

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 488

**Erklärung von
Gruppenphänomenen
in der Wirtschaftspolitik**

**Politologische und volkswirtschaftliche
Theorien sowie Analyseansätze**

Von

Sylke Behrends



Duncker & Humblot · Berlin

SYLKE BEHREND

**Erklärung von Gruppenphänomenen
in der Wirtschaftspolitik**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 488

Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik

Politologische und volkswirtschaftliche
Theorien sowie Analyseansätze

Von

Sylke Behrends



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Behrends, Sylke:

Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik :
politologische und volkswirtschaftliche Theorien sowie
Analyseansätze / von Sylke Behrends. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1999

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 488)

Zugl: Oldenburg, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09290-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-09290-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Für Johannes und Anne
in großer Dankbarkeit*

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Juli 1997 vom Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg unter dem Titel „Politologische und volkswirtschaftliche Theorien sowie Analyseansätze zur Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik“ als Dissertation angenommen. Die Dissertation entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Volkswirtschaftslehre/Wirtschaftspolitik bei Herrn Professor Dr. Hans-Rudolf Peters, Institut für Volkswirtschaftslehre I, Universität Oldenburg.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Hans-Rudolf Peters, der den Anstoß zu dieser Untersuchung gab und die Arbeit durch seine gute Betreuung förderte. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Wolfgang Rudzio, der freundlicherweise die Zweitkorrektur übernommen hat.

Außerordentlicher Dank gebührt meinen Eltern, die durch ihre vielfältige Unterstützung unter großem persönlichen Verzicht meine wissenschaftliche Arbeit stets entscheidend gefördert haben.

Oldenburg, im Mai 1998

Sylke Behrends

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung	15
------------------------------	----

Teil 1

Wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene

A. Zum Begriff der Gruppe und ihrer Erscheinungen	19
I. Terminus Gruppe und seine Charakteristika	19
II. Gruppenarten	20
III. Wirtschaftspolitische Gruppen	24
1. Wirtschaftspolitischer Gruppenbegriff	24
2. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger	25
3. Gruppenbildungen auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Beeinflussungskräfte	26
B. Verhaltensannahmen	32
I. Methodologischer Individualismus	32
II. Methodologischer Kollektivismus	33

Teil 2

Gruppentheorien in der Politikwissenschaft

A. Pluralismustheorien	35
I. Amerikanische Pluralismustheorien	35
1. Politik als interessen geleitetes Handeln von Gruppen	35
2. Politik als (Interessen-)Gruppenprozeß	37
3. Gruppen als Basis der Politik	39

II.	Europäische (Neo-)Pluralismustheorien	41
1.	Wesen der menschlichen Verbände	41
2.	Theorie der Verbandspersonalität	42
3.	Staat als Vereinigung von Gruppen	44
4.	Pluralität der Souveränitäten	45
5.	Neopluralismus	47
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	48
B.	Systemtheorien	54
I.	Kybernetische und funktional-kybernetische Systemtheorie	54
1.	Politische Kybernetik	54
2.	Theorie gesamtgesellschaftlicher Steuerung	59
II.	Strukturell-funktionale Systemtheorie	64
1.	Strukturmodell des politischen Systems	64
2.	Rollen- und strukturanalytisches Politiksystem	68
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	74
C.	Konflikttheorien	79
I.	Pluralismuskritik	80
1.	Linksorientierte Pluralismuskritik	80
a)	Elitenherrschaft	80
b)	Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen	81
c)	Gesellschaftliche Interessenkonfliktfelder	83
2.	Rechtsorientierte Pluralismuskritik	85
a)	Dualismus von Staat und Gesellschaft	85
b)	Herrschaft der Verbände?	88
c)	Konzept der Formierten Gesellschaft	88
d)	Gewerkschaftsstaat	91
e)	Neue Soziale Frage	91
II.	Korporatismustheorien	92
1.	Neokorporatismus	93
a)	Korporatismus als Interessenvermittlungssystem	94
b)	Liberaler Korporatismus	96
2.	Mesokorporatismus	99
III.	Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	104
D.	Politische Organisationssoziologie	108
I.	Regierung	108
II.	Ministerialbürokratie	110
III.	Parlament	113
1.	Fraktionen	113
2.	Bundestagsausschüsse	114

3. Bundesratsausschüsse	116
4. Vermittlungsausschuß	116
IV. Politische Parteien	117
1. Gesetz der Oligarchie	117
2. Faktionalismusforschung	120
V. Interessenverbände	126
1. Innerverbandliche Struktur und Willensbildung	126
2. Wirtschaftspolitische Einflußnahme	130
a) Einflußfaktoren und Einflußpotential	130
b) Bundesregierung	133
c) Ministerialbürokratie	134
d) Parlament	137
e) Politische Parteien	139
VI. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	141

Teil 3

Gruppentheorien in der traditionellen Volkswirtschaftslehre

A. Mikroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre	143
I. Analytischer Ansatz der Mikroökonomie	143
II. Klassischer Liberalismus	143
III. Theorie des kollektiven Marktverhaltens: Kollektivmonopoltheorie	146
IV. Neoliberale Ordnungstheorie und -politik: Freiburger Schule und Ordoliberalismus	149
V. Theorie der countervailing power	153
VI. Allgemeine wirtschaftspolitische Theorie der Interessenverbände	155
1. Funktionen der Interessenverbände und ihre wirtschaftspolitische Einflußnahme	156
2. Position des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik)	158
3. Bestimmungsgründe für das Handeln der Interessenverbände	159
4. Gruppenverhandlungen als drittes Koordinationssystem zwischen Marktwirtschaft und zentralgeleiteter Wirtschaft	161
5. Gestaltungsmöglichkeiten zur Begrenzung des interventionistisch-wirtschaftspolitischen Einflusses der Interessenverbände	162
VII. Spieltheorie	165
VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	168

B. Makroökonomisch determinierte Volkswirtschaftslehre	171
I. Analytischer Ansatz der Makroökonomie	171
II. Physiokratisches Klassen- bzw. Sektorenschema	173
III. Input-Output-Analyse	174
IV. Stabilisierungs- bzw. Stabilitätspolitik	174
V. Arbeitsmarkt und Lohnpolitik	175
VI. Wachstumstheorie	176
VII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	177

Teil 4

Gruppentheorien in der Neuen Politischen Ökonomie

A. Mikroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie	179
I. Methodik der Neuen Politischen Ökonomie	179
II. Ökonomische Theorie der Demokratie	180
III. Theorie des kollektiven Handelns	186
IV. Theorie des politischen Unternehmers	192
V. Theorie der politischen Organisation	195
1. Innere Struktur von Organisationen	196
2. Leistungsbewertung in Organisationen	200
VI. Ökonomische Theorie der Regulierung	202
1. Staatliche Regulierung	202
2. Verhaltensweisen der Regulatoren	205
VII. Theorie des rent-seeking	208
VIII. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	209
B. Makroökonomisch determinierte Neue Politische Ökonomie	215
I. Analytischer Ansatz	215
II. Theorien politischer Konjunkturzyklen	215
1. Modell des political business cycle	216
2. Theorie des parteipolitischen Konjunkturzyklus: Partisantheorie	217
3. Rationale Partisantheorie	219
III. Konzertierte Aktion	221
1. Konzertierte Aktion als spezifisch einkommenspolitisches Instrumentarium der Globalsteuerung	221
2. Konzertierte Aktion als allgemein wirtschaftspolitisches Instrumentarium	227
IV. Theorie des Aufstiegs und Niedergangs von Nationen	231
V. Aussagewert für die Analyse wirtschaftspolitischer Gruppen	234

Teil 5

**Mesoökonomie als
originärer gruppenspezifischer Ansatz innerhalb
der Neuen Politischen Ökonomie**

A. Gründe für die Bildung der neuen Disziplin Mesoökonomie	238
I. Klassifikatorisches Defizit innerhalb der Volkswirtschaftslehre	238
II. Gruppenstrukturelle Theoriedefizite innerhalb der Volkswirtschaftslehre	239
III. Notwendigkeit eines spezifischen Instrumentariums zur Erforschung struktureller Gruppenphänomene	243
B. Mesoökonomische Elemente	245
I. Der interdisziplinäre Ansatz	245
II. Soziologische und sozialpsychologische Determinanten	246
III. Organisationssoziologische und -psychologische Determinanten	248
IV. Neue Politische Ökonomie	249
V. Ausbau zu einer Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirt- schaftspolitik	253
C. Mesoökonomisches Grundmodell: Markt für Strukturhilfen	255
I. Das Marktgut Strukturhilfe	255
II. Marktstruktur von Angebot und Nachfrage	258
III. Verhaltensweisen der Anbieter	259
1. Ministerialbürokratie	260
2. Regierung	268
3. Politische Parteien	271
4. Parlament	272
IV. Verhaltensweisen der Nachfrager	273
V. Marktmechanismus: Interdependenzmodell	274
D. Lösungsansätze und -konzeptionen zur Reduktion ordnungsinkonformer Gruppenpolitik	280
I. Lösungsvorschläge der Konflikttheoretiker	280
II. Lösungsvorschläge mikroökonomisch determinierter Volkswirtschafts- lehre	281
III. Transparenz wirtschaftspolitischen Verbandshandelns	282
IV. Bildung eines Wirtschafts- und Sozialrates	284
V. Verbändegesetz	285
VI. Verhaltensbeeinflussung und -änderung wirtschaftspolitischer Entschei- dungsträger	287

VII.	Ordostrukturpolitische Konzeption der optimalen Strukturflexibilität	288
1.	Der Grundgedanke	288
2.	Transparenz strukturpolitischer Maßnahmen und Verhaltensweisen	289
3.	Rahmengesetz zur Strukturpolitik	290
4.	Bildung eines Strukturfonds	291
5.	Errichtung eines Wissenschaftlichen Strukturrates	292
6.	Änderung der Organisationsstruktur wirtschaftspolitischer Ministerien	294
VIII.	Harmonisierung auf supranationaler Ebene	294
IX.	Steuerbemessungsgrundlage, Budgetausgleichsvorschrift sowie Verfall- datum für staatliche Programme und Gesetze	295
X.	Referendum	297
XI.	Erfolgschancen und Ausblick	297
Zusammenfassung		302
Anhang		306
1.	A dynamic response model of a political system	306
2.	A crude model: A functional diagram of information flow in foreign policy de- cisions	307
3.	Systematik der Volkswirtschaftslehre	308
4.	Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland	309
5.	Kompetenzinteressen in einer Ministerialorganisation	310
6.	Politisch-mesoökonomisches Interdependenz- und Verteilungsmodell	311
7.	Aktionsphasen wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Handelns	312
8.	Interaktionsschema	313
Literaturverzeichnis		317
Sachregister		340

*In der Arbeit am Objekt,
an den Problemen der wirklichen Wirtschaft selbst
fragt man die Denker der Vergangenheit,
und in der gemeinsamen Anstrengung um die
Lösung der Sachprobleme
kommt man ihnen wirklich nahe.*

*Walter Eucken, Grundlagen der Nationalökonomie,
Vorwort, 1942*

Problemstellung

Die heutige Gesellschaft hat sich in parlamentarischen Demokratien mit marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen überwiegend zu einer Gesellschaft organisierter Gruppen entwickelt. Diese soziale Erscheinung zeigt sich auch innerhalb der Wirtschaftspolitik, in der gesellschaftlichen Gruppen als wirtschaftspolitische Gruppenphänomene eine große Bedeutung zukommt. Nicht den Marktkräften wird der Vorrang gegeben, sondern eine korporatistische Wirtschaftspolitik praktiziert. So ist insbesondere die Neigung gesellschaftlicher Gruppen, zu ihren Gunsten Einfluß auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu nehmen und die Bereitschaft wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger, bestimmten Gruppenforderungen nachzugeben, ein in der Realität ständig beobachtbares Phänomen. Bei dieser Strukturerhaltungs- und Industriepolitik haben sich wirtschaftspolitische Entscheidungsträger und organisierte Interessenverbände zu einem politisch-ökonomischen Verbund zusammengefunden, um sich den Anforderungen des Marktes durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik zu entziehen. Statt sich dem nationalen und internationalen Wettbewerb zu stellen, ihre Strukturen anzupassen, den Strukturwandel zu forcieren und dem Marktmechanismus zu vertrauen, versuchen die wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen gemeinsam mit der Regierung durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik die Marktkräfte zu umgehen und die gegebenen Strukturen zu konservieren sowie Strukturwandlungen zu unterbinden. Ein feinmaschiges Netz gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen konflikt- und organisationsfähigen Interessengruppen sowie strukturpolitischen Entscheidungsträgern hat dazu geführt, daß Wirtschaftszweige erhalten worden sind, die unter Marktbedingungen keine Chance gehabt hätten. Als Ergebnis dieses praktizierten Verhaltens von strukturpolitischen Instanzen

und Interessengruppen ergibt sich eine massive Begünstigungspolitik in Form von Strukturhilfen für bestimmte Wirtschaftszweige, Berufsgruppen und Regionen, wie es sich anhand der Bereiche Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau, Schiffbau, Verkehrs-, Elektrizitäts-, Versicherungswirtschaft und Wohnungsbau empirisch belegen läßt.

Da diese praktizierte Wirtschaftspolitik folglich nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen begünstigt und sich im allgemeinen zu Lasten des Allgemeinwohls¹ auswirkt, ist es Aufgabe der Volkswirtschaftslehre und insbesondere der theoretischen Wirtschaftspolitik, die Bestimmungsfaktoren in Form der Zielpräferenzen und daraus resultierenden Verhaltensweisen der an der Gruppenbegünstigungspolitik beteiligten Akteure offenzulegen und zu analysieren. Dabei ist zu beachten, daß die gesellschaftlichen Interessengruppen bei dem Prozeß der wirtschaftspolitischen Einflußnahme nicht nur auf einzelne wirtschaftspolitische Entscheidungsträger treffen. Auch die wirtschaftspolitische Entscheidungsebene kann sich aus Gruppen, die unterschiedliche Strukturen aufweisen, zusammensetzen. Z. B. fassen Organisationspläne in Ministerien, Ämtern und politischen Parteien bestimmte Positionen aus zweckrationalen Gründen zu Einheiten zusammen, was dazu führen kann, daß die einzelnen Stelleninhaber sich zu formalen oder auch informellen Gruppen zusammenschließen. Nur wenn es gelingt, die tatsächlichen Verhaltensweisen aller wirtschaftspolitisch relevanten Phänomene der heutigen Gruppengesellschaft innerhalb der Wirtschaftspolitik theoretisch zu erklären, ist es auch möglich, Mechanismen und Instrumentarien zur Eindämmung allgemeinwohlgefährdender praktizierter Gruppenbegünstigungspolitik aufzuzeigen.

Die zentrale Aufgabe dieser Arbeit besteht in der Untersuchung, ob und in welchem Ausmaß dem Tatbestand der Gruppengesellschaft und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern innerhalb der politik- und volkswirtschaftlichen Gruppentheorien Rechnung getragen wird. Dieser weitgesteckte Untersuchungsrahmen ist notwendig, weil die Wirtschaftspolitik nicht nur ein Teilgebiet der ökonomischen Theorie, sondern auch der Politologie bildet. Wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene² sind demzufolge sowohl Erkenntnisobjekte der volkswirtschaftlichen als auch der politologischen Disziplin. Eine effiziente Untersuchung und Beurteilung wirtschaftspolitischer Gruppen ist ohne detaillierte Kenntnisnahme ihrer Stellung, Funktionsweise und inneren Struktur in den verschiedenen Theorien nicht möglich. Zur

¹ Zur Problematik des Allgemeinwohlbegriffs s. z. B. Peters, 1995, S. 81 ff.

² Obwohl die Gruppe und ihre Erscheinungen allgemein primäres Erkenntnisobjekt der Soziologie und Sozialpsychologie sind, stehen deren Erkenntnisse nicht im Vordergrund dieser Arbeit. Sie werden als Erfahrungsobjekte dieser Wissenschaften nur dort berücksichtigt, wo sie für das weitere Verständnis der Arbeit erforderlich sind.

Analyse der Fragestellung, inwieweit die einzelnen Disziplinen wirtschaftspolitische Gruppenphänomene berücksichtigen, wird die Arbeit in *fünf Teile* und insgesamt *vierzehn Kapitel* gegliedert.

Für das grundlegende Verständnis ist es im *ersten Teil* in *Kapitel A* zunächst erforderlich, *wirtschaftspolitisch relevante Gruppenphänomene* als Erkenntnisobjekte der vorliegenden Untersuchung aufzuzeigen und in *Kapitel B* die beiden *Ansätze zur Erklärung der Verhaltensweisen von Gruppen*, den methodologischen Individualismus und den methodologischen Kollektivismus, darzulegen.

Entsprechend der Zielsetzung der Untersuchung enthalten die folgenden vier Teile und die dazugehörigen Kapitel eine Darstellung der *politologischen* und *ökonomischen Gruppentheorien* sowie deren jeweiligen Aussagewert zur Erklärung wirtschaftspolitischer Gruppen und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern. Dabei werden die einzelnen Theorien nicht einfach aneinandergereiht, sondern sie werden - je nach gruppenspezifischer Einteilungskriterien - systematisiert und ihre Entwicklungslinien kritisch analysiert. Da die volkswirtschaftlichen Gruppentheorien größtenteils auf den politologischen Lehren aufbauen, werden zuerst in *Teil zwei* die *Gruppentheorien innerhalb der Politikwissenschaften* skizziert und kritisch bewertet. Als Einteilungskriterium gilt die entwicklungsgeschichtliche Beurteilung (organisierten) Gruppenhandelns überwiegend innerhalb von Demokratien. Demzufolge beinhaltet *Kapitel A* die verschiedenen *Pluralismustheorien*, *Kapitel B* die *Systemtheorien* und *Kapitel C* die *Konflikttheorien*. Da jedoch mittels dieser drei politologischen Gruppentheorien nicht alle gruppenstrukturellen politologischen Sachverhalte hinreichend erklärt worden sind, folgt zusätzlich in *Kapitel D* im Rahmen der *politischen Organisationssoziologie* eine detaillierte Darstellung intra- und teilweise auch intergruppenstruktureller Verhaltensweisen sowohl von Interessengruppen als auch von staatlichen Entscheidungsträgern.

Gruppenstrukturelle Phänomene innerhalb der Volkswirtschaftslehre finden sowohl in den Bereichen der traditionellen Volkswirtschaftslehre als auch der Neuen Politischen Ökonomie Berücksichtigung. Deshalb konzentriert sich *Teil drei* auf die *Gruppentheorien in der traditionellen Volkswirtschaftslehre*, während in *Teil vier* die *Gruppentheorien in der Neuen Politischen Ökonomie* dargestellt werden. In beiden Teilen erweist es sich aus verhaltenswissenschaftlichen Gründen als sinnvoll, jeweils zwischen einem mikroökonomischen und einem makroökonomischen Analyseansatz zu differenzieren. Demzufolge beinhaltet in *Teil drei Kapitel A* die *mikroökonomisch fundierten Gruppentheorien* und *Kapitel B* die *makroökonomisch determinierten gruppenspezifischen Theorien innerhalb der traditionellen Volkswirtschaftslehre*. Analog beschäftigt sich in *Teil vier Kapitel A* mit den *gruppenspezifischen Theorien in der mikroökonomisch orientierten Neuen Politischen Ökonomie*, während sich *Kapitel B* mit