

RENATE MAYNTZ

Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso tedesco

Nella letteratura tedesca di scienza politica sulle organizzazioni degli interessi ed il loro ruolo nel processo di formazione delle politiche, i Länder sono curiosamente trascurati. Tutti i principali interessi sembrano avere una organizzazione di carattere nazionale, e gli studi specifici sulla influenza che gli interessi organizzati hanno esercitato sulle singole decisioni politiche hanno avuto riguardo, con pochissime eccezioni, come quelle rappresentate da Varain (1964) — a fenomeni intervenuti a livello federale. Tuttavia, l'impressione che se ne trae di una limitata importanza della rappresentanza degli interessi a livello regionale è errata. La maggior parte delle organizzazioni degli interessi attivamente coinvolte nel processo politico hanno articolazioni regionali, le quali corrispondono più o meno ai confini dei Länder. Queste strutture fanno poi parte di una organizzazione di vertice (*Dachverband*) operante a livello federale (e cioè di una organizzazione i cui membri sono appunto organizzazioni, e non individui né aziende). Di fatto, il livello dei Länder è estremamente importante per la rappresentanza degli interessi nella Repubblica Federale di Germania, sebbene occorra tenere presente che le questioni di cui si occupano gli interessi organizzati a livello dei Länder sono abbastanza diverse da quelle di cui si occupano le organizzazioni di vertice al livello nazionale. Poiché questo modello di rappresentanza degli interessi non può essere compreso senza considerare lo sviluppo di un sistema politico con più livelli di articolazione verificatosi nella Germania Occidentale del dopoguerra, inizierò con una descrizione sommaria di questo *background* storico e costituzionale.

STATO E MERCATO / n. 29, agosto 1990

1. Il sistema federale tedesco e la creazione dei Länder

Il primo dato importante da ricordare è che gli attuali Länder tedeschi furono creati dai poteri di occupazione alleata dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale (vedi Eschenburg, 1983, pp. 77-102). Questo processo ebbe avvio già nel 1945, così che tutti i Länder erano già esistenti da numerosi anni quando la Repubblica Federale venne formalmente costituita nel 1949. Soltanto pochi fra gli Stati che vennero successivamente a far parte della Repubblica Federale avevano una identità storica, quale quella posseduta dalla città-stato di Amburgo, che aveva goduto di una situazione di autonomia per più di 500 anni, o dalla Baviera, la quale era eretta a stato da diverse centinaia di anni. La maggior parte dei Länder erano creazioni artificiali, risultanti dalla unione di territori che, all'epoca della Repubblica di Weimar, dell'Impero germanico, o anche prima, appartenevano a stati o principati differenti. Così il Baden-Württemberg riunisce due regioni che nella Repubblica di Weimar erano degli stati separati; Hessen è composto da numerosi frammenti di territorio che non avevano mai costituito una unità storica; e la Renania-Vestfalia risultò dalla unione di ampie parti della precedente provincia prussiana di Rhine (il resto è oggi parte del Land Rheinland-Pfalz) e della provincia prussiana di Vestfalia.

La peculiare genesi storica degli attuali Länder ha lasciato le sue tracce nella identificazione geografica della popolazione. In base a dati tratti dall'*Eurobarometer* per il 1978, solo il 12,1% dei tedeschi intervistati si identifica, in via primaria, con il Land nel quale risiede, una percentuale questa ancora più bassa di quella registrata in Italia a proposito della identificazione con le regioni (13,3%), che al tempo non godevano ancora dell'attuale status politico. Ciononostante, la maggioranza dei cittadini tedeschi ha accettato la realtà dei Länder e, da una indagine condotta nel 1975, risulta che il 62% della popolazione sarebbe stato contrario alla loro dissoluzione¹. Di fatto, il progetto di riforma costituzionale della fine degli anni '70 con il quale si intendevano apportare mutamenti ai confini dei Länder incontrò una resistenza tale da essere alla fine abbandonato, anche se la opposizione provenne, più che dalla popolazione, dalle autorità regionali costituite e da altri istitu-

¹ Dati non pubblicati, forniti da Robert D. Putnam.

zioni che avevano modellato i loro confini territoriali in modo da renderli conformi a quelli dei Länder.

La distribuzione costituzionale dei poteri fra il livello federale-centrale e i Länder realizza una netta divisione verticale di funzioni. La funzione legislativa è per la maggior parte di competenza federale, mentre compito principale dei Länder è l'attuazione e gestione delle politiche. Questo principio generale conosce tuttavia alcune eccezioni. I Länder hanno una competenza legislativa primaria, limitata a pochi settori, mentre sono titolari di una estesa competenza legislativa concorrente. In particolare, costituiscono funzioni autonome dei Länder la educazione e la cultura, e tutte le questioni che hanno un evidente riferimento al territorio, come le ristrutturazioni urbane, la protezione del paesaggio, le risorse idriche, e la pianificazione territoriale. I Länder hanno inoltre un pieno controllo legislativo sul governo locale. Il governo federale, dall'altro lato, è pienamente responsabile per i settori della difesa, del trasporto ferroviario e dei servizi postali. L'amministrazione fiscale è sotto la supervisione congiunta delle competenti autorità federali e dei Länder. Alcune attività governative non delegate ai Länder sono gestite dalle agenzie federali, ma tuttavia esercitate al di fuori di significativi controlli dipartimentali, come nel caso dell'Agenzia Federale del Lavoro, la quale amministra la politica federale del mercato del lavoro, compresa l'assicurazione contro la disoccupazione. Nei casi in cui le politiche federali sono attuate dai Länder, il governo federale non ha generalmente poteri di supervisione nei riguardi delle amministrazioni regionali.

Una importante conseguenza di questa distribuzione costituzionale dei poteri è lo sviluppo, da parte dei Länder, di amministrazioni il cui peso in termini di addetti è superiore a quello della amministrazione federale. Nel 1986, i pubblici impiegati a tempo pieno erano così distribuiti fra i tre livelli del sistema politico tedesco (Breidenstein, 1987, p. 920):

Servizio pubblico federale (esclusi i militari)	311.800
Ferrovie	285.000
Servizi postali	440.200
	<hr/>
Totale di impiegati federali	1.037.000
Impiegati dei Länder	1.559.500
Impiegati dei governi locali	1.007.800

Come dimostra la tab. 1, l'importanza delle amministrazioni dei Länder con riferimento al servizio pubblico federale è cresciuta nel tempo. Allo stesso modo, la somma complessiva dei bilanci dei Länder è di ammontare pressoché pari a quello delle spese federali (vedi tab. 2).

TAB. 1. *Impiegati pubblici a tempo pieno per livello, 1960-1986*

Anno	Personale complessivo	Federale	Länder	Locale
1960	2.668.300	1.060.800	949.600	657.900
1970	3.098.600	1.111.800	1.209.900	776.900
1980	3.597.900	1.079.900	1.567.900	950.100
1986	3.604.300	1.037.000	1.559.500	1.007.800

Fonte: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie 14 «Finanzen und Steuern», Reihe 6 «Personal des öffentlichen Dienstes», Jahrgang 1986, Stuttgart/Mainz, p. 252.

TAB. 2. *Spese pubbliche per livello di governo, 1987*

	Mil. DM
Governo federale	270.864
Fondi speciali (ERP, Lastenausgleich)	5.815
Governi dei Länder	262.615
Governi locali	178.063

Fonte: *Wirtschaft und Statistik*, 10/1988, p. 358.

La separazione costituzionale tra attività legislativa e attività di attuazione delle politiche costringe il governo federale a cooperare con i governi dei Länder già nella fase preparatoria della redazione delle proposte legislative, o lo costringe a valersi di leggi cornice che richiedono una elaborazione a livello regionale prima di potere essere attuate. Inoltre, un insieme di «compiti congiunti» sono stati definiti con modifiche costituzionali, in forza delle quali i governi dei Länder sono chiamati a partecipare alla realizzazione di programmi finanziati da entrambi i livelli di governo. Tutto ciò aumenta l'influenza che i governi dei Länder esercitano sulla politica federale. Di conse-

guenza, non sorprende il fatto che, per molti politici, le posizioni di governo a livello regionale non siano certo meno interessanti di quelle federali. È soprattutto la posizione di quasi-monopolio delle attività di attuazione delle politiche goduta dai Länder che offre ai politici la opportunità di esercitare una influenza diretta, consentendo loro di incidere su aspetti della realtà che non sono invece controllabili dal livello federale.

L'autonomia politica dei Länder è particolarmente evidenziata dal sistema elettorale. Le elezioni nei Länder sono separate dalle elezioni federali e hanno luogo in giorni diversi, a seconda del Land. I partiti politici, come organizzazioni a partecipazione individuale, esistono solo al livello del Land; le organizzazioni di partito nazionali appartengono al tipo della organizzazione di vertice, e cioè le organizzazioni-membri (*Landesverbände*) inviano delegati che eleggono una direzione nazionale posta a capo di uno staff nazionale di funzionari stipendiati. La partecipazione alle elezioni presso i Länder è alta, oscillando per lo più tra il 70% e l'80%, sebbene la partecipazione alle elezioni federali sia ancora più elevata (normalmente tra l'80% e il 90%) (Ritter e Niehuss, 1987).

Stante le caratteristiche della struttura federale tedesca, brevemente richiamate, i Länder dovrebbero rivestire una notevole importanza agli occhi degli interessi organizzati (e non organizzati), non solo a causa del peso delle amministrazioni regionali in termini di personale e di spese, ma anche a causa dei considerevoli poteri decisionali posseduti dai governi dei Länder.

2. L'organizzazione nazionale e sub-nazionale degli interessi

L'esistenza di autorità regionali dotate di poteri formali e delle risorse finanziarie necessarie a soddisfare le domande costituisce un presupposto fondamentale per la articolazione degli interessi a livello regionale. Accertato che, nella RFT, questa condizione è pienamente realizzata, guardiamo adesso al modello territoriale della organizzazione degli interessi. In che misura, nella RFT, i gruppi di interesse hanno una organizzazione di ambito regionale, congruente con la circoscrizione territoriale delle autorità politiche intermedie?

Non esistono dati quantitativi omogenei che permettano di stabilire con esattezza quante organizzazioni locali, regionali e

nazionali vi siano nella RFT. Ovviamente, vi sono molte organizzazioni puramente locali, ma la maggior parte di queste non ha come funzione principale la rappresentanza degli interessi. Le associazioni volontarie, ed in particolare le organizzazioni di interesse di ambito regionale, sono in genere collegate in una rete nazionale, e cioè fanno parte di una associazione nazionale (di vertice). La maggior parte delle principali organizzazioni di interesse tedesche ad estensione nazionale hanno pertanto suddivisioni regionali, i cui confini coincidono spesso con quelli dei Länder (Hoppenstedt, 1987; Bundesrepublik Deutschland, 1986). Per fornire alcuni esempi: la federazione sindacale tedesca, la DGB, così come la maggior parte dei sindacati ad estensione nazionale², le associazioni imprenditoriali BDA e BDI, l'associazione degli agricoltori, le organizzazioni di settori industriali come quello dell'industria chimica, le maggiori organizzazioni di assistenza, l'automobil club tedesco ADAC e l'associazione dei proprietari di case, hanno tutte suddivisioni regionali. Dall'altro lato, vi sono alcune associazioni professionali e scientifiche prive di suddivisioni regionali. In generale sembra che ogniqualvolta sia importante, per una efficace rappresentanza degli interessi, interagire con il governo federale e regionale, le organizzazioni nazionali degli interessi tendano ad avere suddivisioni regionali.

Questo non significa che le esistenti organizzazioni nazionali abbiano dato vita a suddivisioni regionali una volta compresa l'importanza dei Länder per la promozione dei loro interessi. Di fatto, la struttura a più livelli delle grandi organizzazioni di interessi a base regionale è la risultante di un processo storico dal basso verso l'alto, più che dall'alto verso il basso. Poiché i Länder tedeschi e i partiti politici a livello dei Länder furono costituiti prima della Repubblica Federale, le organizzazioni degli interessi avviarono il loro sviluppo a livello regionale, dopo il 1945. In quel momento, non solo il *Reich* tedesco cessò di esistere, ma con esso scomparve la struttura organizzativa creata dal Nazismo attraverso la dissoluzione e/o la integrazione delle associazioni precedentemente esistenti nel nuovo sistema costituito di organizzazioni di massa. Quando le organizzazioni di interesse dopo la fine della guerra ripresero a formarsi al livello locale e sub-regionale, spesso ritornarono

² Una eccezione è tipicamente costituita dal sindacato dei lavoratori postali, il quale ha unità sub-regionali.

alle tradizioni della Repubblica di Weimar (e, particolarmente nel caso dei sindacati dei lavoratori, a persone che erano state allora attive nel movimento). Varain (1964) ha documentato questo processo per lo Schleswig-Holstein. In modo simile, Weber (1987, 94) sottolinea che nel periodo dell'immediato dopoguerra, i poteri di occupazione alleata avevano sciolto le associazioni industriali di vertice precedentemente esistenti e proibito la loro ricostituzione fino al 1949. Nel caso della associazione dell'industria meccanica VDMA, che fino al 1945 costituiva una organizzazione nazionale senza suddivisioni regionali, le associazioni regionali (*Landesverbände*) furono costituite per la prima volta nel 1945/46. Quando la VDMA fu infine ricostituita come associazione nazionale nel 1949, le associazioni regionali autonome divennero le sue suddivisioni regionali.

La integrazione di organizzazioni di più limitato ambito territoriale in associazioni più ampie fu, sin dalla fase iniziale, un processo altamente conflittuale, in quanto fiorirono molte organizzazioni aventi ambiti di azione fra loro coincidenti, che si trovarono in competizione per il predominio nel settore. Talvolta, l'enfasi posta sulla integrazione nazionale divenne così forte che si arrivò a pensare alla completa dissoluzione delle suddivisioni regionali, come avvenne per la VDMA, per la quale alla fine furono poi mantenute, in considerazione della crescente importanza che si riteneva sarebbe stata assunta dalle domande regionali, una volta che i Länder avessero avviato i loro programmi di incentivazione economica (Weber, 1987, pp. 94-95). La graduale evoluzione storica conosciuta dalle organizzazioni degli interessi è qualche volta ancora oggi ravvisabile nel fatto che, in alcuni casi, le suddivisioni regionali delle organizzazioni nazionali di interessi non coincidono del tutto con i confini dei Länder, ma con precedenti linee di divisione: nella Renania-Vestfalia, per esempio, esse coincidono con i confini tra le due anteriori province prussiane di Renania e di Vestfalia, nel Baden-Württemberg con quelli tra il Baden e il Württemberg.

È opportuno sottolineare che esistono organizzazioni dei governi locali e provinciali tedeschi, tanto a livello regionale quanto a livello nazionale. A livello regionale, queste associazioni risalgono al XIX secolo, mentre le corrispondenti associazioni nazionali di vertice nacquero solo nel XX secolo. Pertanto, la *Deutsche Stadtetag* (la associazione delle municipalità

tedesche) fu fondata nel 1905, mentre la Associazione municipale del Baden si costituì già nel 1880, attraverso la unione di 10 maggiori città. Nel Württemberg, la corrispondente associazione fu fondata nel 1897. Il Nazismo, successivamente, costrinse tutte le associazioni di governo locale a confluire in una singola organizzazione (*Deutsche Gemeindetag*), poi dissolta dai poteri di occupazione alleata. Come nel caso delle altre organizzazioni di interesse, le associazioni del governo locale si costituirono di nuovo dopo il 1945, secondo le linee tradizionali (pre-Naziste), dapprima a livello regionale e successivamente attraverso la integrazione a livello federale (Schneider, 1987, cap. 2).

3. L'articolazione della domanda nelle diverse politiche

Il fatto che le organizzazioni regionali di interesse esistano principalmente come suddivisioni di organizzazioni nazionali, non è sufficiente per comprendere quanto esse siano importanti per la effettiva aggregazione ed articolazione delle domande. Guarderemo, pertanto, in dettaglio alla struttura della rappresentanza degli interessi in diverse politiche.

3.1. *Gli interessi economici*

In questo settore, il modello di articolazione degli interessi appare fortemente stratificato. L'associazione industriale tedesca, BDI, così come l'organizzazione di vertice del sindacato dei lavoratori, il DGB, sono attive principalmente a livello nazionale, dove cercano di influenzare la legislazione federale e di fornire consigli al governo federale. Al contrario, le altre associazioni dei datori di lavoro, sebbene aggregate nella associazione di vertice BDA, sono attive soprattutto al livello dei Länder. Da parte del lavoro organizzato, sia le suddivisioni regionali del DGB, sia le unità regionali (o subregionali) dei sindacati autonomi, hanno dirette relazioni consultive con i governi dei Länder; in alcuni casi, comunque, i sindacati nazionali negoziano con i governi regionali (per esempio i sindacati dell'industria mineraria e metallurgica con il governo della Renania-Vestfalia, dove le corrispondenti industrie sono altamente concentrate).

I sindacati industriali negoziano direttamente con le associazioni dei datori di lavoro. Questi negoziati hanno spesso avvio

in una particolare «area salariale» (*Tarifbezirk*) e l'accordo raggiunto è, qualche volta con modificazioni, accolto in tutta la nazione. Il *Tarifbezirke*, comunque, non sempre segue i confini dei Länder; qualche volta ha un ambito sub-regionale. Da questo modello di articolazione degli interessi deriva che i governi dei Länder saranno in rapporti principalmente, ma non esclusivamente, con le associazioni *regionali* che sono suddivisioni relativamente autonome di associazioni nazionali (di vertice). Così, il governo della Renania Vestfalia si consulterà e negozierà con l'associazione regionale del DGB e con l'associazione regionale dell'industria metalmeccanica su questioni di politica tecnologica, o di aiuto alla industria dell'acciaio in crisi della Ruhr, ma sui medesimi temi avrà anche contatti con l'ufficio centrale del sindacato dei lavoratori metalmeccanici.

Alcune associazioni regionali assolvono ad importanti funzioni integrative, in quanto rappresentano una moltitudine di interessi particolari. Questo vale sia per le organizzazioni regionali del DGB, che per le associazioni regionali dei datori di lavoro. Le organizzazioni regionali del DGB sono costituite da delegati dei diversi sindacati industriali presenti nell'area; i delegati a loro volta eleggono un consiglio esecutivo nazionale a cui spetta sia attuare le direttive del vertice nazionale del DGB, sia rappresentare il lavoro organizzato in ordine ai più generali temi della elaborazione delle politiche regionali. Dal lato degli interessi imprenditoriali, il bisogno di integrazione a livello regionale è ancor più pronunciato. Nella Renania-Vestfalia, per esempio, la suddivisione regionale dell'associazione federale dei datori di lavoro, un'associazione giuridicamente indipendente, ha come membri 87 minori associazioni di datori di lavoro (Bundesrepublik Deutschland 1986, 5-6). Queste strutture sono in parte di carattere locale (come nel caso dell'associazione dei datori di lavoro del Wuppertal), in parte rappresentano branche specifiche (come l'industria chimica o tipografica), in parte sono costituite in base ad una combinazione di entrambi questi criteri. È evidente quanto debba essere difficile all'interno di una simile organizzazione operare una aggregazione degli interessi finalizzata ad una chiara articolazione della domanda, ma anche quanto essa sia essenziale per la rappresentanza degli interessi presso le autorità politiche, le quali non potrebbero facilmente interagire con tutte le singole organizzazioni.

La aggregazione ed il coordinamento di eterogenei interessi

locali e sub-regionali è altresì funzione delle Camere dell'Industria e del Commercio, che sono 69 nella Repubblica Federale. Storicamente queste organizzazioni hanno le loro radici nelle corporazioni medievali e nel modello delle *Chambres de Commerce* francesi; le prime Camere di Commercio moderne furono istituite nella Renania sotto il dominio di Napoleone, e da lì si diffusero rapidamente altrove. Le Camere godono di uno status legale di autonomia e assolvono a numerose funzioni (come nel campo della istruzione professionale) loro delegate dallo Stato. L'appartenenza ad esse è obbligatoria e disciplinata dalla legge. Le Camere dell'Industria e Commercio sono tenute legalmente a rappresentare gli interessi delle industrie che ne sono membri e, in conseguenza, a consigliare le pubbliche autorità. È il loro status legale che pone queste organizzazioni nella condizione di risolvere il problema della rappresentanza di interessi economici diversi e parzialmente divergenti, che spesso non hanno nient'altro in comune se non la base territoriale. Due ragioni in particolare rendono difficile la organizzazione di tutte le imprese in un dato territorio: il loro numero elevato, con il conseguente problema del *free-riding* (la logica dell'azione collettiva di Olson), e la eterogeneità degli interessi, la quale aumenta i costi del raggiungimento del consenso. Dando alle Camere uno status legale e rendendo la partecipazione ad esse obbligatoria, lo Stato contribuisce a superare questi ostacoli che si frappongono ad una organizzazione unitaria di interessi economici definiti territorialmente (Groser, Hilbert e Voelzkow, 1986). La effettiva influenza delle Camere dell'Industria e del Commercio è probabilmente maggiore al livello locale. La loro associazione nazionale, la DIHT, fa parte delle associazioni di vertice consultate dal governo federale ed esprime gli interessi dell'industria e del commercio, per esempio nella preparazione della legislazione in materia di formazione professionale (una prerogativa federale) o di controllo dell'inquinamento. Al livello regionale, le (associazioni regionali delle) Camere dell'Industria e del Commercio sono consultate dai governi dei Länder per lo sviluppo di una varietà di piani per l'uso del territorio, per lo sviluppo industriale, la progettazione di ferrovie ed autostrade ecc. Sebbene Adam ritenga che l'influenza delle Camere sui governi dei Länder sia debole, in termini di loro capacità a raggiungere i propri obiettivi quando questi siano in conflitto con disegni politici, tuttavia egli

trova che almeno una parte di tali obiettivi siano regolarmente soddisfatti (Adam, 1978, p. 149, pp. 205-211).

Laddove la pianificazione economica avviene sotto forma di programmi congiunti della parte federale e dei Länder, gli stessi governi regionali spesso operano come agenzie di coordinamento per gli interessi sub-regionali che il governo federale si trova di fronte. Perciò, quando nel 1977 la Repubblica Federale decise di finanziare un programma per stimolare la crescita economica attraverso investimenti in diversi campi, inclusa la ristrutturazione urbana, il nucleo del programma — quanto ottenere e a quali condizioni — fu realizzato con la collaborazione dei Länder, i quali, a loro volta, svilupparono propri piani di investimento (poi parti del programma federale) in stretto contatto con gli interessi locali (Harder, 1982). Nel caso della ristrutturazione urbana questo comportava il coinvolgimento delle autorità del governo locale. In proposito, è bene tenere presente che i governi locali della Repubblica Federale non hanno un diritto, costituzionalmente riconosciuto, a partecipare alla elaborazione delle politiche federali; pertanto devono essere rappresentati o dai governi dei Länder oppure dalle associazioni di vertice delle municipalità e delle province tedesche.

3.2. *La protezione ambientale*

Nella maggior parte dei settori interessati dalla protezione ambientale, vale a dire la eliminazione dei rifiuti, l'inquinamento atmosferico, i rumori e le radiazioni, la regolamentazione legislativa costituisce un potere federale. I Länder detengono tuttavia importanti competenze legislative nei settori della protezione delle acque e del paesaggio. I Länder, inoltre, partecipano allo sviluppo di norme e di criteri-guida federali e hanno la supervisione sulla loro attuazione. In più, essi elaborano piani regionali (come per la eliminazione dei rifiuti, la gestione delle risorse idriche, il controllo dell'inquinamento atmosferico) e amministrano programmi di ricerca. La legge del 1974 per il controllo dell'inquinamento atmosferico, per esempio, attribuisce esplicitamente ai Länder il potere di adottare determinati criteri operativi, di fissare standard per la qualità dell'aria in agglomerati urbano-industriali, e di definire, per queste aree, speciali piani antinquinamento che possono apportare re-

strizioni alle emissioni di intensità superiore ai limiti accolti a livello nazionale.

La maggior parte delle norme per la protezione ambientale riguarda direttamente l'industria. Pertanto, le organizzazioni industriali cercano di influenzare lo sviluppo delle politiche a livello nazionale. Nei primi anni '70, quando l'industria non era ancora consapevole del futuro impatto della legislazione ambientale, l'intervento federale provocava conflitti di limitata portata, mentre il conflitto con le organizzazioni industriali divenne manifesto quando le leggi federali furono trasmesse ai Länder per essere rese operative ed essere attuate. A livello federale vi era poi il problema che l'associazione industriale nazionale, BDI, non era in grado di sviluppare facilmente posizioni forti e coerenti, in quanto i diversi settori industriali erano interessati in modo abbastanza differente dalle misure di protezione previste, e le organizzazioni dei singoli settori, dall'altro lato, non possedevano sufficiente peso a livello nazionale. La situazione è diversa in sede regionale, dove non solo organizzazioni imprenditoriali regionali, ma anche singole imprese negoziano e cercano di esercitare pressioni sui ministri responsabili dei Länder, presso i quali le loro minacce — riduzione della occupazione e del reddito, e quindi delle tasse locali — hanno un peso (Mayntz, 1976).

La protezione ambientale è non soltanto un obiettivo di politica generale, ma è anche un interesse popolare largamente diffuso, che trova espressione in organizzazioni regionali e nazionali (Schenkluhn, 1989). Le associazioni per la conservazione della natura, di più antica istituzione, tendono a concentrare le loro attività a livello regionale in quanto, dopo il 1945, i poteri nel settore furono ampiamente assegnati ai Länder, e la legge federale del 1976 non ha modificato sostanzialmente il quadro. Queste associazioni sono, pertanto, caratterizzate da una struttura fortemente regionale. Questo però non vale per tutte le organizzazioni di interesse con fini di protezione ambientale. A partire dai primi anni '70, sono state create nuove associazioni nazionali ad orientamento ecologico. Esse, spesso, non si limitano ad isolate attività locali o sub-regionali, ma si prefiggono di influenzare la nuova politica di protezione ambientale del governo federale, anche attraverso azioni di mobilitazione della opinione pubblica. Alcune di queste organizzazioni hanno successivamente istituito suddivisioni regionali. Le organizzazioni per la conservazione della natura e la protezione

dell'ambiente non sembrano molto attive nell'avviare *iniziative* politiche, mentre appaiono successivamente coinvolte nel processo di *formulazione* delle politiche. Spesso, comunque, le loro attività sono dirette a bloccare l'attuazione locale di una politica generale, così come avviene nell'area della costruzione di impianti nucleari.

3.3. *La politica sanitaria e sociale*

Il sistema sanitario tedesco è regolato da una legge federale, ma è strutturalmente informato ai principi della autonomia ed è decentralizzato a livello regionale. L'assicurazione sanitaria in uno dei fondi-malattia legalmente riconosciuti è obbligatoria per la maggior parte della popolazione. L'origine di questi fondi risale al XIX secolo: le loro associazioni regionali e, più tardi, nazionali si sono gradualmente sviluppate secondo un processo dal basso verso l'alto. Con una sola eccezione (i fondi compensativi tradizionalmente unitari), i fondi malattia sono ancora organizzati su base regionale. Mentre le associazioni nazionali di vertice rappresentano gli interessi dei membri nelle negoziazioni con il governo federale, sono le associazioni regionali che giocano il ruolo più importante nell'assistenza sanitaria.

I medici sono remunerati attraverso i fondi-malattia sulla base di un onorario per servizio, ma è la associazione dei medici dei fondi-malattia (medici convenzionati) (KV) che distribuisce il denaro. Anche queste associazioni hanno avuto, tradizionalmente, una base regionale e solo successivamente hanno dato vita ad una organizzazione nazionale. Le associazioni regionali dei medici convenzionati hanno uno status di autonomia legale. L'elemento centrale del sistema di cura ambulatoriale, cioè la tabella dei compensi per i medici, è determinata con negoziazioni *nazionali*, mentre le negoziazioni annuali per la determinazione del compenso globale (i fondi disponibili per la distribuzione ai medici) hanno luogo tra le associazioni *regionali* dei fondi-malattia legalmente riconosciuti, da una parte, e l'associazione *regionale* dei medici convenzionati, dall'altra. Quest'ultima è anche legalmente responsabile per l'assistenza sanitaria nella sua area. Nella Repubblica Federale di Germania vi sono 18 associazioni di medici convenzionati perché, seguendo precedenti confini storici, ve ne è più d'una in tre Länder.

La base giuridica del sistema sanitario è il vecchio e più volte modificato Statuto Imperiale di Assicurazione Sanitaria (*Reichsversicherungsordnung RVO*). Ogni modifica di questa legge, che determina la struttura basilare del sistema sanitario tedesco così come i servizi ai quali i pazienti hanno legalmente diritto, richiede un intervento legislativo federale. Nella recente riforma sanitaria, ratificata dal parlamento federale alla fine del 1988, le associazioni di vertice dei fondi-malattia e dei medici convenzionati, le associazioni mediche e, ovviamente, le organizzazioni nazionali del lavoro, degli imprenditori, e l'industria farmaceutica avviarono lunghe consultazioni e negoziazioni con il ministro federale responsabile.

La struttura federata caratteristica del sistema di assistenza sanitaria ambulatoriale è egualmente presente nel settore ospedaliero. Gli ospedali pubblici in Germania sono istituzioni locali, provinciali o regionali. Molti ospedali sono gestiti da vaste organizzazioni assistenziali, come la Croce Rossa, la Caritas, ecc. A differenza del sistema di assistenza ambulatoriale, il settore ospedaliero non è completamente auto-regolamentato, poiché in questo campo i ministri responsabili dei Länder hanno importanti poteri decisionali. Mentre le rette ospedaliere sono determinate in negoziazioni tra coloro che procurano il servizio e i fondi-malattia, i governi dei Länder giocano un ruolo importante nella pianificazione ospedaliera. La legge federale del 1972 per il finanziamento degli ospedali, KHG, prescrive che i Länder elaborino piani regionali delle attrezzature necessarie agli ospedali, quale base per la distribuzione delle risorse e mezzo per ridurre la eccessiva assegnazione di letti agli ospedali. I competenti ministri dei Länder hanno chiesto agli interessi rilevanti di partecipare con ruolo consultivo al processo di pianificazione. Questi interessi sono costituiti in associazioni tipicamente *regionali*. In Baviera, per esempio, il comitato per la pianificazione ospedaliera è composto da rappresentanti della Società Ospedaliera Bavarese, del comitato congiunto delle associazioni dei fondi-malattia bavaresi, della associazione municipale, dell'associazione dei governi locali, dell'associazione delle province, del comitato congiunto delle associazioni di assistenza sociale, della associazione degli ospedali privati, dell'ufficio regionale dell'associazione delle compagnie private di assicurazione sanitaria, e dell'Ordine dei Medici (Altenstetter, 1985, p. 55).

Come già si evince dalla precedente enumerazione, anche le

maggiori organizzazioni di assistenza sociale nella Repubblica Federale di Germania sono completamente regionalizzate. Di fatto, i governi dei Länder sono per la Croce Rossa, per la Caritas e la Arbeiterwohlfahrt, le autorità politiche più importanti, non soltanto perché è da essi che queste associazioni traggono i loro fondi pubblici, ma anche perché la loro funzione principale è quella di rendere determinati servizi più che di influenzare le decisioni politiche.

Questo non esclude ogni coinvolgimento delle organizzazioni di assistenza sociale in specifici processi legislativi, all'interno dei quali esse verranno consultate dal competente ministro federale, ma, generalmente, le organizzazioni di assistenza sociale attuano le politiche sociali piuttosto che forgiarle. Questo significa che, nella RFT, esse devono interagire più spesso con autorità politiche regionali che non nazionali. Come nel caso delle associazioni degli interessi, anche nel settore della politica sociale vi sono enti regionali incaricati di coordinare una pluralità di organizzazioni minori. Un esempio ne è il *Landesjugendring*, il quale esiste in tutti i Länder (vi è anche una corrispondente organizzazione nazionale, il *Bundensjugendring*) ed è chiamato a coordinare e a distribuire i fondi pubblici ad un elevato numero di organizzazioni regionali per la gioventù. Nel Baden-Württemberg vi è un ente simile chiamato a coordinare le organizzazioni femminili, il Consiglio Regionale delle Donne (*Landesfrauenrat*), il quale è composto dai rappresentanti di 51 differenti organizzazioni (Schneider, 1987).

3.4. Istruzione, ricerca e sviluppo tecnologico

Come si accennava all'inizio, i Länder sono pienamente responsabili per l'istruzione, e cioè per le scuole e le università. È, di conseguenza, ovvio che tutte le più importanti domande siano presentate al livello regionale. Così, l'unione regionale degli insegnanti, il GEW, iniziative occasionali da parte dei genitori, le organizzazioni degli studenti e singole università, tutti rivolgono le loro domande ai ministri della educazione e della scienza dei Länder.

Nel campo della ricerca e dello sviluppo (R&D) la situazione è più complessa. Dei finanziamenti pubblici per R&D, circa i 2/3 provengono dal governo federale, e 1/3 dai governi dei Länder. Come dimostra la tab. 3, la quota dei Länder è diminuita nel tempo, nonostante sia considerevolmente cresciuta in

TAB. 3. *Spese Pubbliche per R&D*

	Totale	Governo Federale	in %	Länder	in %
1970	6.900	3.504	50,8	3.396	49,2
1975	12.388	7.672	61,9	4.716	38,1
1980	17.120	10.526	61,5	6.594	38,5
1985	19.790	12.701	64,2	7.089	35,8
1987	21.410	13.810	64,5	7.600	35,5

Fonte: Jurgen Hausler, 1989: *Industrieforschung in der Forschungslandschaft der Bundesrepublik: ein Datenbericht*, Köln, MPIFG.

termini assoluti. La stessa tendenza emerge dall'esame delle quote di bilancio destinate alle spese per la ricerca e lo sviluppo: mentre sin dai primi anni '70 circa il 5% delle complessive spese federali è stato destinato alla ricerca e allo sviluppo, solo il 3% circa dei bilanci dei Länder è stato devoluto a R&D negli ultimi 10 anni. La maggior parte del denaro dei Länder va alle Università, principalmente sotto forma di regolari bilanci annuali. Inoltre, i Länder contribuiscono al finanziamento di numerose organizzazioni nazionali di ricerca (Wissenschaftsrat, 1988, p. 43). Più di recente, alcuni Länder hanno incominciato ad adottare speciali programmi per la promozione della ricerca. La tab. 4 illustra questi sforzi e mostra anche la loro differente intensità. Un caso interessante in proposito è il programma di ricerca sugli effetti sociali dello sviluppo tecnologico promosso alcuni anni fa nella Renania-Vestfalia; nella elaborazione di questo programma un ruolo particolarmente attivo lo ha avuto la branca della Renania-Vestfalia del DGB. Una porzione considerevole dei fondi di ricerca destinati a questo programma sono stati assegnati principalmente, ma non esclusivamente, a gruppi di ricercatori provenienti dalla Renania-Vestfalia.

4. Osservazioni conclusive

La conclusione più generale che si può trarre dalla precedente analisi è che non è la natura delle domande, ma il modo in cui i poteri decisionali e le responsabilità politiche sono distribuite fra i diversi livelli di governo che determina i sog-

TAB. 4. *Promozione della ricerca presso le Università. Programmi speciali dei Länder (in milioni di DM)*

Stato	1975	1980	1985	1987 (progetti)
Baden-Württemberg	—	0,1	23,9	34,1
Bayern	1,8	12,0	4,9	25,1
Berlin	—	1,2	12,9	7,1
Bremen	—	0,8	0,6	1,5
Hamburg	—	—	0,2	0,2
Hessen	0,1	1,3	4,5	12,4
Niedersachsen	16,1	38,9	27,3	33,6
Nordrhein-Westfalen	26,9	48,7	30,5	29,4
Rheinland-Pfalz	0,2	0,1	1,0	0,8
Saarland	—	—	0,4	0,6
Schleswig-Holstein	0,1	0,1	0,1	1,5

Fonte: *Wissenschaftsrat*, 1988, p. 44.

getti a cui sono indirizzate le domande (posto che esse siano espresse). Poiché i governi regionali tedeschi, e cioè i Länder, sono molto influenti sia in termini di poteri decisionali che in termini di risorse finanziarie, le organizzazioni degli interessi di ambito regionale sono fortemente incentivate ad agire come attori autonomi. Questo ha contribuito a rafforzare ulteriormente il modello decentrato della organizzazione degli interessi, sorto originariamente per particolari ragioni storiche: nella RFT la organizzazione degli interessi ha una struttura che segue da vicino quella del sistema politico.

Data la struttura differenziata dell'organizzazione degli interessi e della articolazione della domanda ai differenti livelli di governo nella RFT, sorge la questione di quale sia la specificità delle domande espresse al livello regionale. Le domande rivolte al livello di governo federale sono diverse da quelle indirizzate al livello di governo regionale e, se sì, in che cosa differiscono? Come abbiamo visto, l'articolazione delle domande segue da vicino il modello dei poteri federali e dei Länder. Di più, le organizzazioni nazionali di vertice articolano le domande avendo riguardo alla regola-

mentazione nazionale (leggi federali, standards tecnici, norme per la sicurezza occupazionale), mentre le associazioni regionali sono più interessate alle decisioni che vengono assunte per l'attuazione delle politiche nazionali, per la distribuzione dei fondi e la gestione delle crisi. Sembra esservi la tendenza, da parte di questo insieme di funzioni, a diventare più importanti con il rallentamento della crescita economica e l'emergere di situazioni di crisi spesso territorialmente circoscritte. Attualmente nella RFT, non vi è alcuna sensazione che i Länder stiano perdendo di importanza come punti di riferimento per l'articolazione delle domande.

L'ultima notazione induce a chiedersi se vi siano particolari domande che, per la loro natura, possono essere meglio soddisfatte ad un livello intermedio fra la comunità nazionale e quella locale. A questa domanda è relativamente facile rispondere quando si tratti di servizi specifici, con una conosciuta distribuzione territoriale della domanda. La scelta del livello cui affidare la responsabilità per un determinato servizio può essere operata tenendo conto del numero degli utenti necessari per la effettiva utilizzazione del servizio, sia questo un determinato tipo di scuola, o un ospedale o un teatro ecc. Seguendo questi criteri, Frido Wagner (1969) ha individuato dimensioni territoriali ottimali per una lunga serie di servizi pubblici (alcuni dei quali sono meglio gestiti al livello regionale, vedi Wagner, 1969, p. 480).

Comunque, il livello amministrativo al quale determinati servizi sono resi nel modo più efficiente, non corrisponde a una struttura spaziale della domanda. Bisogni e problemi si manifestano sempre localmente: sono avvertiti da singole aziende, in un determinato quartiere, alla scuola locale, sulla strada locale ecc. Ma l'ambito spaziale dei bisogni corrispondenti di assistenza, regolamentazione, risorse finanziarie ed altri tipi di intervento diretti alla soluzione di problemi, difficilmente è di natura puramente locale. La pressione di problemi come la malattia, la disoccupazione, la insufficiente istruzione professionale, il sottosviluppo economico, l'inquinamento atmosferico, ecc., può variare a seconda delle aree, ma solo raramente ha una portata specificamente regionale (per non dire locale). Di più, la maggior parte dei problemi possono essere affrontati con diverse misure, ai diversi livelli di governo. La disoccupazione e lo sviluppo economico forniscono buoni esempi in proposito: sebbene si tratti di problemi ampiamente determi-

nati da forze che operano a livello nazionale ed anche internazionale, gli attori pubblici, così come quelli privati, ai livelli regionali e sub-regionali, sino alla comunità locale, hanno dimostrato che rimane spazio anche per iniziative dei livelli inferiori, le quali possono quantomeno mitigare la dimensione del problema in sede locale. La distribuzione verticale dei poteri governativi e la disponibilità di risorse sono pertanto più importanti per la articolazione delle domande al livello regionale di quanto lo siano la natura del bisogno o del problema.

Dove, come nella RFT, vi sono sia potenti autorità regionali sia un sistema di associazioni regionali notevolmente sviluppato, è chiaro che le organizzazioni regionali sono estremamente importanti per la effettiva articolazione di una ampia serie di domande. Come abbiamo visto, le organizzazioni che agiscono a livello regionale operano anche per la aggregazione ed il coordinamento di interessi dotati di un elevato grado di specificità prima di avviare consultazioni con le autorità politiche, in questo modo prevenendo la frammentazione e la reciproca neutralizzazione di richieste contraddittorie. In questo processo di aggregazione della domanda, i governi locali e provinciali giocano un ruolo altrettanto importante, sia attraverso le loro dirette relazioni verticali con i più alti livelli amministrativi, sia attraverso le loro associazioni regionali, le quali possono agire come gruppi di pressione per il governo del Land.

La integrazione di pressoché tutte le maggiori associazioni regionali di interessi in organizzazioni nazionali di vertice assolve ad un'altra importante funzione. Come già si è notato, vi è una sorta di divisione del lavoro all'interno dell'articolazione delle domande al livello federale e al livello regionale. Il sistema a più livelli dell'organizzazione degli interessi serve a congiungere i due processi di articolazione della domanda, sia attraverso la formazione dell'opinione dal basso verso l'alto, che attraverso un coordinamento dall'alto verso il basso. Gli interessi regionali e nazionali, comunque, non sempre coincidono, non solo perché problemi che gravano pesantemente su certe regioni possono avere una importanza molto più limitata a livello nazionale — ma anche perché le limitazioni che devono essere osservate nella formulazione di domande realistiche sono diverse fra i due livelli. A livello nazionale, per esempio, diventano importanti considerazioni di politica estera che possono essere trascurate nella formulazione delle domande al livello regionale. In questo modo, possono

sorgere conflitti fra le associazioni regionali e quelle nazionali. In un sistema a più livelli di rappresentanza degli interessi, l'emergere di simili conflitti e la disponibilità di meccanismi organizzativi per farvi fronte devono considerarsi altamente funzionali. Una struttura a più livelli di rappresentanza può perciò evitare il pericolo che gli specifici problemi di determinate regioni siano trascurati al livello nazionale ed inoltre evita il pericolo parallelo che gli interessi più generali dei gruppi di natura nazionale (dei lavoratori, delle industrie, dei medici) siano danneggiati da decisioni politiche assunte ai livelli regionali o locali.

Se le organizzazioni regionali sono importanti per la effettiva aggregazione ed articolazione delle domande, possiamo allora chiederci quali sono le loro vie d'accesso al processo decisionale politico. Le organizzazioni regionali di partito, i parlamenti e la burocrazia ministeriale dei Länder sono gli attori principali nello sviluppo e nella attuazione delle politiche a questo livello, ed è soprattutto attraverso la rappresentanza nei partiti politici e le negoziazioni con i ministri dei Länder che le organizzazioni degli interessi cercano di esercitare la loro influenza. La prima di queste due principali vie d'accesso comporta che rappresentanti degli interessi organizzati — sindacati dei lavoratori, associazioni di agricoltori, associazioni imprenditoriali, di medici ecc. — siano presentati come candidati di partito alle elezioni per il Parlamento del Land. Una volta eletti, le organizzazioni cui appartengono si aspettano che essi agiscano come portavoci indipendenti rispetto al partito (una descrizione di ciò si trova in Varain (1964, pp. 289-294) per lo Schleswig-Holstein). A parte questi legami personali, le Commissioni parlamentari dei Länder organizzano anche *hearings* alle quali sono invitati rappresentanti degli interessi. Nel fare ciò, essi seguono una esplicita raccomandazione data nel Maggio 1973 dalla conferenza dei presidenti dei Parlamenti dei Länder, o talvolta seguono anche una regola procedurale formale (come nel caso dei Baden-Württemberg). In Baviera esiste persino uno speciale corpo consultivo, un Senato di 60 membri delegati principalmente dalle grandi organizzazioni di interessi.

La principale via d'accesso ai ministri è costituita dalla consultazione e dalla negoziazione. La consultazione di organizzazioni di interessi è diffusa tanto al livello dei Länder quanto al livello federale, ed è considerata una pratica legittima anche

laddove non è prescritta da regole procedurali. La consultazione avviene in vari modi; comitati consultivi permanenti e *ad-hoc* (normalmente composti da rappresentanti di interessi e da esperti scientifici), *hearings*, contatti informali bilaterali. In termini quantitativi, i contatti informali probabilmente prevalgono. Molto spesso sembra che queste consultazioni siano avviate dalla burocrazia ministeriale nel tentativo di sondare coloro che successivamente possono essere interessati da una determinata decisione. Quando *molti* attori sono interessati da una politica futura, da un programma di assistenza finanziaria, da standard di regolamentazione ecc., i rappresentanti delle *organizzazioni* di interessi sono invitati dal ministro. Per quanto riguarda grandi imprese industriali, singole università o ospedali regionali si hanno contatti diretti senza la intermediazione dei gruppi di interessi. Questo enfatizza ancora di più l'importanza delle associazioni regionali per l'aggregazione delle domande disperse.

Infine, il materiale descrittivo presentato nella sezione precedente ha mostrato che al livello regionale nella RFT esistono sia strutture neo-corporative di elaborazione delle politiche che «governi privati». Un esempio molto chiaro di questi ultimi è stato individuato nel settore di cura ambulatoriale del sistema sanitario, ma anche nelle Camere dell'Industria e del Commercio (istituzioni simili esistono nei settori dell'artigianato e dell'agricoltura e nel campo medico). La Germania è un paese federalizzato non solo nel senso politico-amministrativo, ma anche in molti settori di auto-regolamentazione istituzionalizzata.

Si può aggiungere, in conclusione, che i due connessi sistemi a più livelli del governo e delle organizzazioni di interessi, pur non essendo mai esenti da tensioni, appaiono abbastanza stabili almeno dalla metà degli anni '70. Dopo una fase iniziale in cui le istituzioni regionali erano più forti delle nuove istituzioni federali, vi è stato un lungo periodo durante il quale tendenze alla centralizzazione sono apparse dominanti, e vi erano frequenti lamentele circa l'erosione dell'autonomia costituzionale dei governi locali e dei Länder. Ma più recentemente il bilanciamento delle forze centralizzatrici e decentralizzatrici sembra avere raggiunto un equilibrio abbastanza stabile, e oggi vi è un generale accordo circa l'importanza dei livelli inferiori di governo con capacità autonome e sufficientemente forti di soluzione dei problemi. Un esempio in proposito è la crescente

attenzione che ha avuto la «storia di successo» del Baden Württemberg, il cui governo, attraverso un sapiente uso dei suoi poteri e dei vantaggi naturali delle sue aree (in termini di risorse economiche e naturali) è riuscito a stimolare un notevole processo di sviluppo socio-economico, scientifico-tecnologico e culturale. Il Baden Württemberg sta diventando un modello istruttivo per altri Länder tedeschi, i quali pure possono incominciare a comprendere la durevole e magari anche crescente importanza funzionale del livello di governo regionale in un momento di forte internazionalizzazione politica ed economica.

[Traduzione di Carla Barbati]

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adam, H. (1979), *Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse*, Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Altenstetter, C. (1985), *Krankenhausbedarfsplanung*, München: Oldenbourg.
- Bundesrepublik Deutschland (1986), *Staatshandbuch, Teilausgabe: Verbände, Vereinigungen, wissenschaftliche Einrichtungen*, Zusammenschlüsse des öffentlichen Lebens, 1986 edition. Köln: Heymanns Verlag.
- Eschenburg, T. (1983), *Jahre der Besatzung 1945-1949*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Groser, M., Hilbert, J., Voelzkow, H. (1986), *Die Organisation von Wirtschaftssystem im Kammersystem der Bundesrepublik Deutschland*, Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie PET Nr. 9: Universität Bielefeld.
- Harder, E. (1982), *Implementation von Konjunkturprogrammen, dargestellt am Beispiel der Städtebauförderungsmaßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms*, St. Augustin: Institut für Kommunalwissenschaften.
- Hilbert, J. (1988), *Unternehmerverbände im produzierenden Ernährungsgewerbe*, München: Rainer Hamp Verlag.
- Mayntz, R. (1976) Environmental Policy Conflicts: The Case of the German Federal Republic, in *Policy Analysis*, 2, pp. 577-587.
- Ritter, G. A., Niehuss, M. (1987), *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags- und Landtagswahlen 1946-1987*, München: Ch. Beck.
- Schenkluhn, B. (1990), *Umweltverbände und Umweltpolitik*, in H. Schreiber, G. Timm (eds.), *Im Dienste der Umwelt und der Politik. Zur Kritik der Arbeit des Sachverständigen für Umweltfragen*, Berlin: Analytica Verlagsgesellschaft.
- Schneider, H. (ed., 1987), *Verbände in Baden-Württemberg*, Stuttgart etc.: Kohlhammer.

- Varain, H. (1964), *Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958*, Köln & Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Verlag Hoppenstedt & Co. (eds., 1987), *Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft*, 37th edition. Darmstadt: Verlag Hoppenstedt & Co.
- Wagener, F. (1969), *Neubau der Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, H. (1987), *Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften*, Frankfurt a. M.: Campus.
- Wissenschaftsrat (1988), *Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren*, Köln: Wissenschaftsrat.

Summary. In the FRG, the regional level of the Länder is highly salient for the articulation and representation of interests, because the Länder enjoy considerable decision-making powers and have fully developed administrations whose collective weight is even larger than that of the federal administration. The two-tier structure of interest organization in the FRG reflects the constitutional distribution of functions, both organizationally and with respect to the kinds of issues involved in interest group politics at the two levels. Most national interest organizations are composed of regional organizations which correspond more or less with Länder boundaries and which are corporate actors in their own right. At the federal level, concern is more with influencing legislation, while at the regional level interest organizations are often involved in planning and policy implementation. The article traces the historical development of this two-tier structure of interest representation and illustrates its mode of operation in a number of different policy sectors. In conclusion, the functions served by this structural arrangement are pointed out.