

Kapitel 1

Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf

1.1 Zur Entwicklung der Fragestellung

Jede Fragestellung hat eine persönliche Entstehungsgeschichte und läßt sich zugleich theoretisch ableiten und begründen. Das gilt auch für das Leitthema dieses Buches, die Frage nach dem Verhältnis von (staatlicher) Steuerung und (gesellschaftlicher) Selbstorganisation. Wollte man diese Fragestellung steuerungstheoretisch ableiten, dann könnte man als Ausgangspunkt die ›Gesetzgeberperspektive‹ der frühen Policy-Forschung wählen, in der das staatliche Steuerungsobjekt und das gesellschaftliche Steuerungsobjekt eine klare Dichotomie bildeten. In einem ersten Schritt wurde diese Dichotomie dadurch modifiziert, daß das Steuerungsobjekt nicht mehr als unitarischer Staat, sondern als Pluralität keineswegs aus einheitlicher Perspektive handelnder Akteure betrachtet wurde. Das warf das Problem der Steuerungsfähigkeit des Staates auf. In einem zweiten, analogen Schritt wurde das Steuerungsobjekt ebenfalls differenziert als gesellschaftliches Regelungsfeld betrachtet, dessen Steuerbarkeit *auch* von seiner Struktur und insbesondere seinem Organisationsgrad abhängt. In einem letzten Schritt wurde schließlich erkannt, daß in gesellschaftlichen Sektoren, die aufgrund ihrer institutionellen Verfaßtheit einen gewissen Grad der Selbstregelungsfähigkeit besitzen, Steuerung nicht mehr allein von staatlichen Akteuren ausgeübt wird. Nachdem sich das Interesse zunächst auf die Spitzenverbände von Kapital und Arbeit konzentrierte, die mit ihren staatlichen Partnern als neokorporatistisch bezeichnete Entscheidungsstrukturen bilden, verlagerte sich die Aufmerksamkeit nach dem Ende

des nationalstaatlichen Keynesianismus auf andere Formen der gesellschaftlichen Selbstregelung, wobei nun auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Politiksektoren in ihrer Bedeutung hervortraten.

Wollte man diese Abfolge verschiedener analytischer Perspektiven bibliographisch untermauern, dürften neben vielen anderen die Namen Lehbruch, Streeck, Schmitter und Hollingsworth nicht fehlen¹ – aber auch nicht die Namen der beiden Verfasser. Das mag rechtfertigen, daß wir uns der Fragestellung dieses Buches nähern, indem wir den eigenen Weg zu ihr skizzieren.

»Moderne Gegenwartsgesellschaften«, so hieß es in dem Konzeptpapier, das zur Gründung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung führte, »sind gekennzeichnet durch ein hohes Maß der Organisiertheit, der Komplexität, der (internen wie externen) Interdependenz und schließlich auch der Verfügung über Ressourcen und technische Instrumente« (Mayntz 1983b). In ihnen wird »in einem historisch weithin unvergleichlichen Maß versucht, die eigene Entwicklung zu steuern. Trotzdem herrscht gegenwärtig eher ein Krisensgefühl vor, das aus dem subjektiv empfundenen Mangel an Einsicht in die trotz aller politischen Steuerungsversuche offenbar nicht beherrschte Eindynamik der Gegenwartsgesellschaften und der damit wachsenden Zukunftunsicherheit entsteht.« Die in diesen Sätzen implizierte Gegenüberstellung von gesellschaftlicher Eigendynamik und politischer Steuerung postuliert ein asymmetrisches Verhältnis zwischen aktivem »Steuerungsobjekt« und passivem oder zumindest nur reaktiv handelndem »Steuerungsobjekt« (Mayntz 1987). Zwar muß dabei das Steuerungsobjekt nicht mit dem politischen System oder gar dem Staatsapparat gleichgesetzt werden, aber diesem wird doch wie selbstverständlich eine besondere Rolle zugeschrieben. Ebenso selbstverständlich ist es jedoch, daß für Analysen der inneren Politik (und vielfach auch der internationalen Politik) weder das nationale politische System im ganzen noch der Staatsapparat als monolithischer, aus einheitlicher Orientierung heraus handelnder Akteur konzeptualisiert werden kann. Gerade in der Bundesrepublik sorgen das Ressortprinzip, Koalitionsregierungen, föderale Politikverflechtung, Verfassungsgerichtsbarkeit und eine unabhängige Notenbank für eine besonders starke Fragmentierung politischer Handlungskompetenzen. Deshalb haben wir seit den frühen siebziger Jahren die Frage nach der »Steuerungsfähigkeit« der dem politisch-administrativen System zurechnenden Akteure als Schlüsselproblem der sozialwissenschaftlichen Politikforschung behandelt (Mayntz/Scharpf 1975; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976).

1 Vgl. Schmitter/Lehbruch (1979); Streeck (1981); Schmitter/Streeck (1981); Streeck/Schmitter (1985); Hollingsworth et al. (1994).

Die komplementäre Frage nach der ›Steuerbarkeit‹ moderner Gesellschaften hatte bei unseren damaligen Untersuchungen nicht im Zentrum gestanden. Gegenüber dem ökonomischen Determinismus der neomarxistischen politischen Ökonomie hatten wir zwar auf die eigenständige Bedeutung der internen Koordinationfähigkeit des politisch-administrativen Systems und seiner Verfü gung über Steuerungsressourcen und Steuerungsinformationen hingewiesen, aber wir hatten nicht versucht, die tatsächlichen Grenzen der Steuerbarkeit näher zu bestimmen. Sie waren aus unserer Sicht nicht der Engpaßfaktor für Bemühungen um die Verbesserung politisch-administrativer Steuerungsleistungen (Mayntz/Scharpf 1973; Mayntz 1982; Scharpf 1982).² Mit der Gründung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung (MPIFG) verband sich dann aber für uns eine Veränderung des Bezugsrahmens unserer Forschung weg vom politisch-administrativen System und hin zur Untersuchung von gesellschaftlichen Teilsystemen, deren Steuerbarkeit von der soziologischen Systemtheorie verneint wird. Gerade weil wir diesen prinzipiellen Steuerungs-pessimismus nicht teilen (Mayntz 1987; Scharpf 1989), mußten wir nun das Verhältnis zwischen politisch-administrativen Steuerungsinterventionen und den endogenen Entwicklungstendenzen und Veränderungswiderständen in den gesellschaftlichen Regelungsfeldern zu unserem Thema machen. Deshalb setzten wir dem Steuerungs-begriff den der Eigendynamik entgegen.

In Anlehnung an Konzepte der nichtlinearen Dynamik in den Naturwissenschaften (Mayntz 1991) können soziale Prozesse dann als eigendynamisch charakterisiert werden, wenn die Handlungsmotive der beteiligten Akteure durch die Interaktion zwischen ihnen verstärkt werden (Mayntz/Nedelmann 1987) – was insbesondere bei Nutzeninterdependenz (so etwa bei ›Netzwerk-externalitäten‹) der Fall ist. Die zirkuläre Verursachung bewirkt also eine endogene Steigerung individueller Verhaltenstendenzen; sie kann sich auf der Makroebene in Aufwärts- oder Abwärtsspiralen oder auch in zyklischen Schwankungen manifestieren. Dabei reagieren die Beteiligten oft nicht auf das tatsächliche Verhalten anderer Akteure, sondern orientieren sich statt dessen an ihren Erwartungen über dieses Verhalten (vgl. Schimank/Wasem, Kapitel 7 in diesem Band). Ob derartige eigendynamische Prozesse staatlichen

2 Freilich hat in den marktwirtschaftlich verfaßten Sektoren die Steuerbarkeit durch das *nationale* politisch-administrative System im Gefolge der Globalisierung der Kapitalmärkte und der Europäisierung der Märkte für Waren und Dienstleistungen seit den siebziger Jahren drastisch abgenommen (Scharpf 1987). Auch in den von uns untersuchten staatsnahen Sektoren zeigt sich dieser Effekt inzwischen in der Industrieforschung (Grande/Häusler 1994) und in der Telekommunikation (Schneider 1995).

Steuerungsabsichten zuwiderlaufen oder sie gerade unterstützen, ist offensichtlich kontingent, das heißt, es hängt von der Kongruenz oder Diskrepanz zwischen beiden ab. Aufgrund der zirkulären Verursachung könnte man vermuten, daß eigendynamische Prozesse eine besondere Beharrungstendenz und Durchschlagskraft entwickeln und deshalb durch staatliche Steuerungsinterventionen weniger leicht zu verändern sind als das Verhalten ›amorpher‹ Populationen von nicht interagierenden Individuen. Wo jedoch Erwartungen beim Entstehen eines eigendynamischen Prozesses eine wichtige Rolle spielen, bietet deren Manipulierbarkeit eine wichtige Steuerungsmöglichkeit. Eine solche Interventionsstrategie versuchte etwa die Bundespost beim Aufbau des Btx-Systems einzusetzen; Nutzer und Anbieter sollten durch die Erwartung eines schnellen Systemerfolgs zum Mitmachen motiviert werden, um so einen selbsttragenden Wachstumspfad zu erreichen (Schneider 1989). Auch wenn der Strategie der Erwartungsmanipulation in diesem besonderen Fall der Erfolg am Ende versagt blieb, schließen sich Eigendynamik und erfolgreiche Steuerung nicht grundsätzlich aus.

Das Auftreten eigendynamischer Entwicklungen setzt nicht nur Nutzeninterdependenz, sondern auch fehlende Koordination zwischen den Betroffenen voraus, durch die Abwärtsspiralen oder unkontrollierbare Eskalation vermieden werden könnten. Vielfach treffen Steuerungsinterventionen jedoch nicht auf ›Steuerungsobjekte‹, die entweder als amorphe Population oder als Konstellation von zwar interdependenten, aber je für sich handelnden Akteuren charakterisiert werden können, sondern auf Regelungsfelder mit einem hohen Organisationsgrad zumindest auf der Seite der jeweiligen Leistungsanbieter; die auf Zwangsmitgliedschaft der Kassenärzte gestützten kassenärztlichen Vereinigungen sind nur eines von vielen Beispielen. Während also der zuvor skizzierte Steuerungs begriff ein – gegenüber dem Steuerungs subjekt – nicht handlungsfähiges Steuerungsobjekt voraussetzt, haben wir es tatsächlich oft mit unterschiedlichen Graden organisierter Handlungsfähigkeit in den zu steuernden gesellschaftlichen Sektoren zu tun (Mayntz 1988). Nimmt man diesen Befund mit der beobachteten Fragmentierung der politisch-administrativen Instanzen zusammen, dann lassen sich die steuerungsrelevanten Konstellationen in vielen gesellschaftlichen Regelungsfeldern eher als ›Politiknetzwerke‹ charakterisieren, bei denen auf der staatlichen wie auf der gesellschaftlichen Seite Mehrheiten handlungsfähiger Akteure auftreten, zwischen denen auch ›Querkoalitionen‹ keine Seltenheit sind. Die Unterscheidung von Steuerungs subjekt und Steuerungsobjekt wird hier jedenfalls dann praktisch unmöglich, wenn man sie mit der Differenz von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gleichsetzt (Mayntz 1990).

So hat sich in der empirischen Arbeit des MPIFG die als Leitthema dieses Buches gewählte Frage nach dem Verhältnis von (staatlicher) Steuerung und (gesellschaftlicher) Selbstorganisation immer mehr in den Vordergrund geschoben. Dabei teilen wir mit der neueren Variante der Korporatismusforschung die Governance-Perspektive; wir unterscheiden uns jedoch von ihr durch unseren Fokus auf ›staatsnahe‹ statt marktwirtschaftliche Sektoren und durch unser größeres Interesse für die internen Strukturen und Funktionsbedingungen differenzierter und verflochtener politisch-administrativer Systeme. Das wiederum verbindet uns mit der Policy-Network-Forschung (Laumann/Knoke 1987; Marin/Mayntz 1991) und den neueren Richtungen der politikwissenschaftlichen Policy-Analyse (Héritier 1993).

1.2 Staatsnahe Sektoren

Bei der Auswahl von Untersuchungsfeldern entschieden wir uns für drei ›staatsnahe‹ Sektoren – Gesundheitswesen, Forschungssysteme und Telekommunikation (letzteres als Beispiel aus der Klasse der ›großtechnischen Systeme‹). Zwar war die besondere Auswahl kontingent – wir hätten genauso gut das Bildungswesen, die Energieversorgung oder die Systeme der sozialen Sicherung wählen können; aber es gab jedenfalls gute Gründe dafür, weder den Staatssektor selbst noch primär marktwirtschaftlich verfaßte Sektoren als Untersuchungsgegenstand zu wählen. Der Staatssektor im engeren Sinne wäre ohnehin kein geeignetes Objekt für die Untersuchung des Zusammenwirkens von Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation gewesen. Anders die marktwirtschaftlich verfaßten Sektoren – aber hier waren die Probleme der Staatsintervention seit langem Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Kontroversen, während die von uns als Untersuchungsgegenstand gewählten ›staatsnahen‹ Sektoren zumindest aus der steuerungstheoretischen Perspektive relativ wenig erforscht waren. Vor allem aber war zu vermuten, daß hier die Kombination einer hohen, aber nicht totalen Involviertheit des Staates mit einem hohen Organisationsgrad auf gesellschaftlicher Seite besonders günstige Voraussetzungen für die Analyse des Zusammenspiels von Selbstorganisation und Steuerung bieten würde.

Als ›staatsnahe‹ Sektoren bezeichnen wir gesellschaftliche Funktionsbereiche, die nicht zum Kernbestand der hoheitlichen Staatsfunktionen gehören,

- für die der Staat – im Durchschnitt der westlichen Industriegesellschaften – aber dennoch ein Maß an Verantwortung übernommen hat, das
- weiter geht als die ordnungspolitische, konjunkturpolitische und strukturelle politische Verantwortung des Staates für die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlich verfaßter Sektoren oder als die – alle Sektoren erfassende – gesundheitspolitische, umweltpolitische oder verbraucherpolitische Verantwortung des Staates;
 - aber weniger weit geht als die unmittelbare Leistungserbringung durch den der politischen Verantwortung hierarchisch unterstellten und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten Staatsapparat.

Phänomenologisch handelt es sich um höchst heterogene und auch im internationalen und historischen Vergleich stark variierende Dienstleistungsbereiche, von Rundfunk und Fernsehen über die sozialen Dienste bis zur Energieversorgung, vom Bildungswesen über die Verkehrssysteme bis zur Agrarwirtschaft. Quantitativ – gemessen in Anteilen an der Gesamtbeschäftigung oder im Beitrag zum Sozialprodukt – haben diese Sektoren in den hochentwickelten westlichen Gesellschaften während der Nachkriegsjahrzehnte ein Gewicht erreicht, das dem der marktwirtschaftlich verfaßten Sektoren nahekommt.

Freilich ist ›Staatsnähe‹ nicht ein einfaches Merkmal, sondern eine mehrdimensionale Variable, wie etwa ein Blick auf die verschiedenen Formen der Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens im internationalen Vergleich verdeutlicht (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1992). Als Dimensionen der Staatsnähe kommen insbesondere Abstufungen in der Extension und Intensität rechtlicher Regulierung und in der organisatorischen, finanziellen, personellen und sachlichen Abhängigkeit vom Staatsapparat in Frage. Da die Merkmalsausprägungen auf diesen Dimensionen unabhängig voneinander variieren können (wie sich am Beispiel der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Max-Planck-Gesellschaft zeigt, die trotz totaler finanzieller Staatsabhängigkeit hohe organisatorische, personelle und sachliche Autonomie genießen), läßt sich auch nicht ohne wesentlichen Informationsverlust von der größeren oder geringeren Staatsnähe eines Sektors im Vergleich zu anderen sprechen. Wir verwenden den Begriff deshalb eher als zusammenfassende Beschreibung denn als theoretische Kategorie.

Die staatsnahen Sektoren sind auch in genetischer Hinsicht keine Einheit. Zwar könnte sich der Rückgriff auf funktionalistische Argumente anbieten, um das Entstehen dieses Zwischenreichs zwischen Markt und Staat zu erklären. Auf der einen Seite liefert dabei die Topik des Marktversagens Gesichtspunkte, mit denen sich staatliche Interventionen rechtfertigen und vielleicht

auch erklären lassen könnten, während man umgekehrt aus der – weniger entwickelten – Theorie des Politik- und Bürokratieversagens wie aus der soziologischen Theorie autopoietischer Systeme Argumente für die relative Verselbständigung der Leistungserbringung gegenüber der kompetitiven Parteipolitik und der bürokratischen Staatsorganisation ableiten könnte. Solche Argumente gibt es auch für die von uns gewählten staatsnahen Sektoren.³

Für die empirisch orientierte und auf Erklärung gerichtete Forschung freilich reichen funktionalistische Argumente nicht weit. Sie würden, hält man die jeweilige Funktion konstant, jeweils gleichartige Formen der Leistungserbringung erwarten lassen, und sie werden insofern bereits durch die immense Variationsbreite der institutionellen Lösungen falsifiziert, die in international und historisch vergleichenden Untersuchungen sichtbar wird. In der – schon von Emile Durkheim geübten – Kritik an funktionalistischen Erklärungen wird seit langem nicht nur auf die ›lose Koppelung‹ von Form und Funktion und die Existenz äquifunktionaler institutioneller Lösungen, sondern auch auf die Perseveranz dysfunktionaler Elemente hingewiesen – und damit auf die Möglichkeit struktureller Fehlentwicklungen. Damit ist man, was die jeweilige konkrete Verfaßtheit bestimmter Dienstleistungsbereiche angeht, auf genetische Erklärungen verwiesen, in denen die in funktionalistischen Argumenten verwendeten Faktoren nur insoweit eine Rolle spielen, wie sie entweder die Handlungssituation (also den Problemdruck oder die sich bietenden Chancen) oder die (kognitiven und motivationalen) Handlungsorientierungen der in unterschiedlichen historischen Phasen jeweils einflußreichen Akteure geprägt haben. Situationen und Handlungsorientierungen werden aber auch durch eine Vielzahl anderer Faktoren – insbesondere durch den jeweils schon

3 So könnten etwa Leistungen der Grundlagenforschung unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht optimal erbracht werden, weil damit öffentliche Güter erzeugt werden; andererseits muß sich die Grundlagenforschung auch an anderen Kriterien als denen der tagespolitischen Relevanz oder der bürokratischen Konformität orientieren, wenn sie innovativ und damit auch gesellschaftlich und ökonomisch produktiv sein soll. Für die staatliche Involviertheit im Gesundheitswesen lassen sich vor allem verteilungspolitische Argumente anführen, während die Verteidigung der professionellen Autonomie gegenüber der staatlichen Bürokratie der Qualität der Gesundheitsversorgung dienen soll. Bei der Telekommunikation schließlich wird zugunsten der staatlichen Intervention auf Tendenzen zum natürlichen Monopol und auf die Infrastrukturfunktion leistungsfähiger Kommunikationssysteme verwiesen, während die weitgehende Verselbständigung auch der verstaatlichten PTTs (Post-, Telefon- und Telegrafenerwartungen) mit der hohen Bedeutung technischer Zuverlässigkeit und Effizienz der Systeme legitimiert werden könnte.

vorhandenen institutionellen Rahmen – beeinflusst, so daß die Suche nach genetischen Erklärungen in aller Regel zur Rekonstruktion kontingenter und deshalb >pfadabhängiger< Prozesse führt.

1.3 Aspekte der Sektorstruktur

Auch wenn staatsnahe Sektoren typischerweise hochgradig organisiert sind und in komplexer Mischung Elemente gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlicher Regelung aufweisen, wird man in Bezug auf sie den Begriff der >Steuerung< nicht aufgeben wollen. Auch Steuerung im eng definierten Sinne kann im Verhältnis zwischen dem politisch-administrativen System und staatsnahen Sektoren durchaus vorkommen – man denke etwa an die jüngste Gesundheitsstrukturreform. Erforderlich ist jedoch ein konzeptionelles Instrumentarium, das die Variationsbreite empirisch möglicher Konstellationen von Steuerung und Selbstorganisation beschreiben kann. Wir ersetzen deshalb den zu engen Steuerungsbegriff durch den umfassenderen Begriff der >Regelung< (>governance<), der einseitige Steuerung als eine mögliche Variante einschließt. Innerhalb eines Sektors unterscheiden wir sodann zwischen Leistungsstruktur (>industry structure<) und Regelungsstruktur (>governance structure<). Damit gewinnen wir ein der Realität besser entsprechendes Äquivalent zur Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt.

Die Trennung zwischen Leistungsstruktur und Regelungsstruktur ist analytisch, denn einzelne korporative Akteure können zugleich zu den Leistungserbringern zählen und an der sektoralen Selbstregelung mitwirken; ein Beispiel dafür ist die frühere Bundespost. Die Unterscheidung der beiden Strukturen orientiert sich nicht an der institutionellen Grenze zwischen Staat und Nicht-Staat, sondern ist funktionsbezogen: In der Leistungsstruktur eines Sektors können sich sowohl öffentliche (zum Beispiel Schulen) wie private Leistungsträger finden, während zur Regelungsstruktur auch nichtstaatliche korporative Akteure gehören können.⁴ Konsequenterweise können wir dann auch nicht das gesamte politisch-administrative System, sondern nur die auf

4 Der Begriff >staatlich< wird mehrdeutig verwendet – zum einen im Sinne von zentral-staatlich im Gegensatz zu kommunal, dann aber auch im Sinne von öffentlich im Gegensatz zu privat; während es bei der ersten Dimension um Stufen in einer Hierarchie geht, geht es bei der zweiten eher um den Modus der Mittelaufbringung.

den Sektor bezogenen Instanzen zur jeweiligen Regelungsstruktur rechnen. So gehören für uns etwa Forschungsministerien und Forschungsausschüsse der Parlamente oder die zuständigen Bund-Länder-Gremien zum Forschungsektor, während politische Parteien, Parlament, Regierung und die anderen Ressorts außerhalb des so abgegrenzten Sektors bleiben.

Zur Leistungsstruktur (>industry structure<) rechnen wir alle Einrichtungen, die unmittelbar der Erbringung der Leistungen eines Sektors dienen – also die technische Infrastruktur des Telefonverkehrs, die Fernmeldeämter und die Post/Telekom, oder die Krankenhäuser, Arztpraxen, Apotheken, Pharmaunternehmen und Krankenkassen, etc. Theoretisch relevante Merkmale von Leistungsstrukturen sind etwa der Grad der technischen Vernetztheit und der organisatorischen Konzentration, die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Anbietern (atomistisch, oligopolistisch, kartellisiert, Domänenabgrenzung, Monopol), die Art der Leistungsfinanzierung auf der Aufbringungsseite (Marktpreise, freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Versicherungsbeiträge, Gebühren, Steuern) und auf der Verwendungsseite (einzelleistungsbezogene oder pauschalierte Honorierung, Budgetierung) und schließlich die Art der Inanspruchnahme (kaufkraftabhängig-freiwillig, subventioniert-freiwillig, kostenlos-freiwillig, Zwangskonsum). Im Prinzip können die Merkmalsausprägungen in allen diesen Dimensionen unabhängig voneinander variieren.

Die Leistungsstruktur, so unterstellen wir, wird von der Regelungsstruktur beeinflusst und wirkt sich ihrerseits auf die tatsächliche Leistungserbringung aus. Die begriffliche Unterscheidung von Leistungsstruktur und Regelungsstruktur legt damit nicht nur die Frage nach ihrem Verhältnis, sondern letztlich auch die Frage nahe, wie die in einem Sektor erbrachten Leistungen nach Quantität, Qualität, Verteilung, Kosten und externen Effekten durch die Merkmale der jeweiligen Leistungsstruktur zu erklären sind. Daraus folgt jedoch keineswegs, daß Untersuchungen immer oder auch nur typischerweise bis zu diesen abhängigen Variablen erstreckt werden müßten. In der Tat treffen derartige Erklärungsversuche auf große Schwierigkeiten.

Zunächst scheint theoretisch wenig gegen die Möglichkeit generalisierbarer Zusammenhänge zwischen den beobachtbaren Unterschieden der Leistungsstrukturen und ebenfalls beobachtbaren Unterschieden von Quantitäten, Qualitäten, Kosten und Verteilung sektoraler Leistungen zu sprechen. Die – wie immer entstandenen – Strukturen schaffen typischerweise für eine große Anzahl von Leistungserbringern und/oder Leistungsbeziehern gleichartige institutionelle Rahmenbedingungen und damit auch gleichartige Anreize und Restriktionen, die sich auf die Erbringung und Inanspruchnahme von Leistungen in angegebener Weise auswirken sollten. Trotzdem sind die generellen

Zusammenhänge zwischen Strukturvariablen und Leistungsmerkmalen außerhalb der ökonomischen Konzentrationsforschung (Mueller 1980) empirisch und theoretisch noch weithin ungeklärt. Schwierigkeiten für generalisierende Aussagen ergeben sich nicht nur (auf Seiten der unabhängigen Variablen) aus der kombinatorischen Vielfalt – und damit der tendenziellen Einmaligkeit – multidimensionaler Strukturkonstellationen, sondern auch (auf Seiten der abhängigen Variablen) aus der Existenz inkommensurabler Kriterien der Leistungsbeurteilung.

Diese Unterschiede sind nicht nur in unterschiedlichen Werthaltungen begründet – wie dies etwa bei der Entgegensetzung von ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit der Fall wäre. Sie ergeben sich auch aus sektoral unterschiedlichen Relevanzkriterien. So kommt es in der Grundlagenforschung einerseits auf Innovativität und wissenschaftliche Qualität, andererseits auf die Orientierung an einem (wie immer zu definierenden) gesellschaftlichen Bedarf an; bei der Telekommunikation stehen dagegen technische Zuverlässigkeit, Innovationsfähigkeit und Kosteneffizienz im Vordergrund, während etwa bei der Kernenergie der Betriebssicherheit absoluter Vorrang zukommt (Czada 1995). Im Gesundheitswesen schließlich gibt es wichtige Rückwirkungen der Finanzierungsweise auf die dominanten Kriterien der Leistungsbeurteilung: während im beitragsfinanzierten deutschen Gesundheitswesen die vollständige Nutzung aller technisch realisierbaren Behandlungsoptionen nicht hinterfragt wird, werden im budgetlimitierten National Health Service Großbritanniens mit gleicher Selbstverständlichkeit Kriterien der Kosteneffizienz für die Rationierung von Gesundheitsleistungen herangezogen.

Die Kombinatorik von möglichen Leistungskriterien und Strukturvarianten erreicht einen so hohen Grad von Komplexität, daß für die empirische Forschung, die weder die Zahl der untersuchten Fälle beliebig vermehren, noch mit beliebig umfassenden *Ceteris-paribus*-Klauseln arbeiten kann, nur die Möglichkeit bleibt, partielle Kausalzusammenhänge in Einzelfallanalysen zu identifizieren. So hat eine vergleichende Mehr-Länder-Untersuchung der Organisation der Gesundheitsforschung (Braun 1993) gezeigt, daß und wie Unterschiede in Umfang und Stand der klinischen Forschung und der Public-health-Forschung mit der Organisation der medizinischen Ausbildung und Forschung in den betreffenden Ländern zusammenhängen. Aus einer anderen Untersuchung geht hervor, daß sich das im Vergleich zu Deutschland wesentlich geringere Bettenangebot und die geringere Zahl von Pflegetagen in britischen Krankenhäusern unmittelbar aus Unterschieden in der Finanzierungsstruktur erklären lassen (Rothgang 1995). Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß selbst eindeutig identifizierbare Unterschiede in solchen Leistungsmerk-

malen (im Jargon der vergleichenden Policy-Forschung also in den ›outputs‹ des Leistungssystems) nur in geringem Maße mit Unterschieden im Stand der Volksgesundheit (den ›outcomes‹) korrelieren. Der Grund liegt nicht nur in der großen Zahl intervenierender Faktoren, sondern auch in der Äquifunktionalität unterschiedlicher institutioneller Arrangements.

In den Projekten des MPIFG wurden die Zusammenhänge zwischen Regelprozessen, Leistungsstrukturen und Leistungsmerkmalen immer wieder thematisiert; zugleich wurden durch den internationalen und intersektoralen Vergleich von Leistungsstrukturen interessante Hinweise auf die Gründe für eine größere oder geringere strukturelle Divergenz (beziehungswise Konvergenz) gewonnen. In diesem Band steht jedoch eine andere Problematik im Vordergrund. Aber obwohl wir uns im Folgenden auf das Verhältnis von Selbstregelung und staatlicher Steuerung und damit auf Aspekte der Regelpungsstruktur konzentrieren, bleibt gerade angesichts des engen Zusammenhangs zwischen beiden – oft nur analytisch trennbaren – Strukturdimensionen die Leistungsfähigkeit eines Sektors und die darauf bezogene Problemlösungsfähigkeit von Regelungen der gedankliche Fluchtpunkt unserer Überlegungen.

1.4 Gesellschaftliche Selbstregelung

Mit dem Begriff der Regelungsstruktur sind die Institutionen und Akteurstellungen gemeint, in denen (auch) die Leistungsstrukturen eines Sektors und die in diesen wirksamen Verhaltensanreize absichtsvoll gestaltet und verändert werden können. Die dafür verfügbaren Einflüßinstrumente – negativ sanktionierte Verhaltensgebote und -verbote, Verfahrens- und Organisationsregeln, materielle Anreize, Informations- und Überzeugungsstrategien etc. – sind im Kontext der Policy-Forschung systematisiert und im Hinblick auf ihre Verhaltenswirksamkeit untersucht worden (Kaufmann/Rosewitz 1983; Mayntz 1983a; Kaufmann et al. 1986). Sie können jedoch im Rahmen sektoraler Regelungsstrukturen nicht nur von Akteuren des politisch-administrativen Systems eingesetzt werden, sondern auch von Einrichtungen der gesellschaftlichen Selbstorganisation, in denen entweder unmittelbare Steuerungsleistungen gegenüber den Akteuren auf der Mikroebene des Sektors erbracht werden (›private interest government‹), oder von denen aus Einfluß auf die den Sektor treffenden staatlichen Regelungen genommen wird (›pressure group politics‹).

Mit dieser umfassenden, staatliche und nichtstaatliche Akteure einschließenden Definition der Regelungsstruktur wird unser Ansatz anschlussfähig an neokorporatistische (Streeck/Schmitter 1985) und netzwerktheoretische Ansätze (Powell 1990) und an die Fragestellungen und Ergebnisse neuer Untersuchungen zur ›Governance‹ industrieller Sektoren (Campbell et al. 1991; Hollingsworth et al. 1994). Zunächst interessiert uns jedoch die Frage nach den Bedingungen und Grenzen einer staatsfreien – und über den Marktmechanismus hinausgehenden – gesellschaftlichen Selbstregelung in den untersuchten Sektoren.

Regelung ist dann wünschenswert, wenn das unregelte Verhalten von Akteuren Auswirkungen hat, die entweder deren eigene Interessen oder die Interessen von Dritten beeinträchtigen (oder weniger als möglich und wünschenswert fördern). Auch die gesellschaftliche Selbstregelung erfordert deshalb die Fähigkeit zur Formulierung und Implementation von Maßnahmen, die erwünschtes Verhalten der Anbieter und Nachfrager wahrscheinlicher und unerwünschtes weniger wahrscheinlich machen. Dies setzt Organisationsfähigkeit voraus. Sie ist gering, wenn eine große Population von Betroffenen organisiert werden müßte – insbesondere, wenn deren Interessen heterogen und für sie selbst von geringer Priorität sind. Deshalb sind Konsumenteninteressen generell schwerer zu organisieren als Produzenten- und Einkommensinteressen, und deshalb finden wir in den von uns untersuchten Sektoren Selbstorganisation vor allem auf seiten der Leistungsanbieter, während die Nachfrager im Gesundheitswesen allenfalls über die staatlich geregelte Zwangsversicherung (und die dort beteiligten Gewerkschaften) und in der Telekommunikation zumeist durch die Spitzenverbände der Wirtschaft repräsentiert werden (Grande/Schneider 1994). Besonders hoch ist die Organisationsfähigkeit des Sektors für Regelungszwecke, wenn schon die Leistungsstruktur nur aus wenigen, kollektiv handlungsfähigen Großorganisationen besteht, wie dies in Deutschland etwa für die Anbieter in der Telekommunikation und in der außeruniversitären Grundlagenforschung zutrifft. In der ambulanten Gesundheitsversorgung dagegen wird die Fähigkeit zur Selbstregelung erst durch die gesetzlich begründete Zwangsmitgliedschaft der Kassenärzte in den Kassenärztlichen Vereinigungen gesichert.

Freilich ist die gesellschaftliche Selbstregelung – normativ gesehen – nur dann ein Äquivalent zur staatlichen Regelung, wenn ihre Ergebnisse auch gemeinwohlverträglich sind. Da das ›private interest government‹ das staatliche Gewaltmonopol nicht aus eigenem Recht für Sanktionen einsetzen kann, muß sich effektive Selbstregelung wenigstens auf das virtuelle Einverständnis der Adressaten stützen können. Dieses ist aber keineswegs für alle möglichen

Regelungsanlässe in gleichem Maße voraussetzen. Deshalb ist im Hinblick auf die Anlässe der Regelung grundsätzlich zu unterscheiden zwischen regelungsbedürftigen internen Problemen, von denen die Mitglieder der sich selbst organisierenden Gruppe betroffen sind, und Problemen, die das Verhalten der Gruppe für Außenstehende erzeugt.

Lösungen für den ersten Problemtyp wurden im Rahmen unseres Forschungsprogramms vor allem in Projekten zur technischen Standardisierung im Bereich der – international vernetzten – Telekommunikation untersucht. Standardisierte Regelungen dienen hier der Sicherung der Kompatibilität zwischen entweder funktional interdependenten oder substitutiven Komponenten vernetzter Systeme. Für die Verbraucher bedeutet dies ein breiteres und kostengünstigeres Angebot, für die Anbieter den Zugang zu größeren Märkten. Freilich wird mit der Standardisierung der gleiche Zugang auch allen Konkurrenten eröffnet. Potentielle Monopolisten sind deshalb nicht an offenen Standards, sondern an der Verteidigung ihrer gewerblichen Schutzrechte interessiert. Für alle anderen Anbieter überwiegen dagegen die Vorteile der Standardisierung, was den erstaunlichen Erfolg von internationalen Standardisierungsorganisationen erklärt, die auf freiwillige Befolgung ihrer Empfehlungen angewiesen sind (Schmidt/Werle 1995; Genschel 1995).

Als aussichtsreich erweist sich die Selbstregelung durch Vereinbarung freiwilliger Standards vor allem dort, wo das gemeinsame Interesse an einem koordinierten Vorgehen nicht durch Interessenkonflikte gestört wird. Solche Bedingungen wurden insbesondere dann vorgefunden, wenn die Standardisierung *vor* der Einführung einer neuen Technik unternommen wurde, so daß weder die einzelnen Unternehmen noch die einzelnen nationalen Verwaltungen »vested interests« an bestimmten technischen Lösungen entwickelt hatten (Schmidt/Werle 1992, 1995; Werle 1995). Schwieriger wird die freiwillige Selbstregelung, wenn zusätzlich zu dem gemeinsamen Interesse an einer koordinierten Lösung auch gegensätzliche Interessen an der einen oder anderen Lösung im Spiel sind. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es um die Standardisierung bereits eingeführter technischer Systeme geht (Schmidt/Werle 1993, 1995; Genschel 1995). Hier muß dann entweder (im nationalen Rahmen) staatliche Unterstützung in Anspruch genommen werden, oder die Reichweite der Koordination muß auf das Niveau von Schnittstellenstandardisierung oder Konverterlösungen reduziert werden, wenn eine einvernehmliche Lösung erreicht werden soll (Dang-Nguyen/Schneider/Werle 1993). Ist ein Standard jedoch einmal eingeführt, so liegt seine Einhaltung unter den angenommenen Bedingungen auch im Interesse jener Beteiligten, die eine

andere Lösung vorgezogen hätten, und bedarf deshalb keiner besonderen Sanktionierung.

Genau hier liegt das Problem bei Konstellationen, bei denen zwar die Einigung auf eine kooperative Lösung ohne allzu große Schwierigkeiten möglich ist, es aber für jeden Beteiligten vorteilhaft ist, selber von der vereinbarten Norm abzuweichen, wenn die anderen sich an die Vereinbarung halten. Dieses Free-rider-Problem bedroht beispielsweise Versuche der Qualitätssicherung durch professionelle Selbstkontrolle. Hier wird die Sanktionsfähigkeit zur kritischen Voraussetzung der effektiven Selbstorganisation – und deshalb spielen in der Praxis staatliche Hilfen bis hin zur gesetzlich sanktionierten Zwangsgliederschaft und ›Ehrengerichtsbarkeit‹ eine herausragende Rolle. Noch schwieriger wird die Selbstregelung bei Verteilungsproblemen unter den Bedingungen der Ressourcenverknappung. Dies gilt insbesondere dann, wenn die insgesamt effiziente Lösung nicht eine schematische Gleichverteilung der Verluste (›Kürzungen mit dem Rasenmäher‹), sondern die interne Umverteilung zugunsten besonders leistungsfähiger Mitglieder erfordern würde. Wie Uwe Schimank (1995) in seiner Untersuchung zur Hochschulforschung zeigen konnte, scheitert die intrauniversitäre Selbstorganisation in ihrer Reaktion auf die Verknappung von Forschungsmitteln genau an diesem Problem.

Unter Gemeinwohlaspekten kommt es jedoch nicht nur auf die innerhalb der Gruppe durch Selbstregulierung erreichbaren Wohlfahrtseffekte an, sondern auch auf die externen Effekte, die das Verhalten der Gruppenmitglieder für Dritte erzeugt. Hier kann gerade eine hohe Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung Probleme erzeugen, wenn etwa durch Kartelle Mitbewerber vom Markt ausgeschlossen oder überhöhte Preise und ungünstige Vertragsbedingungen gegenüber Konsumenten durchgesetzt werden. Ökonomen betrachten deshalb die Selbstorganisation der Anbieter in marktwirtschaftlichen Sektoren mit Mißtrauen (Olson 1982). Unter Gemeinwohlaspekten wünschenswert wären dagegen ›regulative Standards‹, die negative externe Effekte individueller Handelns unterbinden sollen, aber sie sind auf dem Wege der Selbstregelung schwer zu beschließen und schwer durchzusetzen (Werle 1993). Günstigere Bedingungen herrschen dann vor, wenn regulierende Vereinbarungen ›self-enforcing‹ sind, weil die Abweichung von der Norm automatisch individuelle Nachteile oder unkalkulierbare Risiken nach sich zöge. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Einhaltung von Normen durch ein ›Zertifikat‹ dokumentiert wird, das von den Nachfragern als Qualitätsmerkmal bei ihrer Wahl zwischen mehreren Anbietern beachtet wird. Derartige Zertifizierungen durch freiwillige Vereinigungen haben beispielsweise bei der Qualitätssiche-

rung im Bildungswesen und im Gesundheitswesen in den Vereinigten Staaten große praktische Bedeutung gewonnen (Wiley/Zald 1968; Döhler 1994).

Wo diese Voraussetzungen fehlen, müßte die gesellschaftliche Selbstregulierung (ebenso wie die staatliche Regulierung) die Anbieter dazu bringen, Verhaltensweisen zu unterlassen, die sie andernfalls im eigenen Interesse wählen würden, oder etwas zu tun, das nicht im unmittelbaren eigenen Interesse liegt. Das kann gelingen, wenn Regelungen durch traditional oder ideologisch begründete Solidaritätsmotive und/oder durch soziale Kontrolle im Kreis der unmittelbar Beteiligten gestützt werden (Ostrom/Walker/Gardner 1992), oder wenn ein Verband die Folgebereitschaft seiner Mitglieder durch attraktive Sonderleistungen erkaufen kann (Olson 1965). In der Diskussion über die Organisationsprobleme von Gewerkschaften ist außerdem auf die Bedeutung von »Organisationshilfen« der Gegenseite bis hin zum »closed shop« hingewiesen worden (Streeck 1981). Generell aber sind die Sanktionsmöglichkeiten der Selbstorganisation nicht ausreichend, um stark motiviertes abweichendes Verhalten zuverlässig zu unterbinden. Dies erklärt, warum Beispiele der staatsfreien Selbstregulierung auf der Ebene gesellschaftlicher Funktionssysteme praktisch fehlen und auch in kleineren Teilbereichen eher selten sind. Typisch für unsere Untersuchungsfelder sind vielmehr Mischformen von Regelungsstrukturen, in denen Selbstregulierung und staatliche Intervention nebeneinander wirksam werden beziehungsweise miteinander verklammert sind.⁵ Im Ergebnis können dabei sowohl die staatlichen Regulationspotentiale für Zwecke der nichtstaatlichen Akteure genutzt, als auch die Potentiale der gesellschaftlichen Selbstregulierung zur Unterstützung staatlicher Regelungszwecke instrumentalisiert werden. Welche von beiden Möglichkeiten dominiert, hängt insbesondere von den Akteurkonstellationen auf beiden Seiten ab.

5 Interessanterweise wird in der International-relations-Literatur die Selbstregulierungsfähigkeit vergleichsweise viel positiver eingeschätzt (Krasner 1982; Stein 1982; Keohane 1984; Zürn 1992). Ob diesem Eindruck reale Unterschiede zugrundeliegen, ist freilich nicht sicher. Die Erklärung könnte auch in unterschiedlich anspruchsvollen Erwartungen liegen: während wir innerstaatliche Fälle von Selbstregulierung am Maßstab vollentwickelter staatlicher Regelungskapazitäten messen, erscheint es vor dem Hintergrund der neorealistischen Theorie schon bemerkenswert, daß es auf der internationalen Ebene überhaupt zu Formen der vereinbarten Selbstregulierung kommen kann. Wenn es jedoch reale Unterschiede geben sollte, dann könnte die Erklärung darin liegen, daß innerstaatliche Versuche der Selbstregulierung immer ›im Schatten des Staates‹ stattfinden, der notfalls einspringen könnte, während die Bemühungen um Selbstregulierung auf der internationalen Ebene ›im Schatten der Anarchie‹ stattfinden und deshalb von vornherein mit größerem Nachdruck betrieben werden müssen.

1.5 Akteurkonstellationen in Regelungsstrukturen

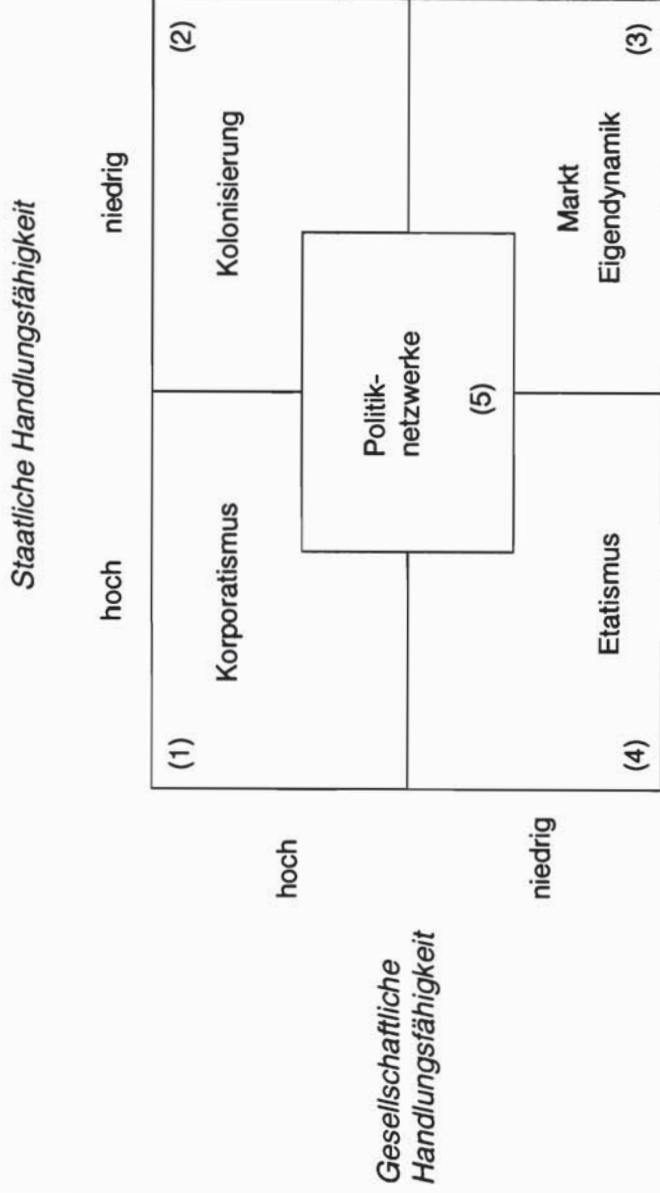
Für die weitere Diskussion kommt es darauf an, das Verhältnis zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren genauer zu spezifizieren, wobei wir in erster Linie darauf abstellen, ob und in welchem Maße die potentiell für Regelungen einsetzbaren Handlungsressourcen der einen und der anderen Seite *koordiniert* eingesetzt werden können. Da die Koordinationsfähigkeit der staatlichen und der nichtstaatlichen Akteure unabhängig voneinander variieren kann, können wir sektorale Regelungsstrukturen in einem zweidimensionalen Feld lokalisieren (Abbildung 1).⁶

Ein Extremtyp wird durch die weitgehende Abwesenheit von regulierenden Interventionen sowohl der staatlichen Politik als auch der gesellschaftlichen Selbstorganisation definiert (Feld 3). Der Grund kann in der Fragmentierung der Regelungsstrukturen, im Fehlen wirksamer Regelungsinstrumente oder in normativ begründeten Regelungsverzichten liegen (wobei das eine das andere nach sich ziehen kann). Hierher gehören die marktwirtschaftlich verfaßten Sektoren, insbesondere wenn sie durch die zunehmende Europäisierung oder Globalisierung der Märkte faktisch sowohl der staatlichen als auch der gesellschaftlichen Regelung im nationalen Rahmen entzogen werden. Ähnlich schwach ausgeprägt sind die faktischen Regelungsmöglichkeiten – jedenfalls in nichttotalitären Gesellschaften – aber auch gegenüber eigendynamischen Entwicklungen der Familien- und Partnerschaftsstrukturen oder des Geburtenverhaltens und der Sozialisationsinhalte. Das Gleiche gilt für bildende Kunst, Musik und Literatur, Moden, Medieninhalte und die tiefgreifenden Veränderungen der Alltagskultur und der Konsumstile. Eigendynamik hat also in modernen Gesellschaften weite und wichtige Spielräume, die freilich nicht Gegenstand unseres Forschungsprogramms waren und sind.

Das entgegengesetzte Extrem des »Korporatismus« wird durch gleichermaßen hohe Handlungsfähigkeit der staatlichen und der gesellschaftlichen Regelungsinstanzen und durch das abgestimmte Zusammenwirken zwischen beiden charakterisiert (Feld 1). Für die staatliche Seite setzt dies entweder eine relativ hohe Machtkonzentration voraus, wie sie etwa in der hegemo-

6 Atkinson und Coleman (1989) kommen in ähnlicher Absicht zu einer Acht-Felder-Tafel. Ähnlich wie hier wird dort auf seiten der »industrial sectors« zwischen »high mobilization« und »low mobilization« unterschieden, aber die Charakteristiken der Staatsseite gehen aus einer Vier-Felder-Tafel mit den Dimensionen »autonomy« und »concentration« hervor. Diese stärkere Differenzierung kann für manche Zwecke nützlich sein (vgl. den Beitrag von Grande, Kapitel 11 in diesem Band).

Abb. 1: Varianten sektoraler Regelungsstrukturen



nialen Periode der schwedischen Sozialdemokratie gegeben war, oder hohe Einigungsfähigkeit unter den Inhabern pluraler Vetopositionen, wie sie beispielsweise in der österreichischen Großen Koalition der Nachkriegsjahrzehnte vorhanden war. Für die gleichen Voraussetzungen auf seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation können die hegemoniale Position der schwedischen Arbeitergewerkschaft in den fünfziger und sechziger Jahren und die nach wie vor hohe Konsensfähigkeit der österreichischen »Sozialpartner« als Beispiele dienen. In den von uns untersuchten Sektoren könnte man vielleicht das Verhältnis zwischen der Forschungspolitik der französischen Regierung und der umfassenden und zentralisierten Forschungsförderungsorganisation CNRS als »korporatistisch« klassifizieren (Krauss 1994).

Das Verhältnis zwischen den großen deutschen Forschungsorganisationen und der staatlichen Politik hätte man dagegen in den siebziger und frühen achtziger Jahren eher als »Kolonisierung« (Feld 2) beschreiben können. Nachdem die mit der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung 1975 besiegelte Domänenabgrenzung die Konkurrenz zwischen den großen Trägerorganisationen ausgeschlossen hatte, waren diese im Prinzip in der Lage, sich in ihrer »Allianz« gegenüber Bund und Ländern auf gemeinsame Positionen zu verständigen, während gerade in jener Periode die gemeinsame Handlungsfähig-

keit von Bund und Ländern durch ideologische Richtungskonflikte und parteipolitische Blockaden gelähmt war (Hohn/Schimank 1990). Als Kolonisierung der staatlichen Politik konnte man in den Nachkriegsjahrzehnten auch das Verhältnis zwischen der Bundespost und dem Postministerium charakterisieren. Obwohl die formellen Entscheidungskompetenzen keineswegs fragmentiert, sondern beim Ministerium konzentriert waren, war der faktische Einfluß der Post auf die Ministerialbürokratie, den zuständigen Bundestagsausschuß und die Ländervertreter im Postverwaltungsrat so stark, daß politisch initiierte Reformen gegen den Widerstand der Post faktisch kaum eine Chance hatten (Werle 1990).

Für »etastatische«
Regelungsstrukturen (Feld 4) finden sich in unseren Forschungsfeldern auf der sektoralen Ebene nur wenige Beispiele. Am nächsten kommt diesem Muster das völlig von der Regierung abhängige britische Gesundheitswesen. Das typische Verhältnis zwischen staatlicher Politik und gesellschaftlicher Selbstorganisation entspricht in Deutschland im allgemeinen und in »staatsnahen«
Sektoren im besonderen am häufigsten der Konstellation, die wir hier als »Politiknetzwerk«
bezeichnen (Feld 5). Hier sind sowohl auf Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt. Damit allein ist jedoch noch nicht viel über die Funktionsweise von Politiknetzwerken gesagt, in denen höchst unterschiedliche Interaktionsformen realisiert werden können.

Auf der einen Seite ist es möglich, daß jeder der Akteure in Verfolgung seiner eigenen Ziele und im Rahmen seiner jeweiligen Möglichkeiten zwar auf die Aktionen der anderen reagiert und diese so gut wie möglich antizipiert, aber dennoch je für sich handelt. Unter der Bedingung einer solchen strategischen Interdependenz wird oft kein stabiles Ergebnis erreicht – auf jede Aktion folgen Reaktionen von anderer Seite, welche die Situation wieder verändern und weitere Aktionen provozieren. Selbst wenn es doch zu »Gleichgewichtslösungen«
kommt, die nicht mehr verändert werden, wird das Ergebnis nicht notwendigerweise mit den Absichten irgendeines der Beteiligten übereinstimmen. Die Kernenergiepolitik in der Bundesrepublik entspricht seit längerem diesem Muster eines nichtkooperativen Spiels (Czada 1995).

Ein zweites Interaktionsmuster setzt zwar voraus, daß in der politischen Arena für alle Beteiligten verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Es unterstellt jedoch, daß die daran beteiligten politischen Akteure sich nicht zu einer ideologisch-programmatisch geschlossenen Mehrheit formieren, sondern ihre je separaten institutionellen Eigeninteressen verfolgen und sich dabei in

hohem Maße an den Pressionen und Unterstützungsangeboten von Organisationen und Gruppen außerhalb des politisch-administrativen Systems orientieren. Das Ergebnis wird hier also durch den interessenorientierten Tausch von Einflußpotentialen in ›pluralistischen‹ Bargaining- und Logrolling-Prozessen bestimmt, wie sie im Anschluß an das Markt-Modell der Politik (Coleman 1990) von der empirischen Netzwerkforschung untersucht und modellhaft rekonstruiert werden (Pappi 1993; König 1994).⁷

Eine dritte mögliche Funktionsweise von Politiknetzwerken setzt die Ausbildung gemeinsamer Situationsdeutungen und gemeinsamer Zielvorstellungen oder Problemdefinitionen voraus, die vielleicht in ›korporatistischen‹ Konstellationen erwartet werden können, in pluralistischen Politiknetzwerken aber als unwahrscheinlich gelten. Eben diese unwahrscheinliche Form der Interaktion war jedoch charakteristisch für die Reaktion der Akteure des westdeutschen Forschungssystems (Forschungsministerien des Bundes und der Länder und die großen Forschungsorganisationen) auf die Herausforderungen und Chancen der deutschen Vereinigung (Mayntz 1994). Der Grund lag in einem seit der Regelung von Domänenkonflikten in den siebziger Jahren verfestigten Strukturkonsens, in dem die westdeutschen Akteure wechselseitig ihre institutionellen Besitzstände respektierten. Alle Beteiligten konnten sich deshalb entweder gemeinsam oder jeweils im eigenen Bereich auf die konstruktive Suche nach Problemlösungen konzentrieren, die eine optimale ›Einpassung‹ der ostdeutschen Forschungspotentiale in die bundesdeutschen Strukturen zum Ziel hatten.

1.6 Funktionen staatlicher Akteure in Regelungsstrukturen

Auch wenn staatliche Intervention und gesellschaftliche Selbstorganisation zusammentreffen, bedeutet das nicht notwendigerweise, daß nun die sektorale Regelungsstruktur als Interaktion zwischen gleichen Partnern charakterisiert werden könnte – wie es der Terminus ›Politiknetzwerk‹ vielleicht suggerieren

7 Die Analyse wird weiter kompliziert durch die Möglichkeit, daß sowohl das nicht-kooperative Spiel als auch die interessengeleiteten Verhandlungen nicht nur durch egoistisch-rationale, sondern auch durch kompetitive Interaktionsorientierungen geprägt sein können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die parteipolitische Konkurrenz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien oder der Klassenkampf zwischen Kapital und Arbeit für die Interaktion bestimmend werden.

mag. Wir haben an der Unterscheidung zwischen den dem politisch-administrativen System zuzurechnenden Akteuren und den zur Selbstorganisation des Sektors gehörenden Akteuren auch aus normativen Gründen festgehalten. Während erstere über die Mechanismen der demokratischen Verantwortlichkeit auf gesamtgesellschaftliche oder Gemeinwohlkriterien verpflichtet sind, können die durch gesellschaftliche Selbstorganisation legitimierten Akteure nur unter besonderen Bedingungen andere als partikuläre Interessen vertreten (Mayntz 1992a). Vor allem aber verfügen die staatlichen Akteure über die Kompetenzen der legalen Rechtssetzung, der Steuererhebung und der Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln des Gewaltmonopols – und damit über Sanktionsmöglichkeiten, die jene der Selbstorganisation im allgemeinen weit übertreffen. Mit den Mitteln des ›private interest government‹ können darum zumeist nur Regeln durchgesetzt werden, die im (günstigstenfalls ›wohlverstandenen‹ und ›längerfristigen‹) Eigeninteresse der Regulierten liegen, während der Staat jedenfalls im Prinzip die Möglichkeit hat, den Adressaten auch Regelungen – etwa zur Unterbindung negativer externer Effekte – aufzuerlegen, die deren eigenen Interessen zuwiderlaufen.

Grundsätzlich sind die staatlichen Akteure also in der Lage, die sektorale Leistungsstruktur durch einseitig-hierarchische Intervention zu beeinflussen. Die gleiche Kapazität kann jedoch auch zur Veränderung einer nichtstaatlichen sektoralen Regelungsstruktur eingesetzt werden. Insbesondere können die nichtstaatlichen korporativen Akteure selbst durch staatliche Intervention geschaffen und gefördert (Czada 1991), aber auch – innerhalb der Grenzen verfassungsrechtlich garantierter Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit – beschränkt und behindert werden. Wenn also Regelungsstrukturen als Politiknetzwerke charakterisiert werden, in denen Ergebnisse durch Verhandlungen herbeigeführt werden, so geht es dabei doch typischerweise um »Verhandlungen im Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1993).

Einen wichtigen Fall der Selbstregelung, die staatlich legitimiert, aber dabei zugleich an Beteiligungs- und Verfahrensregeln gebunden und dadurch in ihrer Wirkungsweise beeinflusst wurde, hat Voelzkow (1993) am Beispiel des DIN im Bereich technischer Normsetzung untersucht. Durch gesetzliche Zwangsmitgliedschaft und die Delegation von Regelungsbefugnissen kann der Staat die interne Sanktionsfähigkeit von Verbänden wesentlich verstärken und auch damit ihre Verpflichtungsfähigkeit nach außen stützen, wie auch Webber (1992) am Beispiel der Kassenärztlichen Vereinigungen gezeigt hat. Umgekehrt kann der Staat jedoch auch Rechte, auf denen die gesellschaftliche Selbstorganisation aufbaute, zurücknehmen, wie dies beispielsweise durch die politisch verordnete Entflechtung und Privatisierung in der Telekommuni-

kation geschehen ist. Häufiger sind allerdings die Fälle, in denen staatlicherseits lediglich kleinere prozedurale Veränderungen vorgenommen werden. In bipolaren Strukturen, in denen Organisationen, die gesellschaftliche Gruppen mit gegenläufigen Interessen vertreten, Verteilungsfragen durch kollektive Verhandlungen regeln, können schon durch geringfügige Verfahrensänderungen die relativen Gewichte der beiden Parteien wesentlich beeinflusst werden. Diesen Steuerungsmodus hat Andrew Dunsire (1993) insbesondere am Beispiel des Tarifverhandlungssystems herausgearbeitet. Er findet sich aber auch im deutschen Gesundheitswesen, wo zum Beispiel durch die Verlagerung der Verhandlungen zwischen Kassen und niedergelassenen Ärzten oder Krankenhäusern auf eine höhere organisatorische Ebene die Konkurrenz zwischen den Kassen ausgeschaltet wurde, die deren Verhandlungsposition gegenüber ihren jeweiligen Partnern geschwächt hatte (Döhler/Manow-Borgwardt 1992; Ryll 1993).

Auch wenn wichtige Probleme der gesellschaftlichen Selbstregelung überlassen bleiben, behält das staatliche Interventionspotential seine Bedeutung als ›Rute im Fenster‹. Die angedrohte Ersatzvornahme muß allerdings glaubhaft sein. Sie setzt voraus, daß der Staat selbst in der Lage wäre, die erwünschte Regelung als bindende und sanktionsbewehrte Vorschrift zu beschließen und zu implementieren. Wo dies der Fall ist, kann es den betroffenen Organisationen und ihren widerstrebenden Mitgliedern als das kleinere Übel erscheinen, die Dinge selbst in die Hand zu nehmen. Auf diese Weise sind, wie Rosewitz und Webber (1990) gezeigt haben, die westdeutschen Kassenärzte in den siebziger Jahren drohenden gesetzlichen Eingriffen durch ›freiwillige‹ Maßnahmen zur Kostendämpfung zuvorgekommen. In der privaten Wirtschaft kann eine ähnliche Selbstdisziplinierung durch ›Branchenvereinbarungen‹ erreicht werden, mit denen direkte staatliche Interventionen abgewendet werden. Im Umweltschutz ist diese Vorgehensweise als ›Kooperationsprinzip‹ sogar in den Status einer der konstitutiven Maximen (neben dem ›Versacherprinzip‹ und dem ›Vorsorgeprinzip‹) erhoben worden (Hartkopf/Bohne 1983). Faktisch funktioniert ein erheblicher Teil der tatsächlich stattfindenden Selbstregulierung nur ›im Schatten des Gesetzes‹ – was durch Beispiele bestätigt wird, bei denen nach dem Scheitern einer gesetzlichen Lösung auch die übernommene Selbstverpflichtung der Verbände ihre Wirkung verlor.⁸

8 So war etwa die Selbstverpflichtung der Arbeitgeber zur Schaffung von Ausbildungsplätzen für alle Bewerber nur so lange wirksam, wie die gesetzliche Ausbildungsabgabedrohte. Als das Gesetz am Ende der siebziger Jahre vom Bundesverfassungsgericht

Freilich können die staatlichen Steuerungsinstanzen keine beliebigen Ziele verfolgen. Dies gilt nicht nur für Industrie- und Dienstleistungsbranchen, auf deren internationale Wettbewerbsfähigkeit die nationalstaatliche Politik Rücksicht nehmen muß, sondern auch für die staatsnahen Sektoren. Auch abgesehen von überall beobachtbaren Informations- und Ressourcendefiziten, welche die staatliche Steuerungsfähigkeit begrenzen, können die Adressaten in den Sektoren auf Steuerungsversuche mit »Exit« oder »Voice« reagieren (Hirschman 1970). Im Bereich der Industrieforschung beispielsweise können die Unternehmen unattraktive »Kooperationsangebote« ignorieren, und sie können sich belastenden gesetzlichen Regelungen durch die Verlagerung ihrer Forschungsaktivitäten ins Ausland entziehen. Derartige Exit-Optionen stehen zwar der organisierten Ärzteschaft nicht zur Verfügung, aber dafür verfügen sie über »Voice«: Einerseits hat der vermutete Einfluß der Ärzteschaft auf die politische Meinung ihrer Patienten die Politik in der Vergangenheit mehrfach vor geplanten Maßnahmen zurückschrecken lassen (Rosewitz/Webber 1990), und andererseits sind die Ärzte so gut organisiert, daß sie selbst – ähnlich wie die Bauern oder die Bergarbeiter – trotz ihrer verhältnismäßig geringen Zahl auch als »mittelständische« Wähler auf die ihnen nahestehenden Parteien erheblichen politischen Druck ausüben können.

Die Einflußchancen der organisierten Interessen vermehren sich mit zunehmender Fragmentierung des politisch-administrativen Systems. Gerade in der Bundesrepublik haben einzelne Ressorts, Koalitionsparteien, Fraktionsarbeitskreise, Bundesländer, Bundesbank und andere politisch-administrative Akteure manchmal die Chance, je für sich eigene Ziele mit eigenen Handlungsressourcen zu verfolgen; vor allem aber verfügen viele dieser Akteure für die ihnen wichtigen Arten von Entscheidungen über Vetopositionen (Katzenstein 1987). Je größer die Zahl der eigenständigen politisch-administrativen Akteure, desto mehr Ansatzpunkte bieten sich auch für die Einflußversuche sektoraler Interessen, deren Forderungen entweder mit den ideologisch-programmatischen Handlungsorientierungen ihrer politisch-administrativen Partner übereinstimmen, oder die diesen gegenüber über Pressionsmöglichkeiten verfügen, die vermutlich nicht ausreichen würden, um die politische Führung in stärker zentralisierten politischen Systemen zu beeindrucken.

Freilich kommt es dabei entscheidend auf die Richtung der Einflußnahme an. Wenn es darum geht, staatliche Interventionen abzuwehren, genügt es schon, Einfluß auf eine von mehreren Vetopositionen zu gewinnen. Anders,

aufgehoben wurde, verloren auch die Verbände ihren Einfluß auf das Ausbildungsverhalten der Unternehmen.

wenn positive Leistungen oder gar Interventionen des Staates gefordert werden, für die nicht eine Stelle allein zuständig ist. Deshalb ist in dem zugleich fragmentierten und verflochtenen bundesdeutschen politischen System der positive Einfluß der Industrie auf die staatliche Technologiepolitik in der Bundesrepublik geringer als in politischen Systemen mit höherer Machtkonzentration (Grande 1994). Die ›Querkoalitionen‹ der Ärzte, der Pharmaindustrie oder der Krankenhäuser hingegen haben entweder mit einer der Koalitionsparteien oder mit der Ländermehrheit im Bundesrat die charakteristischen ›Reformblockaden‹ im deutschen Gesundheitswesen bewirkt (Rosewitz/Webber 1990).⁹ In ihrem Vergleich schwedischer, französischer und schweizerischer Reformversuche im ambulanten Sektor des Gesundheitswesens hat Ellen Immergut (1992) ebenfalls zeigen können, daß der Erfolg oder Mißerfolg durch die größere Geschlossenheit oder Fragmentierung des politischen administrativen Systems zu erklären ist (und nicht durch Unterschiede der organisatorischen Potenz der organisierten Ärzteschaft).

Aber eben weil die Vetomacht gesellschaftlicher Organisationen durch die Strukturen des politisch-administrativen Systems bestimmt wird, kann sie im Prinzip auch von dort aus außer Kraft gesetzt werden. So war bei den Poststrukturreformen der hemmende Einfluß der Postgewerkschaft nur insoweit wirksam, als er von der SPD-Fraktion und den Ländern im politischen Prozeß umgesetzt wurde (Werle 1990), und er verlor an Bedeutung, als deren politische Kalküle sich änderten. Die Gesundheitsstrukturreform von 1992 zeigt, daß sogar langjährige Blockaden überwunden werden können, wenn es gelingt, die politischen Akteure zu einem Allparteien-plus-Bund-Länder-Kartell zusammenzuschließen und so die Querkoalitionen mit den sektoralen Interessen zu verhindern (Perschke-Hartmann 1993). Das Beispiel zeigt freilich auch, wie voraussetzungsfull die Strategien sind, welche gegen die Anreizwirkung der institutionellen Differenzierung eine temporäre Kartellisierung der politischen Akteure ermöglichen sollen (Manow 1994). Für den Normalfall ist eher mit Querkoalitionen zu rechnen, in denen politisch-administrative und gesellschaftliche Akteure zusammenwirken (Marin/Mayntz 1991). Deshalb

9 In der außeruniversitären Grundlagenforschung lassen sich beide Effekte zugleich beobachten. Einerseits kann die im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe institutionelle Autonomie der großen Forschungsorganisationen (Mayntz 1992b) unmittelbar aus dem Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern hergeleitet werden, dessen Regelung durch die Rahmenvereinbarung von 1975 (Bentele 1979) die Vetopositionen beider Ebenen verfestigte. Aber damit wurde auch das »Geleitzugprinzip« in der Forschungsförderung institutionalisiert, das seitdem die Durchsetzung positiver Forderungen wesentlich erschwert (Hohn/Schimank 1990).

ist abschließend auch nach der Problemlösungsfähigkeit sektoraler Politiknetzwerke zu fragen.

Weil wir hier nicht von einem einheitlichen ›Steuerungssubjekt‹ ausgehen, können wir auch keine einheitliche Steuerungsperspektive voraussetzen. Gewiß könnten sich auch Akteure mit begrenzten Aufgaben und Handlungsressourcen am ›Gesamtsystem‹ statt an ihren jeweils eigenen Interessen orientieren (Mayntz 1992a) – insbesondere wenn die eigenen Interessen dabei nicht gefährdet werden. Aber selbst dann wäre – angesichts der universellen Tendenz zur ›selektiven Perzeption‹ – noch nicht gesichert, daß gemeinsame kognitive Orientierungen effektives gemeinsames Handeln ermöglichen. Wahrscheinlicher sind jedenfalls Interaktionskonstellationen zwischen eigenständigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die unter unterschiedlichen normativen Anforderungen stehen, sich in ihren Eigeninteressen und Identitäten unterscheiden, und die auch von unterschiedlichen Situationsdeutungen ausgehen.

Auch damit sind jedoch effektive Problemlösungen in Politiknetzwerken nicht ausgeschlossen. Selbst die egoistisch-rationale Verfolgung von Partialinteressen kann zu gemeinwohlverträglichen Lösungen führen, wenn in Verhandlungen Ausgleichszahlungen vereinbart oder mehrere Entscheidungen zu Paketlösungen gebündelt werden können (Benz/Scharpf/Zintl 1992). In einer Simulationsstudie wurde überdies gezeigt, daß noch günstigere Wohlfahrtseffekte erwartet werden können, wenn solche Verhandlungen unter institutionellen Rahmenbedingungen stattfinden, die durch »negative Koordination« die einseitige Verletzung fremder Partialinteressen ausschließen (Scharpf/Mohr 1994). Gerade diese Voraussetzung ist unter den institutionellen Bedingungen, welche die Ausbildung pluralistischer Politiknetzwerke begünstigen, fast immer erfüllt. Insofern sind also die Chancen für produktive Verhandlungslösungen keineswegs generell ungünstig. Dies gilt insbesondere dann, wenn es auch noch gelingt, aufgabenbezogenes Handeln und die Regelung von Verteilungskonflikten strukturell oder wenigstens zeitlich zu entkoppeln. In unseren Untersuchungsfeldern ist dadurch die in erstaunlichem Maße problemlosorientierte Transformation des ostdeutschen Forschungssystems begünstigt worden (Mayntz 1994). Die gleiche Entkoppelung spielt auch in der Fallstudie zum Erfolg eines staatlich geförderten Projekts industrieller Verbundforschung eine wichtige Rolle (Lütz 1993). In beiden Fällen wirkte sich die strukturelle Trennung zwischen Problemlösungsdiskursen der Experten und Verhandlungen der Repräsentanten von Organisationsinteressen positiv auf das Ergebnis aus, weil sie es den Experten erlaubte, unbelastet von Ver-

teilungskonflikten und in kooperativer Interaktionsorientierung nach Lösungen zu suchen.

Wir schließen aus solchen Beispielen, daß die Funktionen, die im Bezugsrahmen der Steuerungsdiskussion einem unitarischen staatlichen ›Steuerungssubjekt‹ zugeschrieben werden, im Prinzip auch in Regelungsstrukturen erfüllt werden können, die dem Muster des pluralistischen Politiknetzwerks entsprechen. Daß darin keine Erfolgsgarantie liegt, muß nicht betont werden. Es erscheint uns aber wichtig genug, daß wir mit unseren empirischen und theoretischen Untersuchungen die ›Unmöglichkeitstheoreme‹ falsifiziert haben, welche entweder wegen der prinzipiell unbeeinflussbaren Autopoiese ausdifferenzierter gesellschaftlicher Funktionssysteme oder wegen der Auflösung des unitarischen Staates in pluralistischen oder transnationalen Verhandlungssystemen einen fundamentalen Steuerungsmissismus postulieren. Auch funktional differenzierte und transnational verflochtene moderne Gesellschaften sind in der Lage, ihr eigenes Geschick im guten wie im schlechten absichtsvoll zu beeinflussen. Der fidele Steuerungsmissismus der Postmoderne kann sich jedenfalls nicht auf triftige wissenschaftliche Gründe berufen.

Literatur

- Alber, Jens / Brigitte Bernardi-Schenkluhn, 1992: *Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Atkinson, Michael M. / William D. Coleman, 1989: Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. In: *British Journal of Political Science* 19, 47–67.
- Benz, Arthur / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl, 1992: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bentele, Karheinz, 1979: *Kartellbildung in der Allgemeinen Forschungsförderung*. Meisenheim am Glan: Anton Hain.
- Braun, Dietmar, 1993: *Gesundheitsforschung und Fördersysteme im internationalen Vergleich*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag N.W.
- Campbell, John L. et al. (Hrsg.), 1991: *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Czada, Roland, 1991: Brückenköpfe in der Gesellschaft. Der Anteil des Staates an der Organisation ökonomischer und sozialer Interessen. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrick Wewer (Hrsg.), *Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Regieren in der Bundesrepublik*. Bd. 3. Opladen: Leske & Budrich, 151–173.
- , 1995: *Administrative Interessenvermittlung. Staat und Verbände in der kerntechnischen Sicherheitsregulierung. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Opladen: Leske & Budrich. i.E.
- Dang-Nguyen, Godefroy/Volker Schneider/Raymund Werle, 1993: *Corporate Actor Networks in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications*. MPIFG Discussion Paper 93/4. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Döhler, Marian, 1994: *Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions*. MPIFG Discussion Paper 92/6. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Döhler, Marian/Philip Manow-Borgwardt, 1992: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 33, 571–596.
- Dunsire, Andrew, 1993: *Manipulating Social Tension: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. MPIFG Discussion Paper 93/7. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Genschel, Philipp, 1995: *Standards in der Informationstechnik: Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Grande, Edgar, 1994: *Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik*. Habilitationsschrift. Konstanz: Universität Konstanz.
- Grande, Edgar/Jürgen Häusler, 1994: *Industrieforschung und Forschungspolitik: Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Grande, Edgar/Volker Schneider, 1994: Interests and Organisations. Contingencies of Collective Action – Analysed in the Case of User Organisations in Telecommunications. Manuskript. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Hartkopf, Günter/Eberhard Bohne, 1983: *Umweltpolitik. Grundlagen, Analysen und Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), 1982: *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hollingsworth, J. Rogers et al. (Hrsg.), 1994: *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M., 1992: *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of the Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Bernd Rosewitz, 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–49.
- Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hrsg.), 1986: *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: de Gruyter.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- König, Thomas, 1994: Die Bedeutung von Politik-Netzen in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflußnahme. In: *Journal für Sozialforschung* 33, 343–368.
- Krasner, Stephen D., 1982: Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: *International Organization* 36, 497–510.
- Krauss, Gerhard, 1994: Conflict Avoidance within a System of Centralized State-Science Relations: The Agricultural Research Sector in France. In: Uwe Schimank/Andreas Stucke (Hrsg.), *Coping with Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt a. M.: Campus/New York: St. Martin's Press, 97–125.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lütz, Susanne, 1993: *Die staatlich-industrielle Forschungsk Kooperation. Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Manow, Philip, 1994: *Strukturinduzierte Politikgleichgewichte: Das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) und seine Vorgänger*. MPIFG Discussion Paper 94/5. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1982: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 74–89.
- (Hrsg.), 1983a: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1983b: Überlegungen zum Forschungsprogramm eines Max-Planck-Instituts für soziologische Forschung. Manuskript. Köln: Universität zu Köln.
- , 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, 89–110.
- , 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.

- , 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 283–307.
- , 1991: Naturwissenschaftliche Modelle, soziologische Theorie und das Mikro-Makro-Problem. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990*. Frankfurt a.M.: Campus, 55–68.
- , 1992a: Interessenverbände und Gemeinwohl – die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11–35.
- , 1992b: Förderung und Unabhängigkeit der Grundlagenforschung im internationalen Vergleich. In: *Forscher und Forschungspolitik: Der Beitrag der Forscher zur forschungspolitischen Diskussion*. Berichte und Mitteilungen 1/92. München: Max-Planck-Gesellschaft, 109–126.
- , 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989–1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie* 39, 648–688.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Dieselben (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper, 115–145.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mueller, Dennis C. (Hrsg.), 1980: *The Determinants and Effects of Mergers. An International Comparison*. Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Elinor/James Walker/Roy Gardner, 1992: Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible. In: *American Political Science Review* 86, 404–417.
- Pappi, Franz-Urban, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 84–94.
- Perschke-Hartmann, Christiane, 1993: Das Gesundheits-Strukturgesetz von 1992 – Zur Selbstevaluation staatlicher Politik. In: *Leviathan* 21, 564–583.
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations. In: B.M. Straw/L.L. Cummings (Hrsg.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press, 295–336.
- Rosewitz, Bernd/Douglas Webber, 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Rothgang, Heinz, 1995: *Der Einfluß der Finanzierungssysteme und Entscheidungsregeln auf Beschäftigungsstrukturen und -volumina englischer und deutscher Krankenhäuser*. Dissertation. Köln: Universität zu Köln.
- Ryll, Andreas, 1993: Bargaining in the German Ambulatory Health Care System. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus, 315–338.
- Scharpf, Fritz W., 1982: Der Erklärungswert »binnenstruktureller« Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 90–104.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. 17. *Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW*, 12.–16. September 1988. Opladen: Westdeutscher Verlag, 17–29.
- , 1993: Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W./Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIFG Discussion Paper 94/1. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schimank, Uwe, 1995: *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K./Raymund Werle, 1992: The development of compatibility standards in telecommunications: Conceptual framework and theoretical perspective. In: Meinolf Dierkes/Ute Hoffmann (Hrsg.), *New Technology at the Outset. Social Forces in the Shaping of Technological Innovations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1993: *Technical Controversy in International Standardization*. MPIFG Discussion Paper 93/5. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- , 1995: Coordinating Technology: Theory and Case Studies of International Standardization in Telecommunications. Manuskript. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schmitter, Philippe C./Wolfgang Streeck, 1981: *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*. Discussion Paper IIM/LMP 81–13. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schneider, Volker, 1989: *Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext*. Frankfurt a.M.: Campus.

- , 1995: Institutionelle Evolution als politischer Prozeß: Die Entwicklung der Telekommunikation im historischen und internationalen Vergleich. Habilitationsschrift (eingereicht). Mannheim: Universität Mannheim.
- Stein, Arthur, 1982: Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. In: *International Organization* 36, 299–324
- Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Streeck, Wolfgang / Philippe C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Associations? In: *European Sociological Review* 1, 119–138.
- Voelzkow, Helmut, 1993: *Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelung als Gegenstand staatlicher Politik*. MPIFG Discussion Paper 93/2. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Webber, Douglas, 1992: Die kassenärztliche Vereinigung zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 211–272.
- Werle, Raymond, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1993: Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung? In: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin: Sigma, 129–142.
- , 1995: Rational Choice und rationale Technikentwicklung. Einige Dilemmata der Technikkoordination. In: Jost Halfmann (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft*. Jahrbuch 8: *Theoriebausteine der Techniksoziologie*. Frankfurt a.M.: Campus, 49–76.
- Wiley, Mary Glenn / Mayer N. Zald, 1968: The Growth and Transformation of Educational Accrediting Agencies: An Exploratory Study in Social Control of Institutions. In: *Sociology of Education* 41, 36–56.
- Zürm, Michael, 1992: Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung. In: *Leviathan* 20, 490–530.