Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Köln

Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung

F. W. Scharpf

Discussion Paper 88/1

9411272
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek
PLA-7/8801
15497000

ISSN 0933-5668

April 1988

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-5000 Köln 1
Federal Republic of Germany

Telephone 0221/336050

Inhalt*

1. Einleitung 5

2. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit funktionaler Teilsysteme 7

3. Die Ausbildung von Verhandlungssystemen . 19

4. Spieltheoretische Analyse 27

5. Steuerungspathologien in Verhandlungssystemen 37

6. Die Regelung von Verteilungskonflikten . . 41

Literaturverzeichnis 50

---

* Für die Kritik einer früheren Fassung danke ich Jürgen Feick, Renate Mayntz, Andreas Ryll, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh und Raymund Werle.

1. Einleitung

Wer von Pathologien der politischen Steuerung reden soll, braucht zunächst einen Begriff der nicht-pathologischen Steuerung (Mayntz 1987), der freilich in der Politik nicht leichter zu definieren ist als in der Medizin der Begriff der Gesundheit. Je anspruchsvoller (und damit enger) man den Positiv-Begriff definiert, desto weniger taugt seine bloße Negation als Anleitung für die Identifikation von Pathologien. Wenn man etwa (was sinnvoll sein kann) politische Steuerung als intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse definiert,[1] dann wäre es für die Theoriebildung keineswegs hilfreich, nun auch alle Formen der Fehlsteuerung und des Steuerungsversagens als pathologisch zu qualifizieren. Aus der Sicht des Beobachters unerwünschte Folgen von Politik können ja von politischen Akteuren absichtsvoll herbeigeführt oder im Verfolg anderer Prioritäten in Kauf genommen worden sein, oder sie können falschen, aber korrigierbaren Steuerungshypothesen oder Steuerungsinformationen zuzuschreiben sein. Nur wenn diese steuerungstheoretisch eher trivialen Erklärungen (Nicht-Wollen oder korrigierbares Nicht-Wissen der Akteure) ausgeschlossen

---

[1] Die Beschränkung auf intentionale Formen der Koordination entspricht dem von Mayntz vorgeschlagenen Steuerungsbegriff, der beispielsweise die Rede von einer "Marktsteuerung" ausschließt, aber Formen der Selbststeuerung einschließt. Für eine explizit normative Definition spricht die Vermutung, daß auch eine "positive" Begriffsbestimmung, wenn sie den gemeinten Sinn von Politik nicht verfehlen soll, um eine zusätzliche evaluative Qualifizierung der Steuerungsziele nicht herumkäme.

werden können, erscheint es sinnvoll, von pathologischem Steuerungsversagen zu sprechen.

Vorausgesetzt ist dabei freilich ein Verhältnis zwischen Steuerungszielen, Steuerungsressourcen und Steuerungsrestriktionen, das erfolgreiche Steuerung überhaupt als möglich erscheinen läßt. Unterstellt wird damit zwar nicht die Omnipotenz der Politik, also die Fähigkeit, frei wählbare Ziele jederzeit zu verwirklichen, wohl aber die prinzipielle Möglichkeit einer effektiven politischen Wahl zwischen mehreren Gesellschaftszuständen, die sich im Grad ihrer Wünschbarkeit (oder relativen Unerwünschtheit) noch signifikant voneinander unterscheiden. Die Rede ist deshalb nicht von exogen bestimmtem Nicht-Können, sondern von endogenen - aber nicht unüberwindlichen - Schwierigkeiten der Politik, das Gewünschte, Gewußte und objektiv Erreichbare auch zu tun - also gewissermaßen von einer "Willensschwäche" des Handlungssystems (Schelling 1984a; 1984b).

Die eigentliche Gegenposition zu der mit unserem Thema implizierten Arbeitshypothese wird deshalb auch nicht durch Thesen vertreten, die jeweils unterschiedliche Arten des diagnostizierten "Politikversagens" dem Einfluß unterschiedlicher Interessenkonstellationen zuschreiben (und damit die Steuerungsfähigkeit gerade unterstellen),[2] sondern von der neueren, "autopoieti-

---

[2] Diesem Muster entsprechen etwa die Vorstellungen einer zunehmenden "Unregierbarkeit" als Folge der demokratischen Anspruchsinflation (Crozier et al. 1975; Hennis et al. 1977; 1979) oder einer aus dem institutionellen Eigeninteresse von Bürokratien und Regierungen abgeleiteten Tendenz zur Über-Expansion

schen" Systemtheorie Niklas Luhmanns (1981; 1984; 1986; 1987) und seiner Nachfolger (Willke 1983; Willke/Glagow 1987; Teubner/Willke 1984). Hier werden so fundamentale Einwendungen gegen die prinzipielle Steuerbarkeit moderner Gesellschaften und gegen die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems erhoben, daß auch die Politikwissenschaft darüber nicht einfach zu ihrer eigenen Tagesordnung zurückkehren kann.

2. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit funktionaler Teilsysteme

Ausgehend vom Primat der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften definiert dieser (aus der biologischen Systemtheorie adaptierte) Ansatz die großen gesellschaftlichen Funktionsbereiche (Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Recht, Erziehung, Kunst, Gesundheit, usf.) als selbstreferentielle Systeme von Kommunikationen, deren Semantik alle Differenzen auf einen funktionsspezifischen binären "Code" (Haben-Nichthaben, Regierung-Opposition, Wahrheit-Unwahrheit, Recht-Unrecht etc.) bezieht, und deren interne Effizienz oft noch durch ein "symbolisch generalisiertes Medium" (Geld, Macht) gesteigert wird. Zwei Implikationen sind besonders wichtig:

---

der Staatsfunktionen (Niskanen 1971; Wolf 1987; 1987a). In ähnlicher Weise sehen manche Richtungen der marxistischen Staatstheorie den kapitalistischen Staat weiterhin als nicht autonomes Instrument der gesellschaftlich dominanten Interessen (Jessop 1977; Carnoy 1984).

Zum einen richtet die Beschreibung der Gesellschaft und ihrer Teile als Systeme von Kommunikationen (und nicht als Systeme von Personen oder Organisationen) den Blick auf deren operative Geschlossenheit und rekursive Selbstreproduktion. Systemspezifische Kommunikationshandlungen können nur an Kommunikationen derselben Art anschließen, und sie ermöglichen weitere Kommunikationen, die derselben Logik entsprechen. Da sie sich selbst nur als Differenz zur Außenwelt konstituieren können, muß ihnen die jeweilige Außenwelt auch ausschließlich als "Umwelt" erscheinen, die zwar Informationen und Ressourcen liefert (oder Schwierigkeiten macht), mit der eine sinnhafte Kommunikation aber prinzipiell ausgeschlossen ist (Luhmann 1987: 38).[3] Die ausdifferenzierten Funktionssysteme hängen deshalb zwar faktisch von ihrer Umwelt desto mehr ab, je mehr ihre funktionale Spezialisierung zunimmt, aber diese Interdependenz kann nur verhaltensrelevant werden, wenn sie entsprechend dem funktionsspezifischen Code in interne Kommunikation übersetzt wird. Die einzelnen Funktionssysteme stehen ohne Bezug zu einem übergreifenden Ganzen nebeneinander; sie erzeugen notwendigerweise externe Effekte füreinander, und sie tendieren, da ja keines innerhalb der eigenen Semantik Regeln für die Begrenzung seiner Funktionserfüllung ausbilden könnte, je für sich zum Perfektionismus und zu hypertrophem Wachstum. Daran können auch externe Steuerungsversuche wenig ändern, da ja auch deren Impulse nur in interner Kommunikation (und damit in einer von außen nicht kalkulierbaren Weise) verarbeitet werden (Willke 1983; Luhmann 1986).

---

[3] Weniger eindeutig in dieser Hinsicht äußert sich Willke (1987:18).

Aus derselben Annahme folgen auch die Argumente gegen die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems. Auch dieses steht nicht oberhalb oder außerhalb der funktionalen Differenzierung. Es verfügt zwar über die Macht- und Geldressourcen des Staates, aber es repräsentiert nicht (mehr) die Gesellschaft als Ganzes, sondern operiert ebenso autopoietisch wie alle anderen Funktionssysteme nach seinem eigenen funktions-spezifischen Code, der an die Differenz zwischen Regierung und Opposition anknüpft. Dementsprechend werden Ereignisse in der (gesellschaftlichen oder natürlichen) Umwelt des politischen Systems intern auschließlich danach beurteilt, ob sie der Regierung oder der Opposition nützen könnten, und nur unter diesem Kriterium kommt es gegebenenfalls zu politischen Interventionen, die dann in anderen Funktionssystemen Irritationen oder Reaktionen auslösen können. Vom politischen System ist, in anderen Worten, eine Orientierung an den Problemen des Gesamtsystems ebensowenig zu erwarten wie von den anderen ausdifferenzierten Teilsystemen (Luhmann 1981: 143-158; 1986: 167-182). Gott ist tot, der Staat entzaubert, und die Gesellschaft kann sich auch nicht am Schopfe der Politik selbst aus dem Strom der Evolution ziehen.

Freilich wird, wie Renate Mayntz (1987: 102) gezeigt hat, mit solchen Schlußfolgerungen leicht die theoretische Fundierung der Argumentation überzogen. Der funktionsspezifische Code definiert ja lediglich eine besondere Sprache, die für höchst unterschiedliche "Programme" verwandt werden kann (Luhmann 1986, 89ff); und auch wenn in der Theorie Kommunikation nur an Kommunikationen derselben Sprache anschließen kann, sind es in der Realität doch (individuelle oder "korpo-

rative") Akteure mit ihren (durch Institutionen geprägten und veränderbaren) Interessen und Motiven, die miteinander kommunizieren. Das bedeutet freilich nicht, daß die Zweifel an der Steuerbarkeit funktional differenzierter Gesellschaften und an der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems gegenstandslos wären - aber ihre empirische Bedeutung kann erst in einer akteur- und institutionenbezogenen Re-Interpretation näher spezifiziert und beurteilt werden.

Einen Ansatzpunkt dafür bietet etwa die These der durch keine internen Stopregeln[4] gebremsten Wachstumstendenz der ausdifferenzierten Funktionssysteme, die Luhmann unter anderem am Beispiel des (von ihm als "Krankheitssystem" charakterisierten) Gesundheitswesens entwickelt (Luhmann 1983). Richtig ist daran, daß jede Form gesellschaftlicher Arbeitsteilung oder funktionaler Differenzierung den bei haushaltlicher Selbstversorgung wirksamen Stop-Mechanismus des abnehmenden Grenznutzens außer Kraft setzt, indem sie die Interessen und Perspektiven der Leistungsanbieter von jenen der Letztverbraucher trennt. Damit steigt freilich

---

[4] Luhmann verwendet hier (1983: 37) und andernorts die Metapher des Heuschreckenflugs, der - durch positive Rückkoppelung aufrechterhalten - so lange weitergeht, bis Energiemangel ihm ein Ende setzt. Ebensowenig seien, so meint er, die Wissenschaft, das Militär oder das Gesundheitswesen in der Lage, dem eigenen Streben nach Perfektion und Wachstum aus der eigenen Logik heraus Grenzen zu setzen. Gegenüber der scheinbaren Plausibilität des Arguments wäre freilich an die Wirkung zu erinnern, die die Ersetzung der (von Belegzahlen abhängigen) Hörgelder durch eine Hörgeld-Pauschale für das Studienplatz-Angebot der deutschen Universitäten hatte. Auch die Tendenz zur funktionsspezifischen Höchstleistung wird eben durch die Akteurrationalität modifiziert.

auch ihre Abhängigkeit von der Zufuhr externer Ressourcen, und der Grad ihrer faktischen Autonomie wird bestimmt durch die Art und Weise, in der dieser Ressourcenbedarf gedeckt wird. Anbieter, die auf den direkten Tausch ihrer Leistungen für eine freiwillig erbrachte Gegenleistung angewiesen sind, müssen wohl oder übel ihrem funktions-bezogenen Perfektionismus Grenzen setzen, sobald das durch Mehraufwand erzielbare Grenzeinkommen hinter den dafür aufzuwendenden Grenzkosten zurückbleibt. Und wie immer dominant in der modernen Ökonomie die Produktion über den Verbrauch sein mag - sie bleibt am Ende doch abhängig von der Zahlungsbereitschaft der Haushalte. Denen aber geht es um den Nutzen der Gebrauchswerte und nicht nur um die Reproduktion des symbolisch generalisierten Mediums "Geld", und ihre Nachfrage wird bei begrenztem Budget nach wie vor durch den abnehmenden Grenznutzen limitiert.

Deshalb dominieren in der Theorie der Marktwirtschaft (sofern man das Problem der externen Effekte und andere Fälle des Marktversagens zunächst einmal vernachlässigt) auch Gleichgewichtstendenzen und nicht der positive Feedback.[5] Die Tendenz zu hypertrophem Wachstum ist dagegen eher ein Merkmal jener

---

[5] Daß bei manchen (aber keineswegs allen) Klassen von Gütern der technische Fortschritt den fiktiven Gleichgewichtspunkt immer wieder hinausschiebt, steht ebenso auf einem anderen Blatt wie die Tatsache, daß die Ökonomie insgesamt sich durch die Mobilisierung und Monetarisierung traditionaler Lebensbereiche ausgedehnt hat (Lutz 1984). Aber diese "Landnahme" ist etwa in den skandinavischen Ländern, wo die Erwerbsbeteiligung der Frauen die der Männer fast erreicht hat, weitgehend abgeschlossen, und ihr Ende ist auch bei uns abzusehen.

Funktionssysteme, die man vielleicht "staatsparasitär" nennen könnte, weil sie für die Deckung ihres Ressourcenbedarfs von den Herrschaftsmechanismen des Staates (dem Gewaltmonopol und der darauf gestützten Fähigkeit, Recht zu setzen und Steuern und Abgaben ohne Gegenleistung zu erheben) profitieren, ohne selbst dafür die politischen Kosten der Konsensbeschaffung zu tragen. Konkret geht es dabei vor allem um rechtlich sanktionierte Beschränkungen des Wettbewerbs zwischen den Anbietern durch Lizenzierung, Regulierung, Zwangsmitgliedschaften und Monopolbildung und andererseits um die völlige oder teilweise Finanzierung durch Zwangsbeiträge oder aus dem allgemeinen Steueraufkommen.[6]

In Frage stehen hier nicht die Gründe der staatlichen Unterstützung oder Finanzierung bestimmter Leistungen oder bestimmter Organisationen, und erst recht geht es nicht um ein pauschales Plädoyer für "Deregulierung" oder "Reprivatisierung". Wichtig ist jedoch die Implikation, daß erst der gelockerte Zusammenhang zwischen der Leistungsproduktion und der Zahlungsbereitschaft von Letztverbrauchern jene weitgehende Verselbständigung der Funktionsperspektiven und jene durch keine internen Stopregeln begrenzte Tendenz zu hypertrophem Perfektionismus ermöglicht, die Luhmann allen Funktionssystemen zuschreibt. Autopoiesis mag zwar eine universelle Tendenz funktional ausdifferenzierter

---

[6] Streeck (1987) betont überdies die Bedeutung von Staatshilfen für die Gewinnung und Pflege der Mitgliedschaft freiwilliger Organisationen - eine Entwicklung, bei der "die 'etablierten' Kirchen mit dem deutschen Kirchensteuerrecht... den Parteien noch immer Meilen voraus" sind (: 480).

Teilsysteme sein, aber entfalten kann sie sich nur bei Abwesenheit externer Beschränkungen. Ein hoher Grad der Staatspenetration kann in der Tat für einzelne Funktionssysteme jene Schranken außer Kraft setzen, die in der Marktwirtschaft durch die Abhängigkeit der Produzenten von kaufkräftiger Nachfrage gesetzt werden. Aber auch damit können die Bäume noch nicht in den Himmel wachsen.

Insbesondere bleibt die weiterbestehende Ressourcenabhängigkeit die Achillesferse der funktionalen Autonomie. Gerade jene Teilsysteme, die sich ganz von der Zahlungsbereitschaft der Letztverbraucher abkoppeln konnten, finden sich ja am Ende als gemeinsame Klienten der Politik und zumeist auch als Kostgänger des Staatshaushalts wieder. Dessen Gesamtvolumen aber ist begrenzt durch das Wachstum der Ökonomie und durch die jeweiligen politischen Schwellen des Steuer-, Verschuldungs- und Inflationswiderstandes.[7] Theoretisch und empirisch spricht auch nichts dafür, daß innerhalb der Regierungs-Oppositions-Logik des politischen Systems nur Forderungen nach Leistungsverbesserung kommuniziert werden könnten, und nicht ebenso der Protest gegen die zunehmende Staatspenetration und Forderungen nach Privatisierung, Deregulierung und Steuerentlastung.

---

[7] In der Konkurrenz um Anteile am Staatshaushalt gibt es also ein funktionales Äquivalent zu den äquilibrierenden Mechanismen des abnehmenden Grenznutzens und der Budget-Restriktion der privaten Haushalte in den marktwirtschaftlich organisierten Sektoren.

Deshalb mag es zwar zutreffen, daß in der internen Kommunikation funktional ausdifferenzierter Teilsysteme sich "kein Anhaltspunkt mehr für Argumente gegen die bestmögliche Erfüllung der Funktion" findet (Luhmann 1983: 29), aber das bedeutet doch nur, daß Wachstums- und Perfektionsgrenzen von außen - und insbesondere vom Finanzminister - auferlegt werden müssen. Die von Luhmann (1981: 154) generell diagnostizierte "expansive Dynamik und Selbstüberforderungspolitik des Wohlfahrtsstaats" war deshalb wohl eher die Folge von zeitweise ungewöhnlich hohen Wachstumsraten des Sozialprodukts und des Steueraufkommens. Seit deren Ende haben sich die Verteilungsfronten wieder verhärtet und überdies haben ja auch in der Wachstumsperiode nicht alle modernen, demokratisch verfaßten Länder die wohlfahrtsstaatliche Expansion in der gleichen Weise mitvollzogen. So zahlt etwa bei vergleichbarem Wohlstandsniveau die Schweiz nur halb so viel wie Schweden für öffentlich finanzierte Leistungen.

Die Alimentierung aus öffentlichen Mitteln hat also ihre Grenzen, und diese begrenzen auch die Wachstums-Aspirationen der Funktionssysteme. Freilich hält Luhmann diese finanzielle Beschränkung in ihrer Wirkung für irrational, "denn ökonomisch kann nur die Ökonomie kalkuliert werden" (1983: 47). Aber ist dies Argument wirklich stichhaltig, oder fällt es hinter frühere Einsichten zurück, die eine "opportunistische" Integration unterschiedlicher Entscheidungsprämissen als selbstverständlich unterstellten (Luhmann 1971)? Warum eigentlich sollte, da ja Ziele immer nur unter den jeweiligen Restriktionen maximiert werden können, die funktionsspezifische Rationalität durch eine bloße Verschärfung von Restriktionen außer Kraft gesetzt

werden? Wenn Geld knapp wird, muß man eben härter über die eigenen Prioritäten nachdenken - und darin kann ja auch ein Gewinn an Rationalität liegen.

Ähnliches gilt für Steuerungsversuche zur Eindämmung von negativen externen Effekten. Gegenüber der Wirtschaft beispielsweise hat das politische System im Prinzip immer die Möglichkeit, Interventionen so zu definieren (durch negative oder positive finanzielle Anreize oder durch regulative Auflagen, die für alle gelten), daß sie dort als Preissignale innerhalb des funktionsspezifischen Codes aufgenommen und verarbeitet werden müssen (Willke 1987). Ähnliches gilt für die Steuerung der staatsparasitären Funktionssysteme durch das staatlich gesetzte Recht. Renate Mayntz und Bernd Rosewitz (1988) haben gezeigt, wie vollständig beispielsweise die historische Entwicklung des deutschen Gesundheitswesens durch rechtliche Interventionen das Staates konditioniert wurde, und mit ähnlichen Befunden wird man überall dort rechnen können, wo Funktionssysteme ihre Organisationsprobleme mit staatlicher Hilfe gelöst haben.[8] Selbst wenn auch das Recht nur die Restriktionen und nicht die Ziele beeinflussen könnte, und wenn man deshalb mit Helmut Willke (1987) der kontextualen gegenüber der direktiven Steuerung den Vorzug gibt, spricht doch nichts gegen

---

[8] Der Ansatzpunkt für die Wirksamkeit rechtlicher Interventionen ergibt sich gerade aus der Tatsache, daß eben nicht die Funktionssysteme sich verhalten, sondern die in ihnen handelnden Organisationen (Luhmann 1987: 40-48). Diese aber sind in ihrer Aufmerksamkeit nicht ausschließlich auf Kommunikationen im "eigenen" Code beschränkt: Auch Wissenschaftsorganisationen können sich an Rechtsnormen orientieren, um rechtliche Sanktionen zu vermeiden.

deren prinzipielle Wirksamkeit. Herbert Simon (1964: 6) hat dies schon vor einem Vierteljahrhundert auf den Punkt gebracht: Wer die Restriktionen definiert, mag die Wahl der Zielfunktion ruhig anderen überlassen.

Problematisch erscheint also nicht in erster Linie die Steuerbarkeit der autopoietisch geschlossenen Funktionssysteme[9], sondern allenfalls die Steuerungsfähigkeit der über die staatlichen Ressourcen verfügenden Politik. Und hier gibt es, so scheint mir, eher mehr Anlaß zur Skepsis als Luhmanns These von der Beschränkung des politischen Systems auf den binären Code "Regierung-Opposition"[10] nahezulegen

---

[9] Die von Luhmann gar nicht thematisierte Internationalisierung der Wirtschaft und insbesondere der Geld- und Kapitalmärkte erhöht freilich die Bedeutung der von nationalstaatlicher Politik nicht beeinflußbaren Restriktionen und Opportunitäten einzelwirtschaftlicher Entscheidungen und vermindert dadurch die faktische Steuerbarkeit des privaten Sektors - jedenfalls, solange nicht auch die Politik internationalisiert wird (Scharpf, 1987). Das Problem liegt aber auch hier weniger in der Steuerungsresistenz des ökonomischen Systems als in Organisationsproblemen des politischen Systems begründet.

[10] Eine grundsätzlichere Auseinandersetzung mit Luhmanns Politikverständnis, die hier nicht geleistet werden kann, müßte wohl bei der seltsam inkonsistenten Zuordnung funktionsspezifischer Codes ansetzen: Wenn Wissenschaft durch den Code "Wahr-Unwahr" konstituiert wird, und das Rechtssystem durch "Recht-Unrecht", dann müßte man auf derselben begrifflichen Ebene das politische System durch den Code "Gemeinwohldienlich-Gemeinwohlschädlich" charakterisieren. Wenn umgekehrt Politik durch die jeweilige Nützlichkeit für "Regierung" oder "Opposition" bestimmt wird, müßte man das Wissenschaftssystem durch "Reputationserwerb" und "Reputationsverlust" definieren, und das Rechtssystem vielleicht durch Sieg oder Niederlage in Rechtsstrei-

scheint. Wenn damit schon die wesentlichen Probleme des politischen Prozesses in modernen Gesellschaften erfaßt wären, wäre sogar eher Optimismus geboten. Denn der von allen Beteiligten als möglich in Rechnung gestellte Wechsel zwischen Regierung und Opposition nach demokratischen Wahlen hat ja die Eigenschaft, die politische Aufmerksamkeit auf die Reaktionstendenz der Wähler als jener Klasse von Akteuren zu lenken, deren Denken gerade nicht autopoietisch verengt ist, und die als Mitglieder von Haushalten auch jene negativen Auswirkungen auf die "Lebenswelt" zu ertragen haben, die von den spezialisierten Funktionssystemen erzeugt und ignoriert werden (Habermas 1981).

Wenn also tatsächlich der Regierungs-Oppositions-Code die Steuerungsperspektiven des politischen Systems bestimmte, dann müßte das Schumpeter-Downssche Demokratiemodell ja bestens funktionieren (Schumpeter 1950; Downs 1957): Der Wettbewerb um die Regierungsgewalt erzwänge die Orientierung der Politik an den komplexen (also nicht nur auf Leistungs-Expansion gerichteten) Interessen der Wähler[11] und verhinderte

---

tigkeiten. Man kann, so denke ich, den Code entweder durch die funktionsspezifischen "public virtues" oder durch die zugehörigen "private vices" bestimmen, aber nicht hier so und dort anders. Die Unklarheit illustriert wohl das generelle Desinteresse funktionalistischer Theorien für den prekären Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Funktionserfüllung und den sie stabilisierenden Aktormotiven.

[11] Unterstellt wird also nicht, daß ein (wie immer ermittelter) "Wählerwille" die Politik bestimmt, sondern daß politische Akteure bei ihren jeweiligen Entscheidungen die aus ihrer Sicht wahrscheinlichen Reaktionen von Wählern in Rechnung stellen. Da man diese nur unter sehr hoher Ungewißheit prognostizieren

zugleich - durch den Zwang zur Generalisierung des Mandats (Parsons 1959; Luhmann 1969) - eine zu enge Koppelung an spezifische Interessen und Forderungen einzelner Gruppen. Überdies böte dann jeder Regierungswechsel die zur Korrektur hypertropher Wachstumstendenzen hochwillkommene Chance, daß auch begründete Erwartungen enttäuscht, Versprechen entwertet, und abrupte Themenwechsel inszeniert werden können. Auch für die von Luhmann (1987: 126-132) als besonders problematisch angesehene flexible Reaktionsfähigkeit der Politik gegenüber wechselnden Problemlagen wäre also gesorgt.

Genauer besehen liefert der Luhmannsche Ansatz also doch kein Argument für die prinzipielle Unmöglichkeit der politischen Steuerung. Im Gegenteil: Durch funktionale Differenzierung gewinnen moderne Gesellschaften Funktionssysteme von spezialisierter Leistungsfähigkeit. Wo deren Rückbindung an die Bedürfnisse und Präferenzen der Haushalte nicht durch den Marktmechanismus gewährleistet wird, kann die Tendenz zur Vernachlässigung externer Effekte und zu hypertrophem Perfektionismus durch den Staat unter Kontrolle gebracht werden. Die Herrschaftsressourcen des Staates schließlich stehen zur Verfügung eines politischen Systems, das seinerseits über den Regierungs-Opposi-

---

kann, und da bei knappen Mehrheitsverhältnissen auch die Abwanderung kleiner Gruppen zu fürchten ist, werden risikoaverse Politiker die Wahrscheinlichkeit negativer (und in ihrer Kumulation dann durchaus inkonsistenter) Wählerreaktionen systematisch überschätzen. Das durch die Abhängigkeit von Wahlen vermittelte "Interessenberücksichtigungspotential" übersteigt also den Informationsgehalt des Wahlergebnisses bei weitem.

tions-Mechanismus an die komplexen Bedürfnisse und Interessen von Individuen und Haushalten zurückgekoppelt ist. Kurz: Man könnte meinen, hier werde in der Tradition einer harmonistischen Systemtheorie eher die beste aller möglichen Welten beschrieben als der zentrale Krisenmechanismus der modernen Welt. Der Grund liegt offenbar in einer - bei aller Betonung von Komplexität - zu einfachen Sicht der zentralen Funktionsmechanismen des politischen Systems.

3. Die Ausbildung von Verhandlungssystemen

Die Fixierung auf den Regierungs-Oppositions-Code, verwandt mit Carl Schmitts Versuch, das Wesen des Politischen im Freund-Feind-Denken zu erfassen, unterschätzt die Varietät der Interaktionslogiken oder Konfliktregelungs-Mechanismen des politischen Systems, von denen etwa Gerhard Lehmbruch in der deutschen Verfassungsgeschichte seit dem Kaiserreich drei nebeneinander verwirklicht sieht: Das hierarchisch-autoritäre Modell des aufgeklärten Absolutismus und des preußisch-deutschen Beamtenstaats, das (dem Regierungs-Oppositions-Code entsprechende) Modell des Parteienwettbewerbs um zeitlich befristete Machtausübung mit dem Mehrheitsprinzip als fundamentaler Spielregel, und das Modell des Aushandelns mit dem Ziel einer konsensuellen Regelung (Lehmbruch 1976: 12). Tatsächlich war das Modell der "Konkurrenzdemokratie" in der deutschen Verfassungsgeschichte eine verhältnismäßig späte und fast zufällige "Errungenschaft" (Lehmbruch 1976: 25-35), und es entspricht auch nicht der "konkordanten" Verfassungspraxis wich-

tiger europäischer Demokratien (Lehmbuch 1967; 1968; 1979; Lijphart 1969; McRae 1974).

Wichtiger in unserem Zusammenhang ist Lehmbruchs weiterführende Behauptung einer Inkongruenz zwischen den Spielregeln des in der Bundesrepublik schließlich doch durchgesetzten Parteienwettbewerbs um die Ausübung der parlamentarischen Regierungsgewalt auf der einen Seite und dem in der föderalen Arena nach wie vor, und eher stärker als früher, herrschenden Konsenszwang. Die daraus resultierende Tendenz zu suboptimalen Politik-Ergebnissen haben wir in unseren Studien zur Politikverflechtung analysiert (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Die zugrunde liegenden Mechanismen sind auch nicht, wie am Vergleich mit den Entscheidungsstrukturen der Europäischen Gemeinschaft gezeigt wurde (Scharpf 1986), auf die besonderen Bedingungen des bundesdeutschen Föderalismus beschränkt. Die Frage ist, ob sich daraus generelle Aussagen über die Ursachen von Steuerungspathologien ableiten lassen.

Ich nähere mich dieser Frage auf einem Umweg. Die Unterscheidung von Hierarchie, Parteienkonkurrenz und Aushandeln bezieht sich auf die "politische Willensbildung", also auf Prozesse der Konfliktaustragung und Konsensbildung innerhalb des politischen Systems - zwischen den politischen Parteien, zwischen Regierung und Parlament oder zwischen Bund und Ländern. Das Ergebnis sind politische Entscheidungen, die den vom politischen System getrennt zu denkenden (Luhmann 1965; 1969) Staatsapparat binden und dann von diesem gegenüber der Gesellschaft autoritativ-hierarchisch vollzogen werden. Konkurrenz oder Konkordanz im politischen Prozeß ändern also noch nichts an der Unter-

stellung hierarchischer Relationen zwischen Politik und Staat auf der einen Seite und Gesellschaft auf der anderen Seite (sondern sie legitimieren diese).

Aber indem diese Unterstellung verdeutlicht wird, treten auch die unscharfen Ränder des Modells in den Blick: In allen hierarchischen Beziehungen wirkt die Dialektik von Herr und Knecht: Das souveräne Parlament ist auf die Gesetzentwürfe der Regierung angewiesen, zwischen Ressortleitung und Ministerialbeamten gilt in der Regel das "Dialogmodell" (Mayntz/Scharpf 1965: 100-105), und die Vollzugsverwaltung bevorzugt mit den Unternehmen ausgehandelte Verwaltungsakte (Mayntz et al. 1978). Kurz: Hierarchische Beziehungen enthalten Elemente wechselseitiger Abhängigkeit, die ihre Asymmetrie mildern - aber in der Regel noch nicht aufheben.

Eben dies ist jedoch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu beobachten. Auch in Bereichen, in denen dem Bund hierarchische Weisungsrechte unstreitig zustehen, erzeugt die dauerhafte Beziehung zwischen einer begrenzten Zahl konstanter Interaktionspartner eine zur Symmetrie tendierende wechselseitige Abhängigkeit, welche die konsensuale Aushandlung zur Norm werden läßt (Garlichs 1980). Der gleiche Mechanismus könnte auch in den Beziehungen zwischen dem Staat und den staatsparasitären Funktionssystemen am Werke sein. Für eine solche Vermutung spricht nicht nur die Dauerhaftigkeit der Beziehungen, sondern vor allem auch die empirisch beobachtbare Tendenz zum Oligopol oder Monopol, die den Kreis der Interaktionspartner begrenzt und ein Ausweichen auf konkurrierende Anbieter ebenso wie im Bund-Länder-Verhältnis praktisch aus-

schließt. Beispiele dafür sind etwa die Zwangsmitgliedschaft der Ärzte in der Kassenärztlichen Vereinigung und deren gesetzliches Monopol im Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung, die Beschränkung des Kreises der "Amtsbaufirmen" beim Ausbau des Telefonsystems oder auch die Beilegung der langjährigen Domänenkonflikte zwischen den großen außeruniversitären Forschungsorganisationen durch eine "Flurbereinigung", die am Ende der sechziger Jahre eindeutige Funktionsmonopole sichern sollte.[12]

Wenn man aber einmal von einer Tendenz zur Ausbildung von Dauerbeziehungen zwischen dem Staat und oligopolistischen Funktionssystemen ausgeht - welche Auswirkungen auf die Chancen der politischen Steuerung wären dann zu erwarten?

Zunächst ist damit zu rechnen, daß die ursprüngliche hierarchische Asymmetrie sich abschwächt. Wenn der herrschaftliche Staat es nicht mehr mit einer Vielzahl von miteinander konkurrierenden Leistungsanbietern, sondern mit Monopolen oder Oligopolen zu tun hat, gewinnen diese ihm gegenüber an Strategiefähigkeit, und zugleich verändert sich die einseitige zur wechselseitigen Abhängigkeit. Dies ist theoretisch unmittelbar plausibel bei direkten Austauschbeziehungen (Emerson, 1962), in denen der Staat selbst der Abnehmer von

---

[12] Hier stütze ich mich auf laufende Forschungsarbeiten am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zur Entwicklung des deutschen Gesundheitswesens (Bernd Rosewitz, Douglas Webber), des Telefonsystems (Frank Thomas) und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen (Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank).

Leistungen ist - etwa im militärischen oder postalischen Beschaffungswesen. Im Prinzip gilt aber das gleiche auch dort, wo der Staat für den Zustand eines gesellschaftlichen Funktionsbereichs die politische Verantwortung übernommen hat: In dem Maße, wie der politisch relevante Zustand des Politikfelds durch Oligopol-Anbieter bestimmt wird, wird auch die Politik von deren Leistungen abhängig.[13]

Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen einer kleinen Zahl von Beteiligten garantiert nun zwar keineswegs das Gleichgewicht der Parteien, aber sie begünstigt Absprachen. Wo diese zur Regel werden, wandelt sich die hierarchische Relation zwischen Staat und "Steuerungsobjekten" zu einem Verhandlungssystem, in dem es statt um Befehl und Gehorsam um beiderseits konsensfähige Lösungen geht. Die angestrebte Einigung gibt jedoch beiden Seiten die formal gleiche Möglichkeit, die Verhandlungen auch scheitern zu lassen. Wenigstens insofern tritt also an die Stelle der prinzipiellen Asymmetrie eine formale Gleichstellung, und das fortdauernde materielle Ungleichgewicht zwischen den Parteien manifestiert sich nurmehr in mehr oder minder ungleicher Verhandlungsmacht.

Im Gegensatz zur Konstanz der formalen Hierarchie ist Verhandlungsmacht aber in hohem Maße kontingent. Sie bestimmt sich jeweils in der konkreten Situation nach

---

[13] Wichtig ist der Hinweis, daß die beiderseitigen Machtpotentiale oder Abhängigkeiten sich nicht wechselseitig neutralisieren. Symmetrie oder Asymmetrie auf hohem Machtniveau hat andere Verhaltenskonsequenzen als eine ähnliche Relation auf niedrigem Machtniveau (Toit, 1987).

der relativen Unattraktivität der Optionen, die jeder Seite nach einem Abbruch der Verhandlungen verbleiben würden (Bacharach/Lawler 1984). Abstrakt gesehen ist der Staat dabei im Vorteil, denn er könnte ja wieder auf sein hierarchisches Machtpotential zurückgreifen und einseitige Regelungen autoritativ durchsetzen. Wo dies eine realistische Erwartung ist, ist auch die staatliche Verhandlungsmacht hoch.[14] Die Politik ist aber nicht zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen in der Lage, die staatlichen Kompetenzen auch auszuschöpfen. Wenn der Umweltschutz nach dem "Kooperationsprinzip" betrieben wird, wissen die Industrievertreter, daß der Bundesumweltminister weiß, daß er beim Scheitern der Verhandlungen über eine Branchenvereinbarung keineswegs sicher sein kann, daß eine entsprechende Verschärfung des Umweltrechts gegenüber den Bedenken der Europäischen Kommission, des Wirtschaftsministers, des Koalitionspartners oder der Länder durchzusetzen wäre.

Noch einen Schritt weiter führt die folgende Überlegung. Viele der staatlichen Partner-Organisationen haben einen relativ hohen Monopolgrad, relativ hohe Entscheidungs-Zentralisierung und eine relativ hohe Kontinuität ihrer Führung erreicht - und damit einen relativ hohen Grad der interorganisatorischen und intertemporalen "Strategiefähigkeit" (definiert als

---

[14] So beruhte in den siebziger Jahren die Bereitschaft (und Fähigkeit) der Arbeitgeberverbände, ein ausreichendes Lehrstellen-Angebot zu garantieren, zu einem erheblichen Maße auf dem Droh-Effekt der bereits verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft gesetzten gesetzlichen Berufsbildungs-Umlage - und sie ging zurück, nachdem dieser durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Grundlage entzogen worden war.

Fähigkeit, Partialinteressen dem Gesamtinteresse und kurzfristige Interessen dem langfristigen Interesse unterzuordnen - Messick/McClelland 1983). Demgegenüber sieht sich die staatliche Politik oft unter dem Zeitdruck von Wahlterminen oder unter dem Zwang, eine akute Krise rasch bekämpfen zu müssen. Wenn dies der Fall ist, vermindert sich nicht nur die aktuelle Verhandlungsmacht, sondern es kommt oft zu einem asymmetrischen Tausch, in dem für kurzfristige Unterstützung langfristige institutionelle Positionen preisgegeben werden. Ich habe an anderer Stelle (Scharpf, 1985: 335) auf die Parallelität zwischen den Kaiserdynastien im Heiligen Römischen Reich und der sozial-liberalen Bundesregierung hingewiesen: Während die einen das Krongut verbrauchten, um die Loyalität der Reichsstände für die Feldzüge gegen Mongolen, Sarazenen, Päpste und Türken zu gewinnen, erkaufte die andere die Zustimmung des Bundesrats zu ihrer aktiven Reform- und Krisenpolitik mit einer strukturellen Verminderung des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen. Der gleiche Mechanismus könnte auch am Werke gewesen sein, als die Regierung Brüning in einer akuten Finanzkrise "freiwillige" Einkommensverzichte der Ärzte mit der Anerkennung der autonomen Selbstverwaltungskompetenzen der "Kassenärztlichen Vereinigung" und des Monopols der niedergelassenen Ärzte in der ambulanten Versorgung bezahlte, das seitdem allen Versuchen einer durchgreifenden Reform des deutschen Gesundheitswesens widerstanden hat (Webber 1988).

Der Mechanismus kann vermutlich generalisiert werden: Die Politik im allgemeinen, insbesondere aber die von Wahlterminen abhängige demokratische Politik, steht

immer wieder unter kurzfristigem Erfolgszwang.[15] In dauerhaften Verhandlungsbeziehungen zwischen einem objektiv schwächeren, aber "strategiefähigen" Partner auf der einen Seite und einer objektiv starken, aber unter Zeitdruck stehenden Regierung wird es immer wieder zum Tausch kurzfristiger Vorteile gegen institutionelle Konzessionen kommen. Da diese schwerer zu revidieren sind als jene, ist ein "Ratchet-Effekt" wahrscheinlich, durch den von Krise zu Krise die institutionelle Position des strategiefähigeren Partners gestärkt wird. Am Ende der Entwicklung steht dann ein institutionalisiertes Verhandlungssystem zwischen faktisch gleichberechtigten Partnern, in dem der Staat auf die Prärogative hierarchisch-autoritärer Entscheidung prinzipiell verzichtet hat. Die "Konzertierte Aktion" im Gesundheitswesen (Wiesenthal, 1981), die "Präsidentenrunde" zwischen den großen Forschungsorganisationen und dem Staatssekretär des Bundesforschungsministers in den siebziger Jahren, die Beziehungen zwischen der Post und den "Amtsbaufirmen" beim Ausbau des Telefonnetzes oder die Entscheidungszirkel, in denen der Ausbau der Kernenergie beschlossen wurde (Keck 1984), scheinen diesem Muster zu entsprechen. Ich vermute, daß es dem der föderalen Politikverflechtung ähnlich ist.

---

[15] Lyndon Johnson hat die Spannung zwischen den kurzfristigen und den langfristigen Orientierungen des demokratischen Politikers einmal auf die prägnante Formel gebracht: "You got to be re-elected to be a statesman". Deshalb stammten die "Staatsmänner" unter den Abgeordneten und Senatoren im amerikanischen Kongreß auch typischerweise aus den "Hochburgen" der einen oder anderen Partei, aber nicht aus den umstrittenen Wahlkreisen. Ähnliche Bedingungen erklären wohl die vergleichsweise hohe Strategiefähigkeit der schwedischen Sozialdemokraten oder der bayerischen CSU.

4. Spieltheoretische Analyse

Unterstellt, das wäre so - was würde daraus für die Wahrscheinlichkeit von Steuerungspathologien folgen? In einem früheren Aufsatz habe ich die "Politikverflechtung" charakterisiert als eine "zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern..." (Scharpf, 1985: 350). Die Begründung dafür habe ich in jenem Aufsatz in enger Anlehnung an die Deskription konkreter Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsgegenstände im deutschen Föderalismus und in der Europäischen Politik entwickelt. Die Ausweitung des empirischen Bezuges erfordert nun eine abstraktere Fassung des theoretischen Modells.

Unterstellt wird eine geringe Zahl von Beteiligten und ein hohes Maß an strategischer Interdependenz (so daß die von jeder Seite angestrebten Ergebnisse nicht nur von den eigenen, sondern auch von den Entscheidungen der anderen Beteiligten abhängen). Damit sind die Voraussetzungen für die Anwendung spieltheoretischer Modelle gegeben, die sich für die Analyse "pathogener" Interaktionen besonders gut eignen. Unterstellt wird weiter, daß durch Kooperation Ergebnisse zu erreichen sind, die für alle Beteiligten vorteilhafter sind als die bei Nicht-Einigung verbleibenden Optionen, daß aber die möglichen Verhandlungsergebnisse sich in ihrer Attraktivität für die Beteiligten wesentlich unter-

scheiden.[16] Die Konstellation gehört also zu der Klasse von Mixed-Motive-Spielen, bei denen die Partner zwischen Konflikt und Kooperation schwanken, so daß im Prinzip "Rationalitätsfallen" auftreten können, bei denen die Verfolgung kurzsichtiger Eigeninteressen zur kollektiven Selbstschädigung führt. Zu dieser Klasse gehören insbesondere die in der spieltheoretischen Literatur standardisierten Konstellationen "Prisoner's Dilemma", "Chicken" und "Battle of the Sexes" (Abbildung 1).

---

[16] Es handelt sich also weder um ein Nullsummen-Spiel noch um ein reines Koordinationsspiel.

	NG	G
NG	3 / 3	1 / 4
G	4 / 1	2 / 2

PRISON. DILEMMA

	A	NA
A	3 / 3	2 / 4
NA	4 / 2	1 / 1

CHICKEN

	B	O
B	4 / 3	2 / 2
O	1 / 1	3 / 4

BATTLE OF SEXES

Abbildung 1: Mixed-Motive-Spiele[17]

In jedem dieser Spiele müssen bei Anwendung der von der Spieltheorie vorausgesetzten individuell-rationalen Kalküle[18] Ergebnisse erzielt werden, die für

---

[17] Prisoner's Dilemma beschreibt das Problem zweier Komplizen, die separat verhört werden. Wenn beide gestehen, werden beide wegen Totschlags zu zehn Jahren Gefängnis verurteilt. Wenn nur einer gesteht, kommt er als Kronzeuge frei, der andere erhält als Mörder lebenslänglich. Gesteht keiner, so werden beide wegen eines anderen Delikts für zwei Jahre eingesperrt.

Chicken beschreibt die Mutprobe von Teenagern, die mit ihren Autos aufeinander losrasen. Wer zuerst ausweicht, hat verloren; aber wenn keiner ausweicht, sind beide tot.

Battle of the Sexes beschreibt ein Paar, das den Abend lieber gemeinsam als getrennt verbringen möchte. Er möchte aber zum Boxkampf und sie in die Oper.

In der Auszahlungsmatrix bedeutet "4" die beste und "1" die schlechteste Lösung. Die Strategien sind folgendermaßen bezeichnet: G:"Gestehen", NG:"Nicht Gestehen"; A:"Ausweichen", NA:"Nicht Ausweichen"; B: "Boxkampf", O:"Oper".

[18] Beim "Prisoner's Dilemma ist G/G das Ergebnis einer für beide Partner dominanten Strategie. NG/NG wäre für beide besser, ist aber instabil, weil beide dann versucht sind, die "Kooperation" des anderen auszubeuten. Bei "Chicken" führt die Minimax-Regel ("minimize maximal loss") zwar zu der kooperativen Lösung A/A, aber diese ist ebenfalls instabil. Umgekehrt führt bei "Battle" die Minimax-Regel zu der

alle Beteiligten ungünstiger sind als ein anderes, objektiv ebenfalls erreichbares Ergebnis. In anderen Worten: Egoistisch-rationale Strategien verfehlen das kollektiv-rationale Kriterium der Pareto-Optimalität.

Freilich schließt die Diskussion von Mixed-Motive-Spielen üblicherweise die Möglichkeit von bindenden Vereinbarungen aus. Diese Unterstellung ist jedoch für unsere Zwecke oft unrealistisch, weil entweder rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten vorhanden sind, oder weil aus der dauerhaften Interaktion faktische Sanktionsmöglichkeiten der Partner erwachsen (Axelrod 1984). Wir haben es also in der Praxis zumeist mit den "kooperativen" Varianten der Mixed-Motive-Spiele zu tun. Damit verlieren jedoch die in der Literatur vor allem behandelten Konstellationen des "Prisoner's Dilemma" und des "Chicken" an theoretischem Interesse (Raub/ Voss 1988). Bei ihnen wird nämlich, sobald Vereinbarungen erzwingbar sind, das Verhandlungsproblem trivial: Lösungen, bei denen der eine Partner die Kooperation des anderen ausbeutet (NG/G bzw. G/NG und NA/A bzw. A/NA), sind ja offensichtlich nicht konsensfähig, und die nicht-kooperativen Lösungen (G/G und NA/NA) sind beiderseits unattraktiv, so daß der Einigung auf die kooperativen Lösungen (NG/NG und A/A) zwischen egoistisch-rationalen Partnern nichts mehr im Wege steht.

Unser Interesse konzentriert sich deshalb auf "Battle of the Sexes", bei dem auch die Möglichkeit einer bindenden Einigung das Spannungsverhältnis zwischen

---

nicht-kooperativen Lösung B/O, die beide gerne verlassen möchten, wenn sie nur wüßten wohin.

Konflikt und Kooperation nicht auflösen kann. Die Konstellation findet überdies reale Entsprechungen in einer Vielzahl von Situationen, in denen die Partner zur selben Zeit gemeinsame und konkurrierende Interessen verfolgen. Koalitionspartner beispielsweise sind gemeinsam am Erfolg der Regierung interessiert, und doch muß sich jeder auf Kosten der anderen profilieren; Bund und Länder hatten in den siebziger Jahren ein gemeinsames Interesse an der Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit, und doch hatte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl kein Interesse daran, "für die Sozis Konjunkturpolitik zu machen" (Lehmbruch 1976: 150); Arbeitgeber und Gewerkschaften haben ein gemeinsames Interesse am wirtschaftlichen Erfolg der Branche und stehen trotzdem in Verteilungskonflikten. Die gleiche Konstellation kann auch die Verhandlungssysteme zwischen dem Staat und den organisierten Funktionssystemen bestimmen: Umweltminister und Industrieverband scheuen beide die Kosten eines offenen Konflikts, haben aber konfligierende Ziele für den Inhalt der "freiwilligen" Regelung; der Bundesarbeitsminister will die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen nicht platzen lassen, und muß doch versuchen, eine Kostendämpfung zu Lasten der Leistungsanbieter durchzusetzen; auch die im "Präsidentenkreis" repräsentierten institutionellen Eigeninteressen der großen Forschungsorganisationen decken sich nicht immer mit den forschungspolitischen Prioritäten des jeweiligen Ministers; und selbst die Beziehungen zwischen den Amtsbaufirmen und der Post können spannungsreich werden, wenn außerhalb des Kartells technisch leistungsfähigere Lösungen angeboten werden. Kurz: Nicht nur zwischen unmittelbaren Konkurrenten im selben Funktionsbereich, sondern auch zwischen funk-

tional komplementären Partnern sind die Verhandlungsbeziehungen fast immer ambivalent. Die Koexistenz von gemeinsamen (Produktions-) und konfligierenden (Verteilungs-) Interessen gehört zu den Grundbedingungen der sozialen Interaktion.

Freilich hat "Battle of the Sexes" in der analytischen Spieltheorie (Luce/Raiffa 1957: 90-94; Hamburger 1979: 128-130; Snidal 1985: 931-32) und in der spieltheoretisch orientierten Sozialpsychologie im Vergleich etwa zum "Prisoner's Dilemma" bisher wenig Aufmerksamkeit gefunden. Der Grund liegt wohl auch darin, daß hier bei Anwendung egoistisch-rationaler Kalküle eindeutige und stabile Lösungen nicht zu erwarten sind. Zwar kann man, wie schon Von Neumann und Morgenstern (1944) gezeigt hatten, alle Ergebnisse ausschließen, die einen der Partner schlechter stellen würden, als er bei Nicht-Einigung stünde, aber innerhalb des so begrenzten "feasible set" gibt es dann keine analytisch zwingenden Lösungen mehr: Die Spieler kommen bei getrennter Anwendung der Minimax-Regel auf eine für beide suboptimale Lösung, die aber (anders als beim "Prisoner's Dilemma") kein spieltheoretisches Gleichgewicht darstellt. Unabhängig von der Wahl des anderen ist jeder von beiden interessiert, diesen Punkt zu verlassen, aber die statt dessen präferierten Lösungen begünstigen jeweils die eine oder andere Seite.

Will man die Analyse über diesen Punkt hinaustreiben, so muß man Anleihen bei sozialpsychologischen Experimentalstudien machen, welche die in der Spieltheorie (und der Ökonomie) übliche Beschränkung auf "individualistische" Rationalitätskalküle aufgeben. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß die Strategiewahl der

Spieler nicht durch die objektiv gegebene Auszahlungsmatrix bestimmt wird, sondern durch deren subjektive Interpretation, die erst die handlungsrelevante "effective matrix" definiert (Kelley/Thibaut 1978: 14-17). Diese Definition bezieht sich in erster Linie auf die Interaktionsmotive der Parteien selbst, die sich eben nicht nur als aneinander desinteressierte, nur auf den eigenen Nutzen bedachte "Individualisten" gegenübertreten können, sondern beispielsweise auch als "Konkurrenten" oder sogar als "Todfeinde", als solidarische "Partner" oder als Beteiligte einer "Helfer-Klienten-Beziehung" (Messick/Thorngate 1967; McClintock 1972; Kelley/Thibaut 1978: 140-150).

Formal kann man dies durch Transformationsregeln darstellen, welche das (in der Ausgangsmatrix implizierte) "individualistische" Entscheidungskriterium ("maximize own gain") durch jeweils andere, psychologisch ebenfalls plausible Bewertungen ersetzen. In der sozialpsychologischen Literatur sind insbesondere zwei dieser Bewertungen, die "kompetitive" und die "kooperative" (oder "solidarische"), von besonderer Bedeutung[19]. Für die erste, durch Theorien der "rela-

---

[19] Sowohl McClintock als auch Kelley und Thibaut erörtern auch die "altruistische" Transformation ("maximize other's gain"), halten sie aber für praktisch wenig bedeutsam. Dies scheint mir unzutreffend: Das Handeln professioneller "Helfer" setzt genau diese Orientierung gegenüber den Klienten voraus (Barber 1983).

Schließlich erwähnen Kelley und Thibaut (1978: 145ff) auch noch eine "egalitäre" Bewertung ("minimize the difference"), die beispielsweise in der sozialistischen Ideologie oder in der Praxis der Kibbuz-Bewegung die Interaktionslogik bestimmt. Aber damit ist die Typologie der möglichen Transformationsregeln noch nicht

tiven Deprivation" gut abgestützt (Runciman 1966; Pettigrew 1967), kommt es nicht auf die absolute Größe des eigenen Erfolges an, sondern auf die Differenz zum Abschneiden der anderen Partei ("maximize relative gain"), auf Sieg oder Niederlage - wie im Wettbewerbs-Sport (Schimank 1988), beim Wettrüsten oder in der "Konkurrenzdemokratie"[20]. Für die "kooperative" oder "solidarische" Bewertung dagegen ist die Differenz zwischen den Spielern irrelevant und das eigene Abschneiden nur insoweit von Bedeutung, als es zum gemeinsamen Ergebnis beiträgt ("maximize joint gain"). Die Partner verstehen sich hier als Kollektiv, das auf gemeinsame Rechnung arbeitet - wie vielleicht ein Team mit viel "Mannschaftsgeist", eine glückliche Ehe, eine solidarische Gewerkschaft oder eine neu vereinbarte Regierungskoalition. Im Vergleich zu dem

---

erschöpft. Ethnische und Religionskonflikte implizieren oft eine "punitive" Interaktionslogik, bei der es ausschließlich darum geht, den "Todfeind" zu vernichten ("maximize other's loss"). Schließlich kann sogar, wie Hitlers "Götterdämmerung" belegt (Speer 1969: 440-491), die Psychologie des Selbsthasses und der Selbstzerstörung ("maximize own loss") interaktionsbestimmend werden.

Ich vermute, daß der Rational-Choice-Ansatz sich in den Sozialwissenschaften erst dann durchsetzen wird, wenn er die Beschränkung auf die "individualistische" Interessendefinition aufgibt und die Systematik der möglichen Interaktionslogiken ausschöpft. Ich vermute weiter, daß dann die Frage nach den Bedingungen des Wechsels von der einen Logik in die andere theoretisch interessanter sein wird als die Explikation der einzelnen Logiken selbst.

[20] Anders in der Wettbewerbswirtschaft, in der die Unternehmen, jedenfalls wenn sie der ökonomischen Theorie folgen, lediglich ihren eigenen Nutzen maximieren sollen, während die kompetitive Orientierung als Streben nach Marktbeherrschung suspekt ist.

spieltheoretisch unlösbaren Problem der ("individualistisch" interpretierten) Ausgangsmatrix hat jede dieser Regeln die Fähigkeit, "Battle" in ein Spiel mit eindeutiger Lösung zu transformieren (Abbildung 2).

4 / 3	2 / 2
1 / 1	3 / 4

Ausgangsmatrix

1 /-1	0 / 0
0 / 0	-1/ 1

"kompetitiv"

7	4
2	7

"solidarisch"

Abbildung 2: Transformationen von "Battle of the Sexes"

Im ersten Falle liegt das Ergebnis auf der Hand: Wird die Interaktion als kompetitiv definiert, dann kann keine/r einer Lösung zustimmen, bei der die/der andere im Vorteil wäre. Konsensfähig sind dann nur die nichtdifferierenden "Doppel-Null-Lösungen", bei Anwendung der Minimax-Regel also die Zelle rechts oben. Sollten die Parteien freilich ihre kompetitive Situationsdeutung wieder aufgeben, so müßten beide feststellen, daß sie damit in der ("objektiv" weiterhin maßgeblichen) Ausgangsmatrix sehr ungünstig abgeschnitten haben. Anders im Falle der "solidarischen" Transformation. Hier können die Partner die objektiv ungünstigen Lösungen von vornherein ausschließen. Zwar müssen sie sich noch auf eine der beiden besseren Lösungen verständigen, aber diese Koordinationsaufgabe kann, solange sie an der solidarischen Sicht festhalten, keine Schwierigkeiten machen. Freilich wird, sobald die Partner von der "Wir-Identität" zur "Ich-Identität" (Elias 1987) zurückkehren, eine/r von beiden feststellen, daß der/die andere besser abgeschnitten hat.

Wenn man also die Situationsdeutungen[21] frei wählen könnte, wäre für beide Parteien die "solidarische" Transformation objektiv vorteilhaft.[22] Mit einer bloß instrumentellen "Als-Ob-Präferenz", die die zugrunde liegende "individualistische" Einstellung unangetastet läßt - und die beim Prisoner's Dilemma die Kooperation vielleicht begründen könnte - (Raub/Voss 1988), wäre es hier jedoch nicht getan, weil dann ja der gerade im Kooperationsfall manifeste Verteilungskonflikt bestehen bliebe. Wahrscheinlicher ist statt dessen die oszillierende Ambivalenz der Weltsichten oder vielleicht auch deren zyklischer Wechsel, wie er in sozialpsychologischen Experimenten bei langen Sequenzen des Prisoner's Dilemma aufgetreten ist: Beginnend mit der "individualistischen" Strategie, wechseln die Beteiligten unter dem Eindruck gemeinsamer Verluste zur "Solidarität", bis dann einer, die Kooperation des anderen ausbeutend, zur individualistischen Nutzen-

---

[21] Die drei Transformationsregeln erlauben eine präzisere Definition jener "Entscheidungsstile", die bei der Analyse der "Politikverflechtungsfalle" identifiziert wurden (Scharpf 1985). Die "individualistische" Transformation (welche die "given matrix" von "Battle" unverändert läßt) korrespondiert mit der dort verwendeten Definition des "Bargaining"-Stils. Sie stellt die Parteien vor ein Entscheidungsproblem ohne klare Lösung, über das sie mit konfligierenden Motiven verhandeln müssen. Die "kompetitive" Transformation entspricht dem Entscheidungsstil der "Konfrontation". Sie zwingt die Parteien zur Wahl einer für alle Beteiligten objektiv schlechten Lösung. Die "kooperative" oder "solidarische" Transformation schließlich entspricht dem "Problem Solving". Sie erleichtert die Einigung auf eine der für beide objektiv günstigeren Lösungen.

[22] Dementsprechend betonen soziobiologische Ansätze den evolutionären Vorteil der Kooperationsfähigkeit (Boyd/Richerson 1985; Campbell 1986).

maximierung zurückkehrt und dadurch den anderen zu einer "kompetitiven" Reaktion zwingt (Kelley/Thibaut 1978: 231). Auf "Battle of the Sexes" übertragen wäre also zu erwarten, daß der bei "individualistischem" Beginn naheliegende Übergang zu einer "solidarischen" Situationsdeutung bei dem objektiv benachteiligten Partner Frustrationen und Ressentiments aufbaut, die ihm schließlich eine "kompetitive" Reaktion nahelegen.

5. Steuerungspathologien in Verhandlungssystemen

Mit der Interferenz zwischen kompetitiven und kooperativen Situationsdeutungen ist also der Mechanismus identifiziert, der in Konstellationen vom Typ "Battle" die Einigung auf beiderseits vorteilhafte Lösungen behindert und möglicherweise verhindert: Jede solche Lösung müßte ja mit der Akzeptanz eines Verteilungsvorteils für die eine oder andere Seite erkauft werden. Wird dieser von der benachteiligten Seite nicht hingenommen, kann der Verteilungskonflikt die Kooperation gänzlich blockieren oder eine Einigung nur noch auf niedrigerem Niveau zulassen. Damit ist, so meine ich, auch ein theoretischer Zugang zu den Pathologien der politischen Steuerung in Verhandlungsystemen eröffnet.

Gerhard Lehmbruch hat also in der Tat mit seiner Analyse des "Parteienwettbewerbs im Bundesstaat" (1976) in der Zeit der sozial-liberalen Koalition eine besonders "pathogene" Konstellation getroffen. Hier wurde ja die für effektive Steuerung notwendige Kooperation zwischen Bundesregierung und Bundesrat nicht nur gestört durch die immer virulenten Verteilungskonflikte zwischen den Ländern und zwischen Bund

und Ländern, sondern auch noch überlagert von der eindeutig "kompetitiven" Logik der parteipolitischen Konkurrenz zwischen SPD/FDP auf der einen und CDU/CSU auf der anderen Seite.[23] Das immer gegebene Motiv der Bundesratsmehrheit (und in der Schlußphase der sozialliberalen Koalition auch das der F.D.P.), den parteipolitischen Konkurrenten zu schlagen, hat jedenfalls in der Wirtschafts- und Finanzpolitik eindeutige Fälle von Fehlsteuerung zur Folge gehabt (Scharpf 1987: 178-198, 261-293).

Ähnliche Probleme sind aber auch zu erwarten, wenn der Staat die einseitige ("hierarchisch-autoritäre") Ausübung von Hoheitsrechten ersetzen muß durch "korporatistische" Lösungen, die auf die Mitwirkung "intermediärer Organisationen" angewiesen sind (Streeck 1987: 487-89). Zwar ist hier, wie oben erörtert, von einem prinzipiellen Übergewicht des Staates auszugehen, aber dies begünstigt nicht notwendigerweise "kooperative" Lösungen. Im Gegenteil kann gerade die ungleichgewichtige Macht die Konfliktwahrscheinlichkeit erhöhen (du Toit 1987). Die überlegene Seite tendiert zum rüden Umgang mit dem schwächeren Partner, und dieser sieht sich gerade wegen seiner Unterlegenheit (nach dem Motto "Wer nicht kämpft, hat schon verloren") zu einer präventiven Militanz gezwungen, die eine Einigung auf objektiv vorhandene gemeinsame Interessen besonders schwierig macht. Die Weigerung der Supermächte, aus einer perzipierten "Position der Schwäche" heraus über Entspannung zu verhandeln, illustriert diesen

---

[23] Wenn man die Konstellation spieltheoretisch modellieren wollte, würde man wohl die Darstellungsform von "verkoppelten Spielen" wählen (Scharpf, 1988).

Mechanismus ebenso wie die militante Reaktion von Gewerkschaften auf alle (vermuteten) Absichten zur Beschränkung der Tarifautonomie oder ihrer Organisationsmacht.[24]

Man kann das Argument grundsätzlicher fassen: Neokorporatistische Arrangements, in denen der Staat freiwillig oder gezwungenermaßen - von der einseitigen Ausübung von Hoheitsrechten zum "Kooperationsprinzip" übergeht, steigern möglicherweise die "Regierbarkeit", indem sie für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben die Unterstützung nicht-staatlicher Organisationen in politisch wichtigen Funktionsbereichen gewinnen (Schmitter 1981). Gleichzeitig handelt es sich bei den korporatistischen Partnern des Staates aber um "distributive Koalitionen", denen es um die Durchsetzung und Verteidigung von Sonderinteressen des jeweiligen Funktionsbereichs geht (Olson 1982). Diese mögen unter besonderen Bedingungen mit aktuellen Zielen der staatlichen Politik übereinstimmen, aber es gibt dafür gewiß keine generelle Garantie. Die Suche nach konsensfähigen Lösungen, die zugleich dem Eigeninteresse der Partner-Organisationen und dem vom Staat zu verfolgenden öffentlichen Interesse gerecht werden, ist also schwierig und kann durch Konfrontationsstrategien leicht blockiert werden. Erforderlich wäre statt dessen eine "kooperative" Definition der Beziehungen, die jedoch unvereinbar ist mit

---

[24] Daran scheiterten bei uns eine stabilitätsgerechte Einigung mit der ÖTV im Krisenjahr 1974 und in Großbritannien die (im Prinzip gewerkschaftsfreundlich gemeinten) Reformpläne von Wilson und Heath in den Jahren 1968/69 und 1971/72 (Streeck 1978; Scharpf 1987).

dem Versuch, die Verhandlungsmacht der anderen Seite zu untergraben. Unter solchen Bedingungen kann das Machtübergewicht des Staates sogar mehr schaden als nützen - es sei denn, man wäre in der Lage, hinfort überhaupt auf Kooperation zu verzichten.[25]

Deshalb lassen sich, so kann man vermuten, die Schwierigkeiten der verflochtenen und konzertierten Politik unter normalen Bedingungen nicht durch Wiederherstellung der hierarchisch-autoritären Steuerungskompetenz des Zentralstaats entweder gegenüber den unteren Gebietskörperschaften oder gegenüber den korporatistischen Funktionsmonopolisten überwinden. Entgehen könnte man ihnen allenfalls durch Steuerungsverzicht-durch Entflechtung, Entstaatlichung oder Deregulierung. Oft ist dies eine plausible Lösung. In unseren Untersuchungen zur Politikverflechtung haben wir in vielen Politikfeldern eine sachlich nicht zu rechtfertigende "Überverflechtung" festgestellt (Scharpf et al. 1976) und vieles spricht auch für die Vermutung einer "Überregulierung" der Telekommunikation, des Gesundheitswesens und anderer Leistungsbereiche in der Bundesrepublik. Aber auch die Entstaatlichung will politisch durchgesetzt sein, und die Konservativen in der Bundesrepublik sind dazu offenbar weniger in der Lage als ihre Gesinnungsfreunde in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten. Überdies müßte Entflechtung und Deregulierung die Probleme ja überall dort verschärfen, wo der gegenwärtige Grad von Koordination

---

[25] So beruhte Margaret Thatchers Fähigkeit, die unter Wilson und Heath gescheiterte Gewerkschaftsreform durchzusetzen, gerade darauf, daß ihre monetaristische Politik auf die lohnpolitische Kooperation der Gewerkschaften nicht mehr angewiesen war (Scharpf 1988).

und Steuerung als wie immer unzulängliche Reaktion auf einen objektiven Steuerungsbedarf interpretiert werden kann (Offe 1987).

Auch wenn man also in Verhandlungssystemen eine wichtige Ursache von Steuerungspathologien sieht, spricht doch nichts für die Hoffnung, daß sich diese entweder durch Re-Hierarchisierung oder durch Steuerungsverzicht generell beseitigen ließen (Willke 1987a). Mit der internen Differenzierung des politischen Systems und mit der zunehmenden Interpenetration von Staat und Gesellschaft hat sich ein immer dichteres Geflecht von Abhängigkeiten entwickelt, das hierarchisch-autoritäre Entscheidungen ebenso erschwert wie den Rückzug des Staates aus einmal übernommener Verantwortung. Wo das so ist, kann es nur noch um die Frage gehen, ob und auf welche Weise die charakteristischen Pathologien vernetzter Entscheidungssysteme vermindert werden können.

6. Die Regelung von Verteilungskonflikten

Für "Battle of the Sexes" gibt es, wie erwähnt, keine analytische Lösung im Kontext der Theorie nicht-kooperativer Spiele, sondern nur Empfehlungen einer spieltheoretisch orientierten präskriptiven Bargaining-Theorie. Diese wird dominiert durch zwei frühe Aufsätze von Nash (1950; 1953), die unter engen Voraussetzungen eine Entscheidungsregel begründen, die nicht-pareto-optimale Lösungen ausschließt und unter den pareto-optimalen Lösungen jene bevorzugt, bei der die relativen Vorteile der Parteien sich proportional zu ihrer jeweiligen "Rückfallposition" bei Nicht-Einigung

verhalten.[26] Die Nash-Lösung reflektiert also die Unterschiede in der Verhandlungsmacht beider Seiten. Ihr Kriterium der "Fairness" ist der Verzicht auf den Versuch der Umverteilung. Bei gleicher Ausgangsposition trifft man sich dementsprechend in der Mitte.[27]

Die Nash-Lösung setzt freilich voraus, daß es eine solche "Mitte" gibt - daß also über kontinuierlich variable (monetäre) Ergebnisse verhandelt wird, oder daß diese durch Ausgleichszahlungen, "Paketverhandlungen" oder durch gemischte Strategien kontinuierlich variabel gemacht werden können. Sie enthält also keine Antwort für Situationen, in denen zwischen diskreten und qualitativ ungleichartigen Ergebnissen (um die es in der politischen Praxis fast immer geht) zu wählen ist. Dieser Umstand, die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der jeweiligen Verhandlungsmacht und die unbefriedigende normative Fundierung des gewählten Fairness-Kriteriums sprechen gegen die generelle Anwendbarkeit der Nash-Lösung und ihrer verschiedenen Weiterentwicklungen (Bacharach/Lawler 1981: 6-40). Die präskriptive Verhandlungstheorie hat sich deshalb auch davon entfernt und ist zu einer pragmatischen Kunstlehre geworden, die auf analytische

---

[26] Die Definition der Rückfallpositionen variiert, je nachdem ob der Status Quo vor Verhandlungen oder der Schaden, den die eine Seite der anderen zufügen könnte (also das jeweilige Droh-Potential) als Bezug gewählt wird.

[27] Technisch wird die Nash-Lösung definiert als der Punkt auf der Pareto-Grenze, an dem das Produkt der (von der jeweiligen Rückfallposition aus gemessenen) Auszahlungen beider Seiten maximiert wird. Freilich ist dies nicht notwendigerweise auch der Punkt, an dem die Summe der Auszahlungen (und damit die soziale Wohlfahrtsfunktion) ihr Maximum erreicht.

Fundierung weithin verzichtet (Walton/McKersie 1965; Raiffa 1982; Fisher/Ury 1983).

Die Suche nach pragmatischen Lösungen kann aber durch eine Rückbesinnung auf das analytische Ausgangsproblem angeleitet werden: "Battle of the Sexes" führt deswegen zu Steuerungspathologien, weil hier Kooperation und Konflikt, Produktion und Verteilung simultan bewältigt werden müssen. Der Versuch der Umverteilung führt zu wechselseitigen Blockaden, während Lösungen, die von vornherein auf Umverteilung verzichten, das gemeinsame Interesse an höherer "Wertschöpfung" verletzen. Mit dieser Formulierung des Problems ist jedoch auch die Richtung angedeutet, in der allenfalls bessere Lösungen gefunden werden können: Wenn die simultane Verarbeitung Interferenzen erzeugt, kann man nach Möglichkeiten der Trennung zwischen Kooperation und Konflikt, Wertschöpfung und Verteilung suchen. Bei "Battle of the Sexes" entspricht dem die Empfehlung des "Turn-Taking" (Kelley/ Thibaut 1978: 101-102). In der Tat: Wenn er und sie sich darauf einigen, einmal ihren und dann seinen Präferenzen zu folgen, können sie die Abende gemeinsam verbringen, ohne daß die eine oder der andere sich ausgebeutet fühlen muß. In der Realität sind freilich die Interaktionssituationen selten so standardisiert und repetitiv, daß diese Regel wörtlich angewendet werden könnte. Trotzdem ist ihre Logik plausibel: Wenn eine Verständigung über <u>generelle</u> Regeln der ausgleichenden Gerechtigkeit erreicht werden kann, wird der Verteilungskonflikt im konkreten Falle neutralisiert, und die Partner können sich statt dessen auf die Suche nach produktiven Lösungen konzentrieren.

In der Praxis ist eine solche Trennung von Verteilung und Produktion auch keineswegs selten. In Organisationen entspricht ihr die Trennung zwischen der Regelung des Lohnkonflikts im (tariflich gebundenen) Anstellungsvertrag und dem eigentlichen Arbeitsverhältnis, in dem der Arbeitnehmer sich (innerhalb seiner "zone of indifference") an den Weisungen von Vorgesetzen und am Organisationszweck orientieren soll (Barnard 1947: 167; Simon 1957: 110-122). In der Ökonomie neutralisiert der Marktpreis den Verteilungskonflikt zwischen Käufer und Verkäufer und erlaubt es beiden Parteien, sich auf die Suche nach beiderseits vorteilhaften Transaktionen zu konzentrieren. Die gleiche Funktion übernehmen in den asymmetrischen (und deshalb für Verteilungskonflikte besonders anfälligen) Beziehungen zwischen professionellen Helfern und Klienten die Gebührenordnungen für Ärzte, Anwälte oder Architekten. In Tarifverhandlungen hat die bei uns übliche Trennung des Manteltarifs (der die Lohndifferentiale zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen regelt) von den jährlichen Lohnrunden eine ähnlich konfliktentlastende Wirkung[28]. Ebenso dienen auch die allgegenwärtigen Quotenregelungen und Verteilungsschlüssel in der vertikalen Politikverflechtung der Konfliktminimierung bei konkreten Entscheidungen. Zu Ende gedacht wird das Trennungsprinzip im Padoa-Schioppa-Bericht an die EG-Kommission (1987: 104-108, 150-161), der eine

---

[28] Ein besonders markantes Beispiel der Konfliktentlastung durch generelle Regelung bot in Schweden die Einigung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf die sogenannte EFO-Formel, die während ihrer Geltung vom Ende der sechziger bis zur Mitte der siebziger Jahre die Lohnkonkurrenz zwischen den "exponierten" und den "geschützten" Branchen weitgehend auschalten konnte (Scharpf 1987: 126-130).

Vorab-Festlegung der Netto-Bilanzen von geleisteten Finanzierungsbeiträgen und empfangenen Leistungen für alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft empfiehlt. Länder, die am Ende des Rechnungsjahres mehr als vorgesehen von den einzelnen EG-Programmen profitiert haben, müßten also einen zusätzlichen Beitrag nachschießen, während andere mit einer Rückzahlung rechnen könnten. Dadurch, so hofft man, könnten die Verhandlungen über die Ausgestaltung und Dotierung einzelner EG-Programme wenigstens von dem Verteilungskonflikt zwischen den Netto-Zahlern und den Netto-Empfängern befreit werden.

Die Logik dieses Vorschlags läßt sich weitgehend generalisieren. Wenn es gelingt, Verteilungsfragen zu separieren, erleichtert dies konstruktive Verhandlungen über die im gemeinsamen Interesse zu regelnden Sachfragen. Freilich heißt das nicht, daß generelle Regelungen für Verteilungskonflikte leicht zu finden wären - die Verhandlungen über den Länderfinanzausgleich sind dafür Beleg genug. Weil sie für längere Zeit oder eine Vielzahl vergleichbarer Fälle gelten müßten, ist die Einigung sogar schwerer zu erreichen als der pragmatische Kompromiß im Einzelfall. Vor allem aber zwingt die Diskussion über universelle Normen zu einer Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Maßstäben der distributiven Gerechtigkeit. Wenigstens drei von diesen, nämlich das Prinzip der formalen Gleichheit ("equality"), das Leistungsprinzip ("equity") und das Bedürfnisprinzip ("need"), hat die sozialpsychologische Forschung in Übereinstimmung mit tradierten Konzepten der Jurisprudenz bisher empirisch identifizieren können, (Deutsch 1975; 1979; 1985; Rawls 1972; Noll 1983: 70-73). Gewiß hat jeder

dieser Maßstäbe seine eigene "Sphäre", in der sein normativer Vorrang vor den anderen deutlich ist (Walzer 1983). Aber die Anwendungsfelder überlappen sich, und die zugrunde liegenden "institutionellen Logiken" geraten in Konflikt miteinander (Alford/Friedland 1985). Überdies enthält die in der empirischen Forschung favorisierte Equity-Orientierung (Berkowitz/ Walster 1976; Greenberg/Cohen 1982) in sich selbst Ambiguitäten und Definitionskonflikte - und das gleiche gilt für das Gleichheits- und das Bedürfnisprinzip (Homans 1976; 1982). Die separate Behandlung von Verteilungskonflikten ist also kein Weg, um Streit zu vermeiden.

Dennoch ist dies der einzige Weg, auf dem die Pathologien der verflochtenen Politik wenigstens gemildert werden können. In dem Maße wie der Staat die Prärogative der einseitigen, hierarchisch-autoritären Entscheidung aufgegeben hat[29] und die Aufgaben der politischen Steuerung nur noch in einem Geflecht bilateraler und multilateraler Absprachen wahrnehmen kann - in dem Maße hat auch die Politik ihre (niemals unproblematische) Fähigkeit verloren, sich über Verteilungskonflikte souverän hinwegzusetzen. Sie müssen also politisch verarbeitet werden, und die Frage ist nur noch, ob die Konfliktregelung im konkreten Einzelfall implizit und opportunistisch erfolgt, mit Ergebnissen, welche die jeweilige "Tagesform" der Verhand-

---

[29] Wie groß hier die Unterschiede zwischen den Nationalstaaten immer noch sind, und wie wenig man bundesdeutsche Frustrationen generalisieren darf, wird Lehmbruchs laufendes Projekt über Erfolg und Mißerfolg der "Wendepolitik" im internationalen Vergleich zeigen.

lungspartner und ihrer relativen Verhandlungsmacht reflektieren - oder ob Verteilungsfragen explizit zum Thema grundsätzlicher und längerfristiger Regelungen gemacht werden. Das erste hat taktische Vorteile, die schwer wiegen aus der Sicht von Regierungen, die sich von einer Koalitionskrise und einer Landtagswahl zur anderen über Wasser zu halten versuchen. Aber der taktische Vorteil wird bezahlt mit einem strukturellen Immobilismus der Politik, der - anders als in der schweizerischen "Konkordanzdemokratie" - nicht durch breite Zustimmung zur Bewahrung der bestehenden Verhältnisse gedeckt ist.

Im Vergleich dazu könnte die Politik durch explizite Thematisierung von Verteilungskonflikten vielleicht einen Teil jener Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, die sie im Gestrüpp der Politikverflechtung und der Konzertierten Aktionen verloren hat. Verteilungsfragen haben ja eine wesentlich geringere Komplexität als die Gemengelagen von Verteilungs- und Sachentscheidungen, die für die vernetzte Politik typisch sind. Die wechselseitigen Positionen sind hier also transparenter, und manche Verteilungsansprüche, die sich nur unter dem Schleier der "sachlichen Erfordernisse" durchsetzen lassen, werden allein durch die Notwendigkeit öffentlichen Argumentierens "unvertretbar" (Elster 1983: 36-6).

Nur in Verteilungsfragen kann die Politik sich auch mit Aussicht auf Erfolg über die Köpfe der Interessenvertreter hinweg unmittelbar an jenes "Publikum der organisierten Privatleute" wenden, auf das Habermas (1962: 265-271) einmal seine Hoffnung setzte. Was oben für die Wähler im politischen System gesagt

wurde, gilt ja auch für die mitgliedschaftliche Basis der Organisationen: Bei den Individuen und Haushalten laufen am Ende alle Externalitäten der ausdifferenzierten Funktionssysteme und alle Stränge der vernetzten Politik wieder zusammen. Sie sind Steuerzahler und Klienten, Beitragszahler und Patienten, Arbeitnehmer und Konsumenten, Energieverbraucher und Umweltgeschädigte zugleich. Sie sind freilich nicht in der Lage, die immer weniger plausiblen Kalküle technokratischer Zweckrationalität nachzuvollziehen, aber sie sind zustimmungsfähig in Fragen der politischen Moral und der sozialen Gerechtigkeit (Elster 1987). Die neuen Moralisten in der Politik - Geißler und Blüm, Eppler und Lafontaine - versuchen die Öffentlichkeit in Sachfragen gegen die Organisationen zu mobilisieren. Aber ihre Anstöße scheitern immer wieder in der Unübersichtlichkeit der mit Sachargumenten ausgetragenen Verteilungskämpfe. Die Chance einer handlungsfähigeren Politik könnte sich jedoch dann eröffnen, wenn die öffentliche Meinung auf "moralfähige" Themen gelenkt wird - also vor allem auf Fragen der distributiven Gerechtigkeit.

* * *

Gewiß haben nicht alle Blockaden ihre Ursache in Verteilungskonflikten, und weder der Streit um das Demonstrationsstrafrecht noch der um die Abtreibung könnten durch die Separierung von Sach- und Verteilungsfragen entschärft werden. Aber ebensowenig sind alle Konflikte und Blockaden der Ausdruck von Pathologien der politischen Steuerung. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Politikfeldern, in denen die simultane Behandlung von Sach- und Verteilungskonflikten die

verfügbaren Konfliktregelungskapazitäten überfordert, und sie nehmen mit der zunehmenden Vernetzung von Staat und Gesellschaft an Bedeutung zu. Die dadurch bewirkte Lähmung der politischen Handlungsfähigkeit ist hier als Pathologie diagnostiziert worden; und es gibt Gründe für die Vermutung, daß sie durch die explizite und separate Regelung von Verteilungskonflikten gemildert werden kann. In welchen Bereichen, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang die hier theoretisch abgeleiteten Hypothesen tatsächlich gelten, ist Sache der weiteren empirischen und vergleichenden Forschung.

Literaturverzeichnis

Alford, R.R. / R. Friedland (1985) Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press

Axelrod, R. (1984) The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books

Bacharach, S.B. / E.J. Lawler (1984) Bargaining. Power, Tactics, and Outcomes. San Francisco: Jossey-Bass

Barber, B. (1983) The Logic and Limits of Trust. New Brunswick: Rutgers University Press

Barnard, Ch.I. (1947) The Functions of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press

Berger, S., ed. (1981) Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press

Berkowitz, L. / E. Walster, eds. (1976) Equity Theory: Toward a General Theory of Social Interaction. Advances in Experimental Social Psychology, Vol. 9. New York: Academic Press

Boyd, R. / P.J. Richerson (1985) Culture and the Evolutionary Process. Chicago: University of Chicago Press

Campbell, D.T. (1986) Rationality and Utility from the Standpoint of Evolutionary Biology. In: Journal of Business 59: 355-369

Carnoy, M. (1984) The State and Political Theory. Princeton: Princeton University Press.

Crozier, M.J. / S.P. Huntington / J. Watanuki, eds. (1975) The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York Unversity Press

Deutsch, M. (1975) Equity, Equality, and Need: What Determines Which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice? In: Journal of Social Issues 31: 137-149

Deutsch, M. (1979) Education and Distributive Justice. Some Reflections on Grading Systems. In: American Psychologist 34: 391-401

Deutsch, M. (1985) Distributive Justice: A Social Psychological Perspective. New Haven: Yale University Press

Downs, A. (1957) An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row

Elias, N. (1987) Wandlungen der Wir-Ich-Balance. In: N. Elias, Die Gesellschaft der Individuen. Frankfurt: Suhrkamp: 207-310

Ellwein, Th., J.J. Hesse, R. Mayntz, F.W. Scharpf, Hrsg. (1987) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1/1987. Baden-Baden: Nomos

Elster, J. (1983) Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality. Cambridge: Cambridge University Press

Elster, J. (1987) The Possibility of Rational Politics. In: Archives Européennes de Sociologie XXVIII: 67-103

Emerson, R.M. (1962) Power-Dependence Relations. In: American Sociological Review 27: 31-41

Fisher, R. / W. Ury (1983) Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In. Harmondsworth: Penguin

Garlichs, D. (1980) Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung. Königstein: Anton Hain

Glagow, M. / H. Willke, Hrsg. (1987) Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler: Centaurus

Greenberg, J. / R.L. Cohen, eds. (1982) Equity and Justice in Social Behavior. New York: Academic Press

Habermas, J. (1962) Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied: Luchterhand

Habermas, J. (1981) Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp

Hamburger, H. (1979) Games as Models of Social Phenomena. San Francisco: Freeman

Hennis, W. / P. Graf Kielmansegg / U. Matz, Hrsg. (1977) Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band I. Stuttgart: Klett-Cotta

Hennis, W. / P. Graf Kielmansegg / U. Matz, Hrsg. (1979) Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band II. Stuttgart: Klett-Cotta

Herder-Dorneich, Ph. / A. Schuller, Hrsg.(1983) Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt? Stuttgart: Kohlhammer

Hirschman, A.O. (1977) The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph. Princeton: Princeton University Press

Homans, G.C. (1976) Commentary. In: Berkowitz/Walster, eds.: 231-244

Homans, G.C. (1982) Foreword. In: Greenberg/Cohen, eds.: xi-xviii

Jessop, B. (1977) Recent Theories of the Capitalist State. In: Cambridge Journal of Economics 1: 353-373

Keck, O. (1984) Der schnelle Brüter. Eine Fallstudie über Entscheidungsprozesse in der Großtechnik. Frankfurt: Campus

Kelley, H.H. / J.W. Thibaut (1978) Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence. New York: John Wiley

Lehmbruch, G. (1967) Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich. Tübingen: Mohr

Lehmbruch, G. (1968) Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz. In: Politische Vierteljahresschrift 9: 443-459

Lehmbruch, G. (1976) Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer

Lehmbruch, G. (1979) Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism. In: Ph.C. Schmitter / G. Lehmbruch (eds.), Trends Towards Corporatist Intermediation. London: Sage: 53-62

Lijphart, A. (1969) Consociational Democracy. In: World Politics 21: 207-225

Luce, R. D. / H. Raiffa (1957) Games and Decisions. Introduction and Critical Survey. New York: John Wiley

Luhmann, N. (1965) Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. Berlin: Duncker & Humblot

Luhmann, N. (1969) Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand

Luhmann, N. (1971) Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung. In: N. Luhmann, Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 165-180

Luhmann, N. (1981) Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog

Luhmann, N. (1983) Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht. In: Herder-Dorneich / Schuller, Hrsg.: 28-49

Luhmann, N. (1984) Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp

Luhmann, N. (1986) Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, N. (1987) Soziologische Aufklärung. 4 Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag

Lutz, B. (1984) Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt: Campus

Mayntz, R. (1987) Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein et al., Hrsg.: 89-110

Mayntz, R. / B. Rosewitz (1988) Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems. In: Mayntz et al. (1988)

Mayntz, R. / E. Bohne / H-U. Derlien / B. Hesse / J. Hucke / A. Müller (1978) Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Stuttgart: Kohlhammer

Mayntz, R. / F.W. Scharpf (1975) Policy Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier

Mayntz, R. / B. Rosewitz / U. Schimank / R. Stichweh (1988) Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt: Campus (im Erscheinen).

McClintock, Ch.G. (1972) Social Motivation - A Set of Propositions. In: Behavioral Science 17: 438-454

McRae, K.D. (ed) (1974) Consociational Democracy. Toronto: McClelland & Stewart

Messick, D.M. / C.L. McClelland (1983) Social Traps and Temporal Traps. In: Personality and Social Psychology Bulletin 9: 105-110

Messick, D.M. / W.B. Thorngate (1967) Relative Gain Maximization in Experimental Games. In: Journal of Experimental Social Psychology 3: 85-101

Nash, J.F. (1950) The Bargaining Problem. Econometrica 18: 155-162

Nash, J.F. (1953) Two-Person Cooperative Games. Econometrica 21: 128-140

Neumann, J. von / O. Morgenstern (1944) Theory of Games and Economic Behavior. Princeton: Princeton University Press

Niskanen, W. (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton

Noll, P. (o.J. - 1983) Diktate über Sterben und Tod. Zürich: Pendo

Offe, C. (1987) Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: Ellwein et al., Hrsg.: 309-320

Olson, M. (1982) The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press

Padoa-Schioppa, T. / M. Emerson / M. King / J.-C. Milleron / J. Paelinck / L. Papademos / A. Pastor / F. Scharpf (1987) Efficiency, Stability, and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. Oxford: Oxford University Press

Parsons, T. (1959) "Voting" and the Equilibrium of the American Political System. In: E. Burdick / A.J. Brodbeck (eds.), American Voting Behavior. Glencoe: Free Press: 80-120

Pettigrew, Th.E. (1967) Social Evaluation Theory: Convergences and Applications. In: D. Levine (ed.), Nebraska Symposium on Motivation 1967. Lincoln: University of Nebraska Press: 241-315

Raiffa, H. (1982) The Art and Science of Negotiation. Cambridge: Harvard University Press

Raub, W., Th. Voss (1988) Individual Interests and Moral Institutions. An Endogenous Approach to the Modification of Preferences. MS Sozialwissenschaftliches Institut, Universität Erlangen-Nürnberg

Rawls, J. (1972) A Theory of Justice. Oxford: Clarendon Press

Runciman, W.G. (1966) Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England. Berkeley: University of California Press

Scharpf, F.W. (1985) Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26: 323-356

Scharpf, F.W. (1987) Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt: Campus

Scharpf, F.W. (1988) Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation.

In: Politische Vierteljahresschrift 28

Scharpf, F.W. / B. Reissert / F. Schnabel (1976) Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronstein: Scriptor

Schelling, Th.C. (1984) Choice and Consequence. Cambridge, MA: Harvard University Press

Schelling, Th.C. (1984a) The Intimate Contest for Self-Command. In: Schelling (1984): 57-83

Schelling, Th.C. (1984b) Ethics, Law, and the Exercise of Self-Command. In: Schelling (1984): 83-112

Schimank, U. (1988) Die Entwicklung des Sports zum gesellschaftlichen Teilsystem. In: Mayntz et al. (1988)

Schmitter, Ph.C. (1981) Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: S. Berger, ed.: 287-330

Schumpeter, J.A. (1950) Capitalism, Socialism and Democracy. Third Edition. New York: Harper & Row

Simon, H.A. (1957) Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. Second Edition. New York: Free Press

Simon, H.A. (1964) On the Concept of Organizational Goal. In: Administrative Science Quarterly 9: 1-22

Snidal, D. (1985) Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. In: American Political Science Review 79: 923-942

Speer, A. (1969) Erinnerungen. Frankfurt: Ullstein

Streeck, W. (1978) Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. Zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des britischen Industrial Relations Act von 1971. In: Politische Vierteljahresschrift 19, Sonderheft 9: 106-139

Streeck, W. (1987) Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39: 471-495

Teubner, G. / H. Willke (1984) Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1: 4-35

Toit, P. du (1987) Consociational Democracy and Bargaining Power. In: Comparative Politics 19: 419-430

Walton, R.E. / R.B. McKersie (1965) A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System. New York: McGraw-Hill

Walzer, M. (1983) Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. New York: Basic Books

Webber, D. (1988) The Politics of German Health System Reform. Köln: MS Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Wiesenthal, H. (1981) Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus. Frankfurt: Campus

Willke, H. (1983) Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.: Athenäum

Willke, H. (1987) Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Glagow/Willke, Hrsg.: 3-26

Willke, H. (1987a) Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Ellwein et al., Hrsg.: 285-308

Wolf, Ch. Jr. (1987) Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment. In: Journal of Public Policy 7: 43-70

Wolf, Ch. Jr. (1987a) Markets or Governments. Cambridge, MA: MIT Press