer gleichnamigen Abhandlung den bis heute häufig zitierten Grundgedanken der „*Herrschaft der Verbände*“ anführte.²¹

In den 1960er und 1970er Jahren vollzog sich auch in der Bundesrepublik ein Paradigmenwechsel. Verbände wurden nicht mehr als Gefahr für die staatliche Verfasstheit, sondern als legitime Teilnehmer am politischen Entscheidungsprozess betrachtet. Mit den Arbeiten von Karl Loewenstein, Ernst Fraenkel, Kurt Sontheimer und Hans Kremendahl setzte sich die angelsächsische Verbändetheorie zunehmend in der westdeutschen Forschung durch.²² Fraenkel verglich in sei-

16 LASKI: *Grammar of Politics*.

17 TRUMAN: *Governmental Process*.

18 SCHMITT: *Pluralismus*.

19 STEFFANI: *Pluralismus*, S. 16.

20 HUBER: *Umwälzung*; BRIEFS: *Pluralismus*; DERS.: *Staat und Wirtschaft*; WEBER: *Kräfte-system*; DERS.: *Spannungen*, insbes. S. 49–62.

21 ESCHENBURG: *Herrschaft*. In diesem Zusammenhang hat HEINZE (*Verbändepolitik*, S. 68) zutreffend darauf hingewiesen, dass sich die konservative Kritik nur vordergründig gegen die Existenz von Verbänden als solche richtete, sondern bei genauerer Betrachtung vor allem die Stellung der Gewerkschaften und deren Vetopotenzial diskreditiert wurde. Siehe ferner OFFE: *Institutionalisierung*.

22 LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*; FRAENKEL: *Deutschland*; SONTHEIMER: *Grundzüge*; KREMENDAHL: *Pluralismustheorie*; FRAENKEL/SONTHEIMER/CRICK: *Beiträge*.

nem (Neo-)Pluralismusmodell²³ den politischen Entscheidungsprozess mit einem Parallelogramm, in dem jede Entscheidung das Ergebnis eines konfliktatorischen Interessenausgleichs sei. Organisierte gesellschaftliche Teilinteressen stünden miteinander in einem konstruktiven Wettstreit.²⁴ Das Ergebnis sei ein ausbalanciertes Verhältnis von Individuum, Gesellschaft und Staat; die Bürger würden vor dem „*Schicksal der Vermassung*“ bewahrt, indem ihnen die Möglichkeit gegeben werde, „*sich in einer Vielzahl von Verbänden pluralistisch zu organisieren, zu betätigen und kollektiv in das Staatsganze einzugliedern*“.²⁵ Auch Kremendahl betonte, dass organisierte Interessen und deren Streben nach Einflussnahme in einer heterogenen Gesellschaft das Fundament für die politische Willensbildung seien.²⁶ Mit dem Modell des Pluralismus wurde somit eine Legitimationstheorie geschaffen, die freie Konfliktaustragung unterschiedlicher Interessen als konstruktives Regulativ staatlichen Handelns sanktioniert.

In den Pluralismustheorien der Nachkriegszeit vollzog sich nicht allein ein Wandel in der Charakterisierung der Verbände; auch der Staat erfuhr eine Neubewertung. Wurde er in den radikalen bzw. polemischen Modellen Laskis noch als Antagonist jeglicher Partikularinteressen kritisiert, so rückte der neue Ansatz den Staat in die Rolle eines neutralen Schiedsrichters, der, ohne eigenes Interesse, als Garant pluralistischer Formationen auftrete. Er sichere Freiheits- und Beteiligungsrechte und begründe damit die Ausgangsbedingungen pluralistischen Wettbewerbs. Er führe zwar Aufsicht über die Rahmenbedingungen der Konfliktaustragung, greife aber inhaltlich nicht steuernd ein. Nicht *gegen* das Gewaltmonopol des Staates, sondern gerade *auf Grundlage dessen* könnten sich Sonderinteressen erst herausbilden.²⁷

Eine Reihe von empirischen Untersuchungen ergänzte und vertiefte in den 1960er Jahren die Pluralismusforschung.²⁸ Ulrich von Alemann fasste schließlich den Kern des Pluralismusmodells in fünf Kriterien zusammen:²⁹

- 23 In Abgrenzung zu den „klassischen“ Pluralismustheorien der Vorkriegszeit wird für die Nachkriegstheorien auch der Begriff „Neopluralismus“ verwandt. Auf die Voranstellung dieses Präfixes wird in dieser Arbeit verzichtet.
- 24 FRAENKEL: Deutschland, S. 181–189. Fraenkel entwickelte die Grundzüge seiner Konzeption bereits 1932 als Reaktion auf die Verfassungstheorie Carl Schmitts und die Verwaltungspraxis Franz von Papens.
- 25 Ebd., S. 167.
- 26 KREMENDAHL: Pluralismustheorie, S. 244 f., 455–461.
- 27 Ebd., S. 317–321. Diese Charakterisierung hing in der Bundesrepublik nicht zuletzt mit der Befürchtung zusammen, dass die erst jungen demokratischen Strukturen noch immer nicht gegenüber totalitären Ansichten gefestigt seien und daher eines verstärkten Plädoyers bedürften. So schrieb FRAENKEL (Strukturdefekte, S. 15) noch in den 1960er Jahren: „*Wir leben in einem Karpfenteich, dessen Hechte sich zum Vegetarismus bekennen.*“
- 28 Bspw. BETHUSY-HUC: Demokratie; NASCHOLD: Kassenärzte; ACKERMANN: Bauernverband.
- 29 ALEMANN: Organisierte Interessen, S. 43.

1. Alle bedeutenden Interessen einer Gesellschaft sind über Verbände und Parteien organisierbar oder organisiert.
2. Organisierte Interessen stehen gleichberechtigt nebeneinander und zueinander im Wettbewerb.
3. Das System ist nicht hermetisch abgeschlossen, sondern offen für weitere Interessengruppen.
4. Die Gefahr monopolisierter Staat-Verbände-Beziehungen ist gering, da die übrigen Interessengruppen über Vetopotenzial verfügen und korrigierende Gegenkräfte aufbauen.
5. Über diese zuvor genannten Regeln des Wettbewerbs herrscht unter den beteiligten Akteuren ein Grundkonsens.

Bereits Ende der 1960er Jahre entzündete sich Kritik an dieser schematischen Pluralismuskonzeption. In erster Linie wurde dabei zu Recht die Vorstellung einer prinzipiellen Chancengleichheit in Zweifel gezogen. In der Realität verfügen Interessengruppen über ungleiche Ressourcenausstattung und sind unterschiedlich organisations-, artikulations- und konfliktfähig. Die Interessen von Randgruppen und strukturellen Minderheiten sind bspw. schlechter organisiert und damit minder in der politischen Landschaft vertreten als ökonomische oder Arbeitnehmerinteressen. Einflussnahme auf die staatlichen Entscheidungsstrukturen gestaltet sich daher weder unter den Bedingungen eines fairen Wettbewerbs noch mit der gleichen Intensität und Effektivität. Vielmehr ist die Gefahr der Monopolisierung oder auch Oligarchisierung der Einflussnahme bei wenigen, finanz- und/oder mitgliederstarken Interessengruppen einer pluralistischen Gesellschaft wesensimmanent. Dadurch bedingt ist das System auch nicht grundsätzlich offen für sich neu herausbildende Interessen, da die im Entscheidungsprozess etablierten Gruppen Konkurrenten systematisch ausgrenzen.³⁰

Zweitens wurde die im Pluralismusmodell vollzogene dichotomische Trennung von Staats- und Verbandsebene mit gewichtigen Gründen beanstandet. Die Charakterisierung des Staates als „neutraler Schiedsrichter“, der den Wettbewerb der organisierten Interessen garantiere, blendet autonome Eigeninteressen und Handlungsspielräume der öffentlichen Hand aus. Staatliche Bürokratien und politische Entscheidungsgremien sind längst selbst zu Hauptakteuren geworden, weisen häufig eine personelle Verflechtung mit der Verbandsebene auf und schaffen damit ein wenig transparentes Interaktionssystem, das nicht als Einbahnstraße für Einflussnahme betrachtet werden kann. Ebenfalls werden Verbände dadurch ausschließlich unter dem Gesichtspunkt ihrer Orientierung auf das politische System betrachtet, ihre Funktionen für die gesellschaftlichen Teilsysteme hingegen negiert.³¹

30 Siehe insbesondere OLSON: Logik, S. 124–164; SCHATTSCHNEIDER: Politics and People. Siehe ferner zur Kritik des Pluralismusmodells OFFE: Politische Herrschaft, S. 155–189; NARR: Pluralistische Gesellschaft, S. 53–58; BEYME: Gruppenpluralismus.

31 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 70; ZEUNER: Verbandforschung.

Als zusammenfassende Würdigung der Pluralismuskonzeption lässt sich festhalten, dass ihr Verdienst vor allem in der Neubewertung des Staates, der organisierten Interessen sowie des Verhältnisses beider Elemente zueinander begründet liegt. Sie leitete „einen theoretisch wichtigen und vor allem empirisch folgenreichen Neubeginn in der Verbändeforschung ein“.³² Durch die allzu idealistische Einschätzung der einzelnen Gruppen und die sehr schematische Gegenüberstellung von Staats- und Verbandsebene ist ihr analytischer Nutzen indes eher gering. Die realen Einflusschancen und -strukturen, die Verflechtungen beider Ebenen sowie Kooperation und Konfrontation der Verbände untereinander werden in diesem Modell nicht genügend berücksichtigt. An diesen Punkten knüpfte in den 1970er Jahren das Korporatismusmodell an. Es hat sich wie fast alle nachfolgenden theoretischen Ansätze zur Charakterisierung der Stellung von Verbänden in Auseinandersetzung mit dem Pluralismusmodell entwickelt.³³

I.B.2.b. Eckpunkte des Korporatismusmodells nach Schmitter und Lehbruch

Die Wurzeln des Korporatismusbegriffs liegen in der ständischen Gesellschaft. Altständische Verfassungen organisierten gesellschaftliche Gruppen hierarchisch nach ihrer sozioökonomischen Stellung. Verfügten Adel, Klerus und Bürgertum über weitgehende Privilegien, so war der überwiegende Teil der Bevölkerung von diesen ausgeschlossen. Obwohl diese „verfasste Ungleichheit“ im Zuge der bürgerlich-liberalen Bewegung im 19. Jahrhundert an Bedeutung verlor, trat die Idee einer funktionalen, berufsständischen Repräsentation an ihre Stelle. Dem liberalen Modell einer individualistisch-atomisierten Gesellschaft wurde die Vorstellung einer universalistisch-organischen Gemeinschaft entgegengesetzt, in der der einzelne in das Gesamtwesen „inkorporiert“ war.³⁴

Vorläufer des Korporatismus als wissenschaftliches Analysemodell entwickelten Mihaïl Manoïlesco, Andrew Shonfield und John K. Galbraith.³⁵ Als Nukleus und Initialzündung der neueren Korporatismusforschung gilt ein 1974 veröffentlichter und viel beachteter Aufsatz des US-amerikanischen Politologen Philippe C. Schmitter, der damit und in den darauf folgenden Arbeiten die Eckpunkte des bis heute verwendeten Konzepts setzte.³⁶ Zentrales Anliegen Schmitters war, eine explizite Alternative zu dem seinerzeit vorherrschenden Paradigma des Plu-

32 HEINZE: *Verbändepolitik*, S. 73.

33 Siehe SEBALDT/STRAßNER: *Verbände*, S. 33. Einen guten und kompakten Überblick über die Entwicklung des Korporatismusmodells sowie seiner Merkmale geben STREECK/KENWORTHY: *Theories*, sowie CZADA: *Konjunkturen*. Eine passable Übersicht über Korporatismus in der Bundesrepublik bietet KAISER: *Korporatismus*.

34 ALEMANN/HEINZE: *Ständestaat*, S. 39 f. Zur Ideengeschichte des Korporatismus siehe MAYER-TASCH: *Korporativismus*.

35 MANOÏLESCO: *Le Siècle*; SHONFIELD: *Capitalism*; GALBRAITH: *Economics*.

36 SCHMITTER: *Corporatism*. Eine Würdigung des Aufsatzes als Beitrag für die Theoriebildung liefert STREECK: *Organized Interests*.

ralismus für die politikwissenschaftliche Analyse bereit zu stellen.³⁷ Er definierte Korporatismus als ein

„System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander im 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 hin 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.“³⁸

In seinem Modell betonte Schmitter vor allem die strukturellen Elemente des Korporatismus und die bedeutende Rolle des Staates bei der Hierarchisierung der Interessen. Seine Definition umfasst einen Kanon von Systemmerkmalen, deren gemeinsames Vorhandensein einem *Idealtypus* des Korporatismus entspricht. Er merkte an, dass in der empirischen Untersuchung politischer Systeme Abstufungen existieren können, da nicht alle Merkmale gleichzeitig erfüllt sein müssen.³⁹ Auch lassen die benannten Systemkriterien in ihrer Ausgestaltung ausreichend Flexibilität zu, um eine Differenzierung verschiedener Ausprägungen des Korporatismus vornehmen zu können.⁴⁰

1. Die *begrenzte Anzahl* kann aus freiwilligen Arrangements aller Gruppen untereinander resultieren, durch politische Kartelle zwecks Ausschluss von Außenseitern oder durch staatlich verordnete Begrenzung entstehen.
2. *Singulär* können Verbände entweder durch spontane Kooptation, wettbewerbliche Verdrängung oder staatliche Unterdrückung von Konkurrenzgruppen werden.
3. *Zwang* muss nicht allein durch gesetzlich vorgeschriebene Mitgliedschaft erreicht werden. Die Pflicht zur Mitgliedschaft kann auch aus der faktischen Autorität des Verbands resultieren, durch sozialen oder finanziellen Druck, durch Bereitstellung wichtiger Dienstleistungen oder Konzessionen entstehen.
4. *Konkurrenzlosigkeit* ist entweder das Resultat interner oligarchischer Tendenzen, externer freiwilliger Vereinbarungen zwischen den Verbänden oder staatlicher Interventionen.
5. Die *hierarchische Gliederung* kann durch verbandsinhärente Prozesse bürokratischer Expansion und Festigung oder durch staatlich erlassene Zentralisierung und administrative Abhängigkeit entstehen.
6. *Funktional abgegrenzt* voneinander können Verbände durch freiwillige Übereinkunft bestehen oder auf Grund der Tatsache, dass unter staatlicher Aufsicht eine Einteilung in Berufs- und Standeskategorien vorgenommen wurde.

37 SCHMITTER: Corporatism, S. 95.

38 Ebd., S. 93 f.; deutsches Zitat bei SCHMITTER: Interessenvermittlung, S. 94 f.

39 SCHMITTER: Corporatism, S. 94.

40 Siehe zu den folgenden Punkten ebd., S. 103 f.

7. Die *staatliche Anerkennung* kann entweder offiziell „von oben“ durch Lizenzierung erfolgen oder der staatlichen Führung „von unten“ als politische Notwendigkeit aufgezwungen werden. Ebenso verhält es sich mit dem
8. *Repräsentationsmonopol*.
9. Auch basiert die *Kontrolle des Staates bei der Auswahl des Führungspersonals und der Interessenartikulation* entweder auf beiderseitigem Konsens oder wird über Eingriffe des Staates induziert.

Bei der Betrachtung der einzelnen Merkmale wird deutlich, dass im Korporatismus entweder der Staat oder die Verbände ein Handlungsübergewicht in der gegenseitigen Beziehung für sich beanspruchen können. Schmitter differenzierte daher zwischen einer staatlichen (*state*) sowie einer gesellschaftlichen (*societal*) Variante des Korporatismus. Erstere schrieb er als Strukturmerkmal antiliberalen, autoritären und neomerkantilistischen Staaten zu, in denen die Zentralgewalt Partikularinteressen unter Zwang in Verbände eingliedert, um potenziellen Widerstand zu unterdrücken. In seiner gesellschaftlichen Ausformung sah Schmitter den Korporatismus hingegen als nahezu unvermeidliche Begleiterscheinung und Bestandteil liberaldemokratischer Gesellschaften, wie sie unter dem Begriff der „westlichen Demokratien“ zusammengefasst werden.⁴¹

Eine im Kern gleiche, für den deutschen Sprachduktus noch klarere Typologisierung vollzog Gerhard Lehbruch, der in seinem Modell zwischen autoritärem und liberalem Korporatismus differenzierte. Schmitters und Lehbruchs Begriffspaare sind weitgehend deckungsgleich. Ausgehend von der Annahme, dass zwischen der kapitalistischen Wirtschaft einerseits und den konfligierenden sozialen Gruppen andererseits ein intensives, gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis bestehe, rückte Lehbruch in seiner Charakterisierung des Korporatismus die veränderte Rolle organisierter Interessen im *Prozess* der Politikformulierung in den Mittelpunkt. Das von Fraenkel entworfene Modell des Kräfteparallelogramms, in dem die Partikularinteressen lediglich Einfluss durch Ausübung von externem Druck suchen, revidierte er zugunsten einer konzertierten, konsensorientierten Einbindung der Verbände.⁴²

Lehbruch hob wie Schmitter in seinem Modell den Aspekt hervor, dass sich auf der Ebene der Interessengruppen Elitenkartelle herausbilden. Den Interessenausgleich sah Lehbruch als zweistufigen Prozess: Gruppen mit gleichgelagerten Interessenpräferenzen stehen in einem engen, gegenseitigen Informationsverhältnis, stimmen sich untereinander auf eine gemeinsame Position ab und treten erst dann in einer zweiten Stufe in Verhandlungen mit der staatlichen Ebene ein. Durch diesen Konzentrationsprozess partizipiert nur eine Auswahl von Verbänden an der Formulierung und Durchsetzung staatlicher Steuerungsleistung. Der Staat und die beteiligten Verbände kooperieren bei der Artikulation von Interessen und

41 Ebd., S. 102–105.

42 Zu Lehbruchs Ansatz des Korporatismus siehe insbesondere: LEHMBRUCH: Consociational Democracy; DERS.: Liberal Corporatism; DERS.: Wandlungen; DERS.: Intermediation.

der Durchführung politischer Programme, im Zuge dessen sich beide Seiten wechselseitig durchdringen. Die liberale Vorstellung einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft wird dadurch unscharf.⁴³

Im Korporatismus kommen damit zwischen der Verbandsebene und dem Staat Arrangements zustande, die auf einer für beide Seiten kalkulierbaren Basis ausgehandelt werden und die für beide Seiten mit einem konkreten Nutzen verbunden sind. Für den *verhandelnden Staat*⁴⁴ besteht dieser Nutzen erstens darin, dass der seitens der Verbandsebene ausgeübte Druck zur Durchsetzung der Interessen moderat(er) ausfällt, da die von politischen Entscheidungen betroffenen Gruppen in den Planungsprozess eingebunden sind. Werden Konzepte gemeinsam mit gesellschaftlichen Gruppen erörtert oder auch entwickelt, erhalten sie für alle Beteiligten ein höheres Maß an Verbindlichkeit. Verbände wirken so als Transmissionsriemen für politische Programme zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Ebene. Zweitens zieht die politische Seite Ertrag aus der Konzentration von Sachverstand, mit dem vor allem Fachverbände dienen können.⁴⁵ Drittens bietet die Involvierung nicht-staatlicher Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, Aufgaben zu delegieren, so dass öffentliche Ressourcen finanziell und organisatorisch entlastet werden.⁴⁶ Korporatistische Arrangements bieten für politische Parteien die Chance, Probleme aus ihrem eigenen Entscheidungsfindungsprozess auszulagern und das Ergebnis auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen.⁴⁷ Korporatismus ist damit eine Handlungsstrategie, um Transaktionskosten zu redu-

43 LEHMBRUCH (Wandlungen, S. 55) wertete diesen Vorgang als bedeutende Veränderung staatlicher Steuerungsmechanismen. Verbände würden „*dermaßen in den Staat ‚inkorporiert‘, dass ihre institutionalisierte Abstimmung Funktionen der Interessenaggregation übernehmen kann, die herkömmlicherweise dem traditionellen Staatsapparat oblagen*“. Den Kernaspekt korporatistischer Entwicklung beschreibt VIELER (Interessen, S. 96) mit einer „*Verstaatlichung der Verbände bei gleichzeitiger Vergesellschaftung des Staates*“.

44 Zum Begriff des „*verhandelnden*“ bzw. „*kooperativen*“ Staates siehe VOIGT: Staat.

45 HÄUBERMANN: Politik, S. 67–69.

46 KIRBERGER: Staatsentlastung, S. 45; NEYSES: Beteiligung, S. 13 f. Der Staat zieht also aus der aktiven Mitwirkung verschiedener Verbände den Vorteil, staatliche Programme unter verbesserter Kosten/Nutzen-Relation implementieren zu können, so bspw. bei der Durchsetzung des Arbeitsschutzes oder der beruflichen Ausbildungskontrolle. Siehe dazu auch SCHARPF: Demokratie, S. 39. Diesen Aspekt charakterisieren STREECK/SCHMITTER (Gemeinschaft, S. 208) als „*öffentliche Nutzung privater organisierter Interessen [in] Form privater Interessenregierungen mit delegierter öffentlicher Verantwortung*“.

47 SCHMID: Parteien, S. 177; SCHMITTER: Interest Intermediation. Mit dieser Entwicklung einher geht freilich der ernüchternde Befund, dass die parlamentarischen Gremien und die dort etablierten Parteien kaum mehr in der Lage sind, aus eigener Kraft weit reichende Handlungskonzepte zur gesellschaftlichen Steuerung zu entwickeln. Siehe dazu HEINZE: Verbandspolitik, S. 13. Zur demokratietheoretischen Bedenklichkeit dieser Entwicklung siehe OFFE: Korporatismus.

zieren, da staatliche Steuerungsaufgaben auf private Marktbereiche zurückverlagert werden.⁴⁸

Für die Verbände hingegen manifestiert sich der Nutzen der gegenseitigen Beziehung in der Möglichkeit, substantiell und formell an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden, um eigene Interessen durchzusetzen. Der Vorteil kann dabei auch darin bestehen, dass der Staat auf Regulierung verzichtet, die für die Verbände bzw. deren Mitglieder Nachteile erbringen würde.⁴⁹ Dem Modell des Korporatismus zufolge offenbart sich diese Möglichkeit jedoch nicht allen interessierten Verbänden im gleichen Maße, da staatliche Stellen nur eine geringe Anzahl in die Beratungsprozesse einbeziehen, was von Lehbruch als Konzertierungsprozess bzw. von Schmitter als Repräsentationsmonopol bestimmter Verbände gekennzeichnet wurde. Den involvierten Spitzenverbänden wird damit nicht zuletzt ein quasi-öffentlicher Status zuerkannt, der sie von jenen Interessengruppen abgrenzt, die außerhalb der etablierten Staat-Verbände-Beziehungen verbleiben.⁵⁰

Hob Schmitter folglich vor allem die strukturellen, institutionellen Elemente des Korporatismus hervor, ging Lehbruch stärker auf den Modus und die funktionellen Aspekte des Interessenausgleichs ein. Beide Ansätze ergänzten sich in der Folgezeit weitgehend und definieren damit den bis heute gültigen Grundbestand des wissenschaftlichen Korporatismusmodells. Es zeichnet sich erstens durch eine enge vertikale Verflechtung der Staats- mit der Verbändeebene aus. Auf der Verbandsebene sind nicht alle Interessengruppen gleich organisations-, artikulations- und konfliktfähig, so dass in der Staat-Verbände-Beziehung nur eine Auswahl berücksichtigt wird (Repräsentationsmonopol). Zweitens ist die horizontale Verflechtung auf der Verbandsebene ein weiteres Merkmal korporatistischer Strukturen. Durch dieses System entsteht ein Elitenkartell weniger, meist ressourcenstarker Großverbände. Nicht zuletzt wird damit im Korporatismus die Verflechtung von ökonomischer Potenz und politischer Macht betont. Wird in pluralistischen Modellen dieser Aspekt faktisch ausgeklammert, erfährt er in marxistischen Ansätzen in der Regel eine starke Überbewertung. Das Korporatismusmodell versucht somit, „*blinde Stellen der traditionellen Analysemuster aufzuheben*“.⁵¹ Es trägt insbesondere der Beobachtung Rechnung, dass auch in der Ökonomie analog zur Politik eine Marktvermachtung und -konzentration stattgefunden hat. Was im letzteren Bereich die Großparteien darstellen, entspricht im ersteren den Spitzenverbänden.

Die (Wieder)Einführung des Korporatismusbegriffs in die wissenschaftliche Debatte war nicht unproblematisch. Mit ihm war eine vordemokratische, ungleich verfasste Gesellschaftsordnung assoziiert (s. o.), so dass der Ansatz als ganzes in

48 WEBELS: Korporatismus, S. 89. STREECK (Verbände, S. 53–62) bezeichnet Verbände und deren Einbindung in den Regierungsprozess gar als „*soziales Kapital*“ moderner Gesellschaften, das durch die Politik aktiviert werde.

49 STREECK: Korporatismus, S. 293.

50 OFFE: Observations; STREECK/SCHMITTER: Gemeinschaft, S. 212 f.

51 ALEMANN/HEINZE: Ständestaat, S. 42.

den Kontext reaktionär-romantischer, ständestaatlicher oder gar autoritärer Herrschaftssysteme wie des italienischen Faschismus gerückt wurde.⁵² In den 1970er Jahren erschien das Korporatismusmodell daher als Analysekonzept für liberaldemokratische Staaten vordergründig als unbrauchbar und anachronistisch. Der Einwand erwies sich gleichwohl als unbegründet. Die meisten Autoren differenzierten konsequent zwischen autoritären Formen und einer liberalen Variante des Korporatismus.⁵³ Zahlreichen Kontroversen⁵⁴ zum Trotz hat sich das Modell bis heute in der sozial- und politikwissenschaftlichen Staat-Verbände-Forschung etabliert. Auch die Geschichtswissenschaft, insbesondere die Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, greift zunehmend auf das Modell zurück.⁵⁵

Anhand der Bindung des modernen Korporatismusmodells an die Wertebasis westlicher Demokratien lässt sich seine Nähe zum Pluralismus verdeutlichen. Beide Modelle setzen den parlamentarisch-repräsentativen Verfassungsstaat voraus. Damit ist die Annahme verbunden, dass sich die Konditionen des Regierens in modernen Industriegesellschaften auf Grund der steigenden Bedeutung spezialisierter Expertise und Informationen stark ausdifferenziert haben. Ebenfalls stimmen beide Modelle in der Aussage überein, dass die Organisation von Partikularinteressen legitim ist. Diese Interessengruppen nehmen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse, indem sie den Kontakt zu Parteien und Entscheidungsträgern suchen. Aufgrund der zu beobachtenden Gemeinsamkeiten wurde in der Forschung vielfach darauf hingewiesen, dass Pluralismus- und Korporatismusmodell insbesondere im Hinblick auf die gemeinsame Wertebasis miteinander verwandt sind.⁵⁶

Tatsächlich wurde das Pluralismusmodell mit der Vertiefung der Korporatismusforschung nicht vollständig aufgegeben, sondern in einer entidealisierten Form als Gegenschablone zum Korporatismusmodell weiterverwendet. Als pluralistische Interessenvermittlung werden Staat-Verbände-Beziehungen in der Regel dann charakterisiert, wenn sie sowohl institutionell als auch funktional *nicht* korporatistisch organisiert sind. Dies bedeutet konkret, dass auf der Verbandsebene in diesem Fall nur eine schwache hierarchische Konzertierung und Abgrenzung zwischen den einzelnen Gruppen vorherrscht. Bei der Artikulation ihrer Forderungen

52 LEHMBRUCH: Wandlungen, S. 52.

53 Ebd., S. 53. Trotz dieser früh erfolgten wertgebundenen Differenzierung wurde noch zu Beginn der 1990er Jahre vereinzelt davor gewarnt, dass aus korporatistischen Strukturen ein neuer Ständestaat entstehen könne (siehe z. B. SCHEINPFLUG: Stellung). Für die weiteren Ausführungen ist nachvollziehbar, dass Korporatismus ebenfalls in der Form verwendet wird, die auf der Basis der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie der Verbandsautonomie beruht. Auf die in vielfacher Weise üblich gewordene Voranstellung des Wortes „Neo“, mit der der Unterschied der beiden Varianten gelegentlich noch unterstrichen werden sollte, wird hier verzichtet.

54 Siehe dazu CZADA: Konjunkturen.

55 Siehe v. a. ABELSHAUSER: Freiheitlicher Korporatismus; DERS.: Kulturkampf; DERS.: Wirtschaftsgeschichte. Zur Diskussion um die Eignung des Korporatismusmodells als historisches Konzept siehe BOCH: Staat und Wirtschaft, insbes. S. 80–84; PUHLE: Konzepte.

56 Siehe z. B. KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 78 f. oder ALEMANN: Reflexionen, S. 167.

gegenüber dem Staat können sich diese Gruppen nicht auf dauerhafte, institutionalisierte Strukturen stützen, sondern müssen eine ad-hoc-Strategie anwenden. Schmitter ordnete dem Korporatismus daher eine Affinität zum Konsens, dem Pluralismus hingegen eine Affinität zum „pressure“ zu.⁵⁷

Der Begriff des Pluralismus beinhaltet damit im heutigen Verständnis einerseits eine demokratietheoretische Leitvorstellung, in die sich auch der liberale Korporatismusbegriff einfügt. Andererseits kennzeichnet er eine spezifische Form der Interessenvermittlung, die mit dem Korporatismusmodell kontrastiert. Die in der Einleitung beschriebene Erosion der europäischen Verbandsstrukturen ist in diesem Sinne folglich Ausdruck einer Verschiebung von einer korporatistischen zu einer pluralistischen Form der Interessenvermittlung. In der empirischen Untersuchung können jedoch oft keine klaren Aussagen darüber getroffen werden, ob Staat-Verbände-Beziehungen dem einen oder dem anderen Modell entsprechen. Vielmehr herrschen oft Mischformen vor, insbesondere dann, wenn das Gesamtsystem einem prozesshaften Wandel unterliegt. So ist keineswegs ausgeschlossen, dass Interessenverbände in korporatistischen Systemen aktiven Druck zur Durchsetzung ihrer Ziele einsetzen, der mehr dem pluralistischen Modell entspricht.⁵⁸ Anhand der Analyse der institutionellen Gegebenheiten sowie der Modi der Interessenvermittlung lassen sich daher lediglich Aussagen darüber treffen, ob ein Gesamtsystem *mehr* pluralistisch oder *mehr* korporatistisch geprägt ist. In dieser Form sollen beide Modelle und Begriffe weiterhin verstanden werden.

I.B.2.c. Defizite und Differenzierungen – Vom Makro- zum sektoriellen Korporatismus

Die ersten wissenschaftlichen Typisierungen korporatistischer Systeme bezogen sich auf Staat-Verbände-Beziehungen der nationalstaatlichen, also der Makroebene. Insbesondere die Einkommenspolitik mit dem „klassischen“ Tripartismus von Staat, Kapital und Arbeit stand im Zentrum des Interesses.⁵⁹ Die besondere Fokussierung, die Schmitter und Lehmbruch auf gesamtgesellschaftliche Steuerungsmuster in ihren Korporatismusmodellen setzten, muss vor dem Hintergrund der seinerzeit vorherrschenden keynesianischen Wirtschaftspolitik betrachtet werden. Sie verlor in der nachfolgenden Zeit freilich an Bedeutung. Hier kann der wohl größte Schwachpunkt der frühen Modelle konstatiert werden: Korporatistische Interessenvermittlungssysteme treten nicht gesellschaftsübergreifend auf; vielmehr variieren sie strukturell, räumlich, temporär und sektoral erheblich, so dass eine stärkere Differenzierung notwendig ist.⁶⁰

57 SCHMITTER: Reflections, S. 262–264.

58 STREECK/KENWORTHY (Theories, S. 448) sprechen davon, dass sich auch korporatistisch eingebundene Interessengruppen zeitweise „pluralist pressure tactics“ bedienen oder beide Strategien gleichzeitig anwenden können.

59 Ebd.

60 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 81.

Mitte der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre begaben sich daher mehrere Autoren daran, korporatistische Strukturen stärker in Teilschnittmengen des politischen Systems zu verorten.⁶¹ Hier ließen sich korporatistische Strukturen mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung festmachen. Das Modell Schmitters und Lehmbruchs wurde dadurch in seinen Grundaussagen nicht revidiert, sondern ausdifferenziert. Diese fokussierte Analyseperspektive wird häufig als „Mesokorporatismus“ oder auch „sektorieller Korporatismus“ bezeichnet. Grundaussage ist, dass innerhalb eines politischen Gesamtsystems eine Vielzahl unterschiedlicher Interessenvermittlungssysteme („circuits“) existiert. Gemeint ist damit zum einen die vertikale Unterteilung nach Politikfeldern.⁶² Dies trägt der zunehmenden funktionalen Differenzierung der politischen und verbandlichen Ebenen Rechnung, durch die je nach Politikfeld unterschiedliche Interessenkonstellationen und Verknüpfungen zwischen Staat und Verbänden zustande kommen. Zum anderen beinhaltet sektorieller Korporatismus eine horizontale Unterteilung, die die unterschiedlichen Ausprägungen korporatistischer Strukturen auf kommunaler, Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene berücksichtigt.⁶³

Die Verlagerung der Analyse in politische Teilbereiche trug dazu bei, das Korporatismusmodell für einzelne Politikfelder empirisch operationabler zu machen. Daher überzeugt das Modell des (sektoriellen) Korporatismus, wie Kleinfeld prägnant zusammenfasste, am meisten dort, *„wo es eingesetzt wird, um in bestimmten Gesellschaften die Entstehung und Entwicklung von verfestigten Interaktionen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in unterschiedlichen Politikfeldern zu beschreiben“*.⁶⁴ In Anlehnung an von Alemann lassen sich die möglichen Analyseebenen von Interessenvermittlungssystemen in Form eines Quaders darstellen, in dem sich die Akteurs- und Politikfeldachse beliebig erweitern lassen (siehe Abbildung 1):

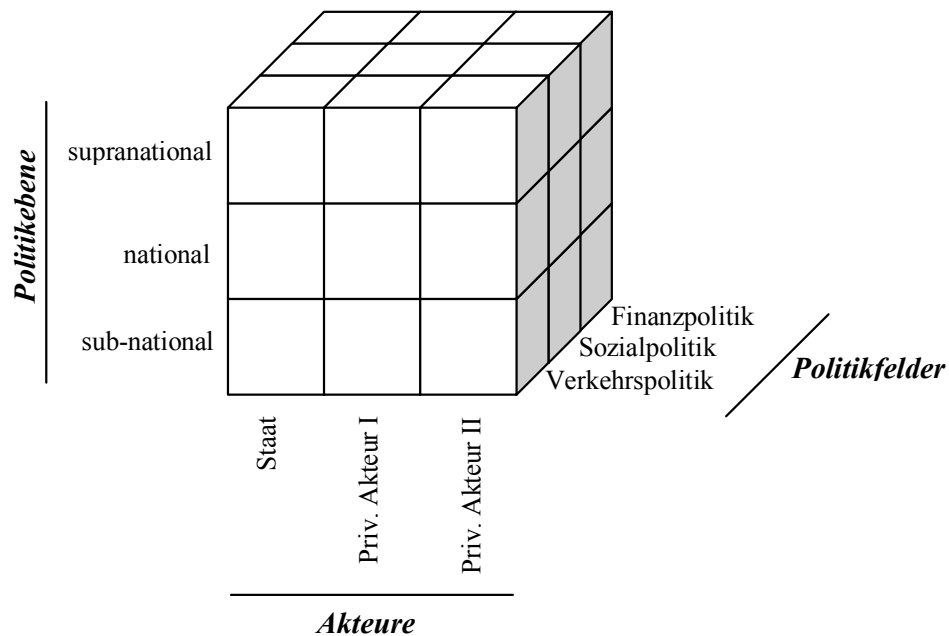
61 Siehe z. B. CAWSON: Introduction; ATKINSON/COLEMAN: Corporatism; WEBER: Unternehmerverbände; ALEMANN: Interessenvermittlung; KLEINFELD: Mesokorporatismus. Zu dieser Entwicklung siehe auch STREECK: Staat, S. 298–301. Der Verkehrspolitik der 1990er Jahre widmete sich LEHMKUHL: Road Haulage Associations. Die deutschen Verhältnisse im Straßengütertransport charakterisierte er als *„sectoral corporatism“* (S. 119), da verhältnismäßig wenige Organisationen über privilegierten Zugang zu den politischen Instanzen verfügten.

62 So z. B. bei HEINZE: Verbandspolitik, S. 119–132.

63 So z. B. bei KLEINFELD, Mesokorporatismus, und ALEMANN: Interessenvermittlung. 1979 legte ADAM (Einfluss) dar, dass insbesondere die Einflusschancen der Industrie- und Handelskammern auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich einzuschätzen seien. Den politikfeldspezifischen Untersuchungen auf der nationalstaatlichen Ebene folgte in den 1990er Jahren die verstärkte Forderung, diese Unterscheidung auch für supranationale Formen der Interessenvermittlung zu vollziehen; siehe EICHENER/VOELZKOW: Einleitung, S. 16–23; KÖNIG: Politikfeldstrukturen.

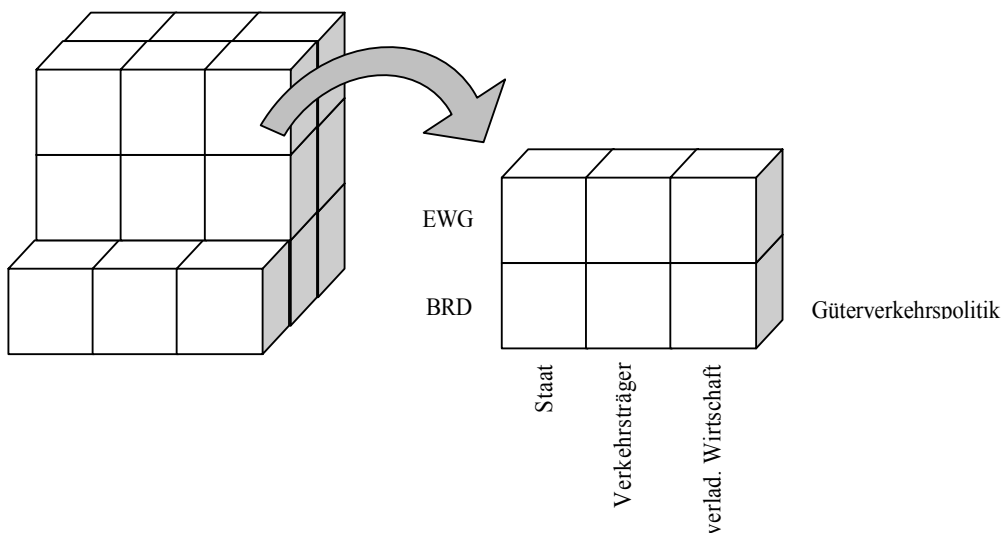
64 KLEINFELD: Mesokorporatismus: S. 91.

Abbildung 1: Analyseebenen von Interessenvermittlungssystemen⁶⁵



In der folgenden Untersuchung werden sowohl die Differenzierung auf vertikaler wie auch auf horizontaler Ebene, die der Begriff des sektoriellen Korporatismus beinhaltet, berücksichtigt. Die Analyse bezieht sich auf korporatistische Arrangements in einem einzelnen Politikfeld (Güterverkehrspolitik), die sich auf unterschiedlichen, für die Marktordnungspolitik relevanten Ebenen (national, supranational) unterschiedlich ausgebildet haben (siehe Abbildung 2):

Abbildung 2: Analysecluster Marktordnungspolitik im Güterverkehr



65 Grafik angelehnt an ALEMANN: Interessenvermittlung, S. 125.

Dem sektoriellen Korporatismusmodell ähnlich ist die zu Beginn der 1990er Jahre maßgeblich von Franz Urban Pappi und Thomas König entwickelte Netzwerktheorie.⁶⁶ Diese konstatiert, dass sich die Einflussnahme privater Akteure auf politische Entscheidungen streng nach Politikfeldern differenziert und durch reziproken, informellen Informationsaustausch vollziehe. Kennzeichen sind formal unorganisierte, aber dauerhafte Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren, die auf gemeinsamen Orientierungen und stabilisierten Kommunikationsstrukturen beruhen. Der Politiknetzwerkansatz versteht sich nicht als Alternative oder dritter Weg zu Pluralismus und Korporatismus, sondern mehr als ein diese beiden Ansätze überwölbendes Dach.⁶⁷ Gegenüber dem Modell des sektoriellen Korporatismus, wie es für diese Arbeit verwendet wird, bietet er jedoch substanzuell wenig Neues. Als Defizit ist weiterhin festzustellen, dass der Politiknetzwerkansatz ein zu starkes Gewicht auf rein *informelle* Kommunikationsstrukturen legt, wichtige institutionalisierte Austauschverfahren hingegen vernachlässigt.

I.B.3. Institutionen und Prozesse – Sektorieller Korporatismus als Instrument der Politikfeldanalyse

Beim Korporatismus handelt sich um ein theoretisches Modell, das – wie alle derartigen Modelle – reduziert, zuspitzt. Es ist keine Formel zur Vorhersage von Zwangsläufigkeiten und Entwicklungen, sondern ein Hilfsmittel für den Betrachter, um das häufig nur sehr intransparente Geflecht der Interessenvermittlung zu strukturieren und damit transparenter zu machen. Auch in der vorliegenden Arbeit wird das Korporatismusmodell als Instrument verwendet, um die in der Güterverkehrspolitik vorfindbaren Staat-Verbände-Beziehungen und Veränderungen derselben zu analysieren. Es werden Aussagen darüber getroffen, ob das Verhältnis von Staat und Verbänden einem bestimmten Typus entsprach, d. h. ob privilegierte Interessengruppen besonders stark in den Regierungs- und Politikformulierungsprozess involviert waren – oder ob dies nicht der Fall war. In beiden Fällen – Entstehung und Erosion von korporatistischen Strukturen – stellt sich die Frage nach den Ursachen. Um das Grundgerüst des Modells für die folgende Untersuchung noch stärker zu operationalisieren, wird im Folgenden darauf eingegangen, wie korporatistische Strukturen entstehen, woran sie sich festmachen lassen und wodurch sie instabil und wieder gelöst werden können.

Wie oben ausgeführt, umfasst ein korporatistisches System der Interessenvermittlung eine institutionelle sowie eine prozessuale Dimension. Korporatistische Strukturen lassen sich demnach festmachen „an institutionellen Arrange-

66 PAPPI/KÖNIG/KNOKE: Entscheidungsprozesse; PAPPI/KÖNIG: Informationsaustausch; KÖNIG: Politikfeldstrukturen; JANSEN/SCHUBERT: Netzwerke.

67 Zum Ansatz der Netzwerktheorie siehe auch zusammenfassend SEBALDT/STRABNER: Verbände, S. 54–56; MICHALOWITZ: Lobbying, S. 35 f.; BAZANT/SCHUBERT: Verbände; SCHUBERT: Neo-Korporatismus, S. 29–34.

*ments der Interessenvermittlung in Form von Konsultations-, Beratungs- und Verhandlungsgremien an den Schnittstellen zwischen politisch-administrativem System und einzelnen gesellschaftlichen Teilsystemen“.*⁶⁸ Diese Arrangements können formellen oder auch informellen Charakter haben. Ihre Entstehung und Ausprägung wird überwiegend durch die Spezifika des jeweiligen Politikfelds sowie durch die privaten Akteure bestimmt, die ein Interesse an der Politikgestaltung reklamieren. Nach Kleinfeld bilden sich korporatistische Interaktionsmuster vornehmlich „in politischen Handlungsfeldern mit klar definierten, relativ verfestigten Interessenlagen der beteiligten Akteure“ heraus, in denen „hoher staatlicher resp. politischer Handlungsbedarf vorliegt bzw. reklamiert wird und wo gesellschaftliche Interessen besonders stark und/oder antagonistisch organisiert sind“.⁶⁹

Innerhalb dieser Arrangements vollzieht sich der Ausgleich von Interessen in Form eines Austausches. Das System politischer Tauschgeschäfte zwischen Staats- und Verbandsebene ist bei Lehbruch ein zentraler Punkt korporatistischer Steuerung. Tausch kann auf mehrere Arten vollzogen werden: erstens auf der Basis einer freiwilligen Verhaltensabstimmung der Akteure ohne konkrete Verhandlungen (implizierter Tausch), wobei alle Beteiligten ein positives Kosten/Nutzen-Verhältnis erwarten; zweitens in Form einer Tauschbörse („barter exchange“), indem ein Austausch spezifizierter Vorteile Zug um Zug erfolgt; drittens als generalisierter Tausch, bei dem die Austauschprozesse über lange Zeiträume eingeübt und durch eine enge Verflechtung von Verbänden, Verwaltungen und politischen Parteien gefestigt sind. Bei der letzten Variante ist die Staat-Verbände-Beziehung durch zahlreiche, meist informelle Gremien institutionalisiert. Gleiches gilt für das Verhältnis der einzelnen Interessengruppen untereinander. Der Staat kann dabei die Rolle eines Moderators übernehmen.⁷⁰

Vor allem im Fall des generalisierten Tausches kann die Einbindung der Verbandsebene in den politischen Prozess mehrere Grade der Intensität einnehmen. Die höchste Form ist dabei die institutionalisierte und rechtlich formalisierte Einbeziehung von Verbandsvertretern in Entscheidungs- und Beratungsgremien. Gesellschaftliche Gruppen nehmen dadurch an der Politikformulierung und -implementation aktiv teil. Sie erhalten Zugriff auf staatliches Expertenwissen.⁷¹ Die Rekrutierung der Vertreter kann dabei durch die gremiumschaftende Instanz ohne Beteiligung der Verbände, durch die Verbände selbst oder in enger Absprache zwischen Staat und Verbänden erfolgen.⁷² Sitz und Stimme sind für den Inhaber –

68 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 118.

69 Ebd., S. 404. Ähnlich formulieren ATKINSON/COLEMAN (Corporatism, S. 27–32), die als Entstehungsbedingungen für einen sektoriellen Korporatismus das Vorhandensein eines entwickelten Verbandssystems sowie einer handlungsfähigen, normsetzenden staatlichen Bürokratie in dem jeweiligen Politikfeld definieren.

70 LEHMBRUCH: Neokorporatismus, S. 25–30; DERS.: Consociational Democracy, S. 53 f.

71 Ein Beispiel einer solchen institutionalisierten Vertretung ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss auf der europäischen Ebene. Siehe dazu Kapitel III.A.2.b.

72 KLEINFELD: Mesokorporatismus, S. 141 f.

und damit mittelbar auch für die von ihm vertretene Interessengruppe – zumeist mit einem Statusgewinn verbunden. Auswahl und Bestellung der Mitglieder solcher Gremien vollzieht sich daher selten konfliktfrei. Die Verteilung der Sitze muss letztlich nicht nur eine repräsentative Ausgewogenheit der Interessengruppen berücksichtigen, sondern auch die verschiedenen Parteien *innerhalb* der einzelnen Verbände widerspiegeln.

Weniger institutionalisiert als Entscheidungs- und Beratungsgremien ist die Einbindung von Verbandsvertretern in Form von Konsultationsgesprächen. Diese können inoffiziellen Charakter haben, beispielsweise bei Gesprächsrunden auf der Ministerialebene. Sie können jedoch auch offiziell in Form schriftlicher Gutachten oder als Expertenanhörung („Hearings“)⁷³ vollzogen werden. Die Erfolgsaussichten eines Verbands, als Einflussgröße wahrgenommen und zu Konsultationen hinzugezogen zu werden, hängen von einer Reihe von Faktoren ab. Hierzu gehören insbesondere die Möglichkeit, dem politischen System Leistungen zu verweigern, die Mobilisierbarkeit und Konfliktfähigkeit der Mitglieder, finanzielle Ressourcen des Verbands sowie die personelle Durchdringung der Institutionen.⁷⁴

Die dritte Form des Interessenaustausches ist die Abgabe von Stellungnahmen, die allein auf der Initiative der Verbände beruht und keinen institutionalisierten Rahmen kennt. Über diese Art der Meinungsäußerung versuchen Interessengruppen, ihre Forderungen zu bestimmten Themenkomplexen zu formulieren und diesen Nachdruck zu verleihen. Sie richten sich damit nicht ausschließlich an die politischen Entscheidungsträger, sondern zugleich an die interessierte Öffentlichkeit in der impliziten Hoffnung, mittelbar Druck auf die staatliche Seite ausüben zu können. Die Chancen auf Erfolg dieser Vorgehensweise hängen nicht zuletzt von der personellen Verflechtung von Staats- und Verbandsebene ab. La Palombara hat plausibel bestätigt, dass für Interessengruppen stabile Beziehungen zur Bürokratie langfristig entscheidender sind als Versuche, externen Druck auszuüben.⁷⁵ Auch Lehbruch hob hervor, dass funktionierende korporatistische Systeme an der Spitze „*eher informelle Gremien*“ bevorzugen, d. h. der persönliche Kontakt eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Interessen einnimmt.⁷⁶ Die durchdachte Platzierung einer Stellungnahme innerhalb des politischen Systems, beispielsweise auf der Referentenebene der Ministerialbürokratie, erscheint somit effizienter als eine reine Veröffentlichung derselben.

Die genannten Formen der Einbindung sind in allen westlichen Demokratien in unterschiedlichen Ausprägungen zu finden. Die Bundesrepublik stellt seit ihrer Gründung keine Ausnahme dar. Allen Interaktionsformen ist gemein, dass sie mit einer Auswahlentscheidung verbunden sind. Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Interessengruppen muss die Zahl der am Politikfindungsprozess beteiligten

73 Im Deutschen Bundestag werden formalisierte Hearings zu bestimmten Sachthemen seit 1966 durchgeführt; siehe WEBER: Interessengruppen, S. 296–298.

74 ALEMANN/HEINZE: Verbändepolitik, S. 17.

75 LA PALOMBARA: Interest Groups, S. 391.

76 LEHMBRUCH: Neokorporatismus, S. 29.

Gruppen begrenzt werden, da schon aus arbeitsökonomischen Erwägungen nicht alle gleichermaßen involviert werden können. Die Auswahlkompetenz liegt dabei nahezu ausschließlich bei den politischen Entscheidungsträgern. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung in institutionalisierten Entscheidungs- und Beratungsgremien und für Konsultationsgespräche bzw. Hearings. Selbst bei der am wenigsten formalisierten Variante, den Stellungnahmen, obliegt es weitestgehend der Politik, welche Meinungen verwertet oder zum Entscheidungsfindungsprozess zugelassen werden. Auf nur wenigen Politikfeldern sind die gesellschaftlichen Akteure in der Lage, die staatliche Seite an den Verhandlungstisch zu zwingen, indem sie mit Leistungsverweigerung (z. B. Streik) drohen.⁷⁷

Das Modell des Korporatismus trägt diesen Auswahlmechanismen Rechnung, indem die Zentralisierung und Konzertierung (Lehmbruch) bzw. das Repräsentationsmonopol bestimmter Verbände (Schmitter) als bedeutende Merkmale korporatistischer Strukturen hervorgehoben sind. Aus dieser Konstellation ergibt sich gleichzeitig jedoch Konfliktpotenzial: Gruppen, die außerhalb der exklusiven Staat-Verbände-Beziehung verblieben sind, opponieren gegen bestehende Strukturen, da sie sich benachteiligt fühlen. Die involvierten Verbände hingegen sind bestrebt, ihren privilegierten Status zu festigen und zu erhalten. Korporatistische Arrangements tendieren daher zu strukturkonservativen Verhaltensmustern. Durch externen Druck, der sich insbesondere gegen vorhandene Elitenkartelle richtet, können korporatistische Arrangements aufgeweicht und instabil werden, insofern bisher nicht beteiligten Gruppen der Zugang zur politischen Entscheidungsebene gelingt.⁷⁸

Die Teilnahme an politischen Prozessen, sei es offiziell innerhalb von institutionalisierten Gremien, sei es inoffiziell durch Teilnahme an Gesprächsrunden, bietet den betroffenen Verbänden exklusive Artikulationsmöglichkeiten ihrer Interessen und Zugang zu bürokratischem Expertenwissen. Für die Verbände ist es daher von elementarer Bedeutung, ihre privilegierte Stellung als Verhandlungspartner gegenüber dem Staat kontinuierlich zu rechtfertigen, um diese auch weiterhin zu behaupten.

Für die Verbandsführung stellt sich die Rechtfertigungsfrage in zweifacher Hinsicht. Sie bemisst sich im Wesentlichen nach der organisatorischen Verfasstheit eines Verbands, die Streeck und Schmitter als Interaktion zweier Logiken, Einflusslogik und Mitgliedschaftslogik, beschrieben. Erstere formuliert, dass der Gesamtverband als Einheit den öffentlichen Instanzen einen positiven Anreiz bieten muss, um als Gesprächspartner relevant zu werden bzw. zu bleiben und dadurch Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungsprozesse zu erhalten. Eben solche Anreize müssen selbständig strukturierte Verbände ihren Mitgliedern

77 LEHMBRUCH: Introduction, S. 23 f. Zur juristischen und demokratietheoretischen Problematik dieser „Willkürentscheidung“ siehe TEUBNER: Organisationsdemokratie; SCHRÖDER: Gesetzgebung.

78 HEINZE: Verbandspolitik, S. 136; DAUMANN: Interessenverbände, S. 168–178; LEGGEWIE: Bündnis für Arbeit, S. 16; SCHEINPFLUG: Stellung, S. 149 f.

bieten, um sie zum Verbleib in der Verbandsorganisation und zur Bereitstellung von Ressourcen zu bewegen. Kosten und Aufwand für verbandliches Engagement sowie der durch die Bindung an gemeinsam entwickelte Beschlüsse eintretende Verlust an autonomer Handlungsfreiheit müssen gegenüber den Verbandsmitgliedern gerechtfertigt werden. Diese Verband-Mitglieder-Beziehung bildet die Mitgliedschaftslogik.⁷⁹

Der Austausch von Interessen vollzieht sich daher vor allem bei Spitzenverbänden mit heterogener Mitgliederstruktur stufenweise und selten konfliktfrei. Bevor Positionen gegenüber staatlichen Stellen kommuniziert werden können, ist ein je nach Verbandsstruktur und innerverbandlicher Interessenlage längerfristiger Abstimmungsprozess notwendig, der verschiedene Partikularinteressen zu einer gemeinsamen Stellungnahme bündelt. Erst in einem zweiten Schritt kann der eigentliche Kontakt zur staatlichen Ebene gesucht werden. Verbände, insbesondere die Verbandsführung, erfüllen daher Dienstleistungsfunktionen⁸⁰ nach innen sowie Repräsentations- und Artikulationsfunktionen nach außen. Je erfolgreicher die Verbandsführung Interessen gegenüber der politischen Ebene vertritt, umso größer ist ihre Disziplinierungsgewalt gegenüber den Verbandsmitgliedern, da der Verbleib in der Verbandsorganisation als überlebenswichtig empfunden wird.

Im Gegenzug büßt die Verbandsführung an Autorität ein, sobald sie ihren Repräsentations- und Dienstleistungsaufgaben nur ungenügend nachkommt. Verbandsmitglieder verfügen in diesem Falle über Sanktionsmacht, die vom einfachen Widerspruch zu getroffenen Entscheidungen über den Entzug von Ressourcen bis hin zum Austritt aus der Verbandsorganisation reicht. Die Verbandsführung nimmt daher in komplexen und mitgliederstarken Organisationen eine zentrale Rolle bei der Interessenaggregation ein. Mit dieser Entwicklung einhergehen können dabei Oligarchisierungstendenzen sowie die zunehmende Autonomisierung des Führungspersonals.⁸¹

Durch die enge Verflechtung von Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik wird deutlich, dass die Untersuchung verbandlicher Einflussnahme und korporatistischer Interaktionsmuster nicht auf die Beziehung von Verbandsführung und staatlichen Instanzen reduziert werden kann. Für die Verbandsführung sind die Pflege und das Gleichgewicht *beider* Logiken die zentrale strategische Aufgabe.⁸² Entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Partikularinteressen und den Interessen des Gesamtverbands, können korporatistische Arrangements insgesamt instabil werden, sofern Mitglieder entgegen der Organisation handeln oder Ressourcen verweigern.⁸³ Teubner konstatierte demzufolge, dass die Binnenstruktur der Ver-

79 SCHMITTER/STREECK: Organisation, S. 19–45.

80 Zu den internen Dienstleistungsfunktionen eines Verbands im Einzelnen siehe BUCHHOLZ: Wirtschaftsverbände, S. 147–241.

81 Zur zentralen Stellung der Verbandsbürokratie und den damit einhergehenden Oligarchisierungstendenzen siehe DAUMANN: Interessenverbände, S. 50–99.

82 LEHMBRUCH: Intermediation, S. 94.

83 KAISER: Korporatismus, S. 63.

bände „*die Achillesferse des Korporatismus*“ darstelle.⁸⁴ Die Analyse der Interaktion von Mitgliedschaftslogik *und* Einflusslogik ist der Schlüssel zu der eingangs formulierten Frage, warum korporatistische Steuerungsmuster erodieren können. Der Zusammenhang dieser beiden Größen ist in bisherigen Untersuchungen zu Staat-Verbände-Beziehungen kaum eingehend behandelt worden,⁸⁵ erfährt aber in der vorliegenden Arbeit besondere Berücksichtigung.

84 TEUBNER: Strategien, S. 497.

85 KOHLER-KOCH: Interessen, S. 109 f.