
Dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände?

**Entstehung, Funktionsfähigkeit und
Problemlösungskapazität freiwilliger Selbstregulierung
im Binnenbereich der Unternehmer***

Franz Traxler

1. Steuerungsprobleme des Staates und nichtstaatliche Problemlösungsstrategien

In allen entwickelten Industriegesellschaften nehmen die Schwierigkeiten staatlicher Steuerung zu. Krisenphänomene auf der Ebene der Systemintegration (z. B. im Verhältnis von Ökonomie und Ökologie) ebenso wie neue Konfliktlinien auf der Ebene der sozialen Integration (z. B. in Form des Aufkommens „postindustrieller“ Protestbewegungen) dokumentieren eine wachsende Diskrepanz von Steuerungsbedarf und Steuerungskapazität. Unterscheidet man im Zusammenhang mit Steuerungs(Regulierungs)maßnahmen analytisch zwischen Steuerungsinstanzen, Steuerungsziel, Steuerungsmitteln, Steuerungsadressaten und Steuerungsobjekt (Mayntz 1985), so lassen sich diese Steuerungsprobleme auf folgende Ursachen zurückführen:

- Unzureichendes Wissen der Steuerungsinstanzen über die Bedingungen der Realisierung des Steuerungsziels.
- Unzureichende Implementation des Steuerungsziels durch die Vollzugsinstanzen.

* Die empirischen Befunde dieses Aufsatzes entstammen dem Kontext eines am Wissenschaftszentrum Berlin und am European University Institute (Florenz) koordinierten international vergleichenden Forschungsprojektes über Unternehmerverbände (Schmitter/Streeck 1981). Zusammenfassende Ergebnisse und theoretische Schlußfolgerungen zur Konstitution, internen Integration und Steuerungskapazität von Österreichs Unternehmerverbänden enthält Traxler (1986). Vorarbeiten zu diesem Aufsatz finden sich auch in Traxler (1985).

- Unzureichende Akzeptanz der Steuerungsziele und/oder -mittel durch die Steuerungsadressaten.
- Übermäßige Komplexität des Steuerungsobjekts.

Grundsätzlich stehen den staatlichen Entscheidungsträgern zwei Ansatzpunkte zur Disposition, die Schere von Steuerungsbedarf und -kapazität zu schließen. Zum einen können sie immanent darauf abzielen, die eigene Problemlösungsfähigkeit durch interne Reorganisation ihrer Prozeduren und Ressourcen zu steigern. Speziell in den sechziger und siebziger Jahren stand diese Strategie für den Anspruch, eine krisenfreie Regulierung der Gesellschaft sicherzustellen. Indessen gibt es mittlerweile gute Gründe zu bezweifeln, daß auf diese Weise eine hinreichende Annäherung der staatlichen Steuerungsfähigkeit an die gesellschaftlichen Probleme herbeigeführt werden kann. Denn einerseits stellen funktionsorientierte Zweckprogramme nur eines unter mehreren konkurrierenden Rationalitätskriterien dar, deren Beachtung staatlichem Handeln geboten ist (Offe 1974); andererseits ist die Steuerungskapazität des Staates strukturellen Restriktionen unterworfen, die in der Eigenart seines Steuerungsobjektes liegen (z. B. Ronge/Schmiege 1973).

Angesichts dieser begrenzten Möglichkeit, die Eigenkomplexität staatlichen Handelns zu steigern, findet der zweite Ansatzpunkt zur Entschärfung des Steuerungsdilemmas in der jüngeren wissenschaftlichen und politischen Diskussion verstärkte Aufmerksamkeit. Er besteht in der Entlastung des Staates von Problemdruck. Diesbezüglich lassen sich drei grundlegende Entlastungsvarianten unterscheiden: 1. die Deregulierung, 2. die Reduktion des Bestandes an Steuerungsproblemen und 3. die Dezentralisation.

1. Deregulierung stellt darauf ab, den staatlichen Entscheidungsträgern durch die (Wieder)Herstellung interventionsfreier Sphären Entlastung zu verschaffen. Die Lösung gesellschaftlicher Probleme erfolgt nicht durch den Staat, sondern wird anderen Mechanismen, namentlich dem Markt und der Gemeinschaft, anheimgestellt. Indem durch Interventionsverzicht in den betreffenden Sphären die vorstaatlichen Machtverhältnisse ungebrochene Geltung erhalten, ist unter wohlfahrtlichen Gesichtspunkten diese Form der Staatsentlastung mindestens als ordnungspolitische Generalstrategie problematisch¹. Denn diese Verhältnisse sind selten so beschaffen, daß sie aus sich heraus unter ihren Akteuren die Orientierung an pareto-optimalen Lösungen begünstigen. Jedenfalls stellt sich unter solchen Bedingungen die Verwirklichung wohlfahrtlicher Ziele nur höchst zufällig ein. Deregulierung bedeutet deshalb nicht die Fortführung dieser Ziele mit anderen Mitteln sondern deren Suspendierung. Aber selbst wenn man einmal von diesen Zielen absieht, bleibt der gesamtgesellschaftliche Ertrag dieser Entlastungsstrategie fraglich. Denn das neoliberale Dogma leistungshemmender Wirkungen politischer Institutionen, aus dem Deregulierung erst ihre Plausibilität erhält, ist empirisch keineswegs evident. Die Befunde neuerer international vergleichender Studien weisen darauf hin, daß gerade jene westlichen Industriegesellschaften, die eine aktiv interven-

tionistische Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen, in zentralen Wirtschaftsindikatoren bislang eine überdurchschnittliche Erfolgsbilanz aufweisen (z. B. Scharpf 1984, Schmidt 1982; 1986, Whiteley 1983). Dies bedeutet, daß nicht schlicht ein *quantitatives* Mehr oder Weniger an politischen Institutionen die Schlüsselfrage für eine vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung ist. Entscheidend ist ihre *qualitative* Beschaffenheit: ob sie die Konzertierung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte in einem Ausmaß zu leisten vermögen, die jene aktive, langfristorientierte Politik ermöglicht.

Diese Befunde erlauben eine differenziertere Betrachtung des Dilemmas einer wachsenden Diskrepanz von Problembeständen und Problemlösungsfähigkeit. Denn die komparativen Vorteile einer politisch-institutionell gesicherten Konzertierung der gesellschaftlichen Interessenlagen legt den Schluß nahe, daß dieses Dilemma nicht einfach aus der Rigidität der Institutionen des politischen Systems *allein*, sondern aus der abnehmenden Flexibilität *aller* gesellschaftlichen Subsysteme resultiert. Bedingt ist diese Abnahme durch die Folgeprobleme der fortschreitenden funktionalen Differenzierung und Spezialisierung in der Gesellschaft (Offe 1985, Schimank/Glagow 1984). Durch sie wird zwar die Ausweitung der Handlungsoptionen und der Leistungsfähigkeit der gesellschaftlichen Subsysteme (wie z. B. Wirtschaft, Ausbildung) vorangetrieben; dies freilich um den Preis, daß sich deren Koordination immer schwieriger gestaltet. Denn die funktionale Spezialisierung auf die Bearbeitung eines gesellschaftlichen (Teil)Problems setzt eine Eigenlogik der Handlungskriterien, Institutionen und Kommunikationsformen im Binnenbereich der Subsysteme frei, die zu wechselseitig erhöhten Externalitäten und Immobilismen führt. Dies ist umso folgenreicher, als auch die Abhängigkeit der Subsysteme untereinander zunimmt. Koordination und Konzertierung werden damit immer dringlicher, aber auch immer unwahrscheinlicher. Unter diesem Blickwinkel wird auch verständlich, warum jede Strategie, die monistisch auf die Steigerung der Problemlösungsfähigkeit *eines* spezifischen ordnungspolitischen Mechanismus setzt (sei es z. B. auf die Verfeinerung von Rechtsetzung und -vollzug des Staates oder auch auf das deregulierte Spiel der Marktkräfte) systematisch zu kurz greift. Im ungünstigsten Fall werden dadurch Wirkungsketten ausgelöst, die die gesamtgesellschaftliche Koordination noch weiter erschweren.

2. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, durch Verringerung der wechselseitigen Externalitäten und Interdependenzen der Subsysteme eine Reduktion des Problembestandes herbeizuführen (Offe 1985). Allerdings bleibt zu dieser Strategie anzumerken, daß sie ihrerseits erhebliche Steuerungsprobleme aufwirft. Da aus den oben skizzierten Gründen kein Subsystem die Federführung im Prozeß der Reduktion des gesellschaftlichen Steuerungsbedarfs übernehmen kann, erweist sich die horizontale Abstimmung zwischen den Subsystemen als unumgänglich. Für dieses Koordinationsproblem wirkt verschärfend, daß seine Lösung ein kollektives Gut darstellt (ähnlich Offe 1985, S. 33). Unterbleibt die (Selbst)Beschränkung der Handlungsoptio-

nen und Spezialisierungsschritte in maßgebenden Subsystemen, so gerät dies nicht nur zum Nachteil der angepeilten Verringerung der gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprobleme, sondern geht auch zu Lasten der Leistungsfähigkeit der sich beschränkenden Subsysteme². Dieses in der Spieltheorie als „Gefangenendilemma“ formalisierte Kooperationsproblem manifestiert sich auch in der Zeitdimension. Denn kurz- bis mittelfristig würde die praktische Umsetzung dieser Steuerungsstrategie ebenso viele Koordinationsprobleme mit sich bringen wie das Fortbestehen jenes Steuerungsdilemmas, auf das sie sich als Problemlösung bezieht.

3. Wie die Deregulierung und die Reduktion des Bestandes an Steuerungsproblemen setzt auch die Dezentralisation auf das selbstregulative Potential der Gesellschaft. Im konkreten zielt sie darauf ab, eine Entlastung des Staates von Problemdruck dadurch herbeizuführen, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nichtstaatlichen Steuerungsinstanzen übertragen wird. Als Hoffnungsträger für die Übernahme solcher Aufgaben gelten vor allem die (Interessen)Verbände. Dies steht in Zusammenhang mit ihren „Scharnier- und Pufferfunktionen“ im Verhältnis von Staat und Gesellschaft (Alemann/Heinze 1981, S. 46). Analog den staatlichen Organen stellen auch Verbände ein kollektives Gut („Interessenvertretung“) bereit und unterliegen damit dem nämlichen Problem, daß das Selbstinteresse der gesellschaftlichen Akteure eine höchst ungewisse Basis dafür bietet (Olson 1965). Diese in der sozialwissenschaftlichen Diskussion meist als „Korporatismus“ (z. B. Lehmbruch/Schmitter 1982, Schmitter/Lehmbruch 1979) bezeichnete Form dezentral-verbandlicher Steuerung ist in ihrem Anspruch bescheidener als die Strategie der Reduktion des Bestands an Steuerungsproblemen und ambitiöser im Vergleich zur Deregulierung. Bescheidener ist sie deshalb, weil sie keine umfassende Lösung der gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprobleme zu bewirken vermag. Vielmehr kann es ihr nur darum gehen, selektiv, d. h. für abgegrenzte Probleme und Interessen, die durch die jeweils involvierten Verbände organisationspolitisch abgedeckt werden, eine Konzertierung in die Wege zu leiten. Anders als im Zug der Deregulierung erfolgt die Freisetzung selbstregulativer Kräfte nicht einfach um den Preis der Rücknahme jeglichen Steuerungsanspruchs. Denn durch die Beteiligung nichtstaatlicher Steuerungsinstanzen soll nichts weniger erreicht werden als die politische Steuerung über die dem Staat gesetzten Schranken (wie sie z. B. in der Ökonomie durch die Autonomie der Marktteilnehmer gesetzt sind) hinaus auszudehnen (Czada/Dittrich 1980). Für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bedeutet dies zum einen eine „Verstaatlichung der gesellschaftlichen Großverbände“ (Alemann 1981, S. 7). Die Verbände werden gleichsam zum verlängerten Arm staatlichen Handelns und vergrößern dessen Wirkungsgrad. Zum anderen hat die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Verbände aber auch zur Folge, daß politische Entscheidungen nicht mehr ausschließlich von staatlichen Instanzen getroffen werden. Soweit Verbände an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben teilhaben, impliziert

dies eine „Vergesellschaftung des Staates“ (Krockow 1971, S. 71); soweit sie solche Aufgaben selbständig erfüllen, resultiert daraus eine „Entstaatlichung der Politik“ (Ronge 1980, S. 13 ff.). In der neueren ordnungspolitischen Diskussion wird der Übernahme von öffentlichen Funktionen durch Verbände zuweilen nicht bloß ein staatsentlastender Effekt, sondern der Stellenwert eines „dritten Weges“ jenseits von Markt und Staat zugebilligt (Streeck 1983, Streeck/Schmitter 1985). Folgt man z. B. der These von Ronge (1978; 1980), dann erreichen jene marktkomplementären Regulierungsmaßnahmen, die autonom von Verbänden als Träger öffentlicher Aufgaben gesetzt werden, den Wirkungsgrad von staatsäquifunktionalen Ordnungsleistungen, durch die staatliche Interventionen überflüssig werden. Diesen Chancen einer erhöhten politischen Steuerungsfähigkeit stehen auch Risiken gegenüber: dabei soll hier gar nicht auf die normativen Einwände etwa in demokratiethoretischer Hinsicht (z. B. Offe 1984, Schmitter 1983) eingegangen werden, sondern nur auf die funktional gerichtete Frage, ob diese Steuerungsform die in sie gerichteten Erwartungen überhaupt erfüllen kann. Denn es ist nicht auszuschließen, daß die Verbände im Rahmen der ihnen zugewiesenen Regulierungsbefugnisse ihre spezifischen interessenpolitischen Absichten *gegen* die öffentlichen Zielsetzungen durchsetzen³.

2. Selbstregulierung als Spezialfall dezentral-korporatistischer Steuerung

Welcher Saldo sich aus diesen Chancen und Risiken insgesamt ergibt, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, die Einzelinteressen der Verbandsmitglieder sowie ihre verbandsintern aggregierten Kollektivinteressen mit den öffentlichen Aufgaben zu vermitteln. Den Mitgliedern wird dann Solidarität nicht nur für die Durchsetzung kollektiver Interessen sondern auch für die Realisierung öffentlicher Zwecke abverlangt. Durch die Übernahme öffentlicher Steuerungsleistungen wachsen daher die Ansprüche an die Solidarisierungsfähigkeit der Verbände. Solange die Verbände auf die staatlichen Instanzen nur von „außen“ via Lobbying Einfluß nehmen, genügt es, wenn sie imstande sind, die verschiedenen Interessenlagen unter den Mitgliedern zwecks Formulierung eines gemeinsamen Forderungspakets auszugleichen. Im Rahmen ihrer Mitwirkung in korporatistischen Institutionen müssen sie zusätzlich in der Lage sein, ihre eigenen Forderungen mit öffentlichen Erfordernissen in Abstimmung zu bringen. Dies ist dann besonders anspruchsvoll, wenn es notwendig ist, sich im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe mit anderen Verbänden, die konkurrierende gesellschaftliche Interessen vertreten, zu arrangieren. Werden Verbände in staatliche Steuerungsmaßnahmen bloß einbezogen, dann wird deren Geltung auch durch die Hoheitsgewalt des Staates garantiert. Dies ist nicht notwendig der Fall, wenn Verbände öffentliche Funktionen autonom erfüllen. Insofern stellt die autonome Regulierung

tendenziell noch höhere Anforderungen an die Solidarisierungsfähigkeit der Verbände als ihre Einbeziehung in staatliche Ordnungsleistungen.

Je nach den konkreten Modalitäten, unter denen Interessenverbände sich als Träger öffentlicher Aufgaben betätigen, nehmen daher die an sie gestellten Anforderungen und damit auch die aus dem verbandlichen Engagement resultierenden staatsentlastenden Effekte zu. Einen systematischen Überblick über diese Modalitäten erhält man, wenn man den Grad an staatlicher Involviertheit im Rahmen der betreffenden korporatistischen Regulierungssysteme mit der Zahl der beteiligten Verbände kombiniert (siehe Abbildung).

Staatliche Regulierung unter Einbeziehung von Verbänden liegt vor, wenn die Verbände formell oder informell an der Politikformulierung der mit Hoheitsgewalt ausgestatteten Staatsinstanzen teilhaben und damit Mitverantwortung für deren Steuerungsleistungen übernehmen.

Abbildung: Formen korporatistischer Regulierung

Zahl der Verbände	staatliche Involviertheit	
	staatliche Regulierung unter Einbeziehung von Verbänden	verbandsautonome, „staatsferne“ Regulierung
ein Akteur	bilaterale Koregulierung 1	Selbstregulierung 2
mehrere Akteure	multilaterale Koregulierung 3	Selbstregulierungsverbund 4

Die Spannweite dieser Teilhabe an der Staatstätigkeit kann von der Namhaftmachung von Mitgliedern für staatliche Organe über die Beratungsfunktion als Interessenverband bis zur selbständigen Besorgung öffentlicher Funktionen kraft faktischer oder formaler Aufgabendelegation reichen. Je nach dem, ob nur ein Verband oder mehrere Verbände gemeinsam in die Besorgung staatlicher Ordnungsleistungen einbezogen werden, ist zwischen bilateralen und multilateralen Formen der Koregulierung zu unterscheiden. Verbandsautonome Regulierung in dem hier verwendeten Sinn ist dadurch charakterisiert, daß von den Verbänden selbst Regulative formuliert *und* implementiert werden, die zur Verwirklichung öffentlicher Interessen beitragen, ohne daß dies im Rahmen hoheitlicher Staatstätigkeit geschieht. Dies bedeutet, daß einerseits von ihnen ein Pflichtenkatalog festgelegt wird, der das Handeln ihrer Mitglieder in bezug auf spezifische Parameter normiert, und daß andererseits von ihnen auch die Einhaltung dieses Pflichtenkatalogs zu verantworten ist. Nach der Zahl der beteiligten Akteure lassen sich zwei Arten verbandsautonomer Regulierungsmaßnahmen unter-

scheiden: Am Entscheidungsprozeß zur Formulierung des Pflichtenkatalogs nehmen ausschließlich die Repräsentanten *eines* Verbandes teil; die Verpflichtung wird ausschließlich im Innenverhältnis des Verbandes bzw. der von ihm repräsentierten Interessengruppen wirksam. Diese Gruppe von Ordnungsleistungen soll im folgenden als Selbstregulierung bezeichnet werden; oder am Entscheidungsprozeß nehmen zwei oder mehrere Verbände teil, sodaß auch die daraus resultierenden Verpflichtungen jeweils den anderen Verbänden gegenüber eingegangen werden. Insofern die Regulierungsleistungen durch autonome Verbändekooperation erbracht werden, handelt es sich bei dieser Variante korporatistischer Steuerung um einen Selbstregulierungsverbund.

Für jede der vier Formen des Korporatismus lassen sich unter Österreichs Verbänden Fälle von einschlägigen Regulierungsleistungen finden. Regulierungsleistungen, die dem Feld 1 zuzurechnen sind, zählen z. B. zum traditionellen Tätigkeitsbereich der Kammern der gewerblichen Wirtschaft. So wurden die Kammern mit einer Reihe von öffentlichen Verwaltungsaufgaben (z. B. im Bereich der Berufsausbildung) betraut, die sie im Rahmen ihres „eigenen“ bzw. „übertragenen“ Wirkungsbereichs zu besorgen haben. Systeme verbandlicher Selbstregulierung (Feld 2) finden sich vor allem im Kontext von spezifischen Branchen/Sektorproblemen, deren Regelung durch staatliche Normen unterblieben ist. Entsprechend dem jeweiligen Ausmaß an staatlicher Regulierung zeigen die einzelnen Wirtschaftssektoren auch Unterschiede in der Häufigkeit der Ausbildung solcher Regulierungssysteme. Z. B. unterliegt der Nahrungs- und Genußmittelbereich ungleich stärker als die Chemie staatlichen Normierungen, sodaß verbandsautonomen Regulativen weitgehend die Grundlage entzogen ist. Die gemeinsame Einbeziehung von Verbänden zwecks Beteiligung an staatlichen Ordnungsleistungen (Feld 3) verweist auf den Bereich der (nichtautonomen) Sozialpartnerschaft (Pelinka 1981). Der unbestreitbar bedeutendste Fall eines Selbstregulierungsverbundes (Feld 4) ist die Paritätische Kommission. Sie bildet das (autonome) Komplement zur nichtautonomen Sozialpartnerschaft. Für die vier Sozialpartnerverbände erfüllt sie eine doppelte Funktion (Marin 1982): Sie dient als Plattform der einvernehmlichen Einflußnahme auf die staatliche Wirtschaftspolitik ebenso wie zur Abstimmung und Koordinierung des Interessenhandelns der Verbände untereinander. Im Hinblick auf diesen zweiten Aufgabenbereich werden auch selbsttätig durch die Verbände regulative Funktionen wahrgenommen. Sie beziehen sich auf die Preise und Löhne und betreffen damit zentrale Parameter wirtschaftlichen Handelns. Wesentlich ist, daß es sich bei dieser einkommenspolitischen Kooperation der Verbände um ein nichtstaatliches Steuerungssystem handelt. Aus rechtlicher Sicht besitzen ihre einvernehmlich gesetzten Regulative lediglich den Status von Empfehlungen: sie „sind juristisch unverbindlich – ihre Einhaltung kann rechtlich nicht erzwungen werden“ (Korinek 1970, S. 192).

3. Selbstregulierung durch Unternehmerverbände

3.1 Die ordnungspolitische Bedeutung

Die hier interessierende Frage nach der Leistungsfähigkeit dezentral-korporatistischer Steuerung ist letztlich ein empirisches Problem, das angesichts der vielfältigen Teilhabe von Verbänden an öffentlichen Aufgaben nur in exemplarischer Weise untersucht werden kann. Um ein Auswahlkriterium für die zu untersuchenden Fälle zu gewinnen, soll die Frage zur Rolle von Verbänden in solchen Steuerungssystemen präzisiert werden. Im konkreten interessieren die folgenden Problem-
punkte:

1. *Entstehung von Regulierungssystemen.* Was sind die Bedingungen, die Interessenverbände dazu veranlassen, öffentliche Funktionen zu übernehmen? Diese Frage verweist auf das Problem des Vermittlungszusammenhangs zwischen den Einzelinteressen der Verbandsmitglieder, ihren kollektiven Interessen und den öffentlichen Aufgaben. Offensichtlich setzt die freiwillige Beteiligung an solchen Ordnungsleistungen voraus, daß diese in irgendeiner Weise an den Einzel-, Gruppen- oder Organisationsinteressen innerhalb des Verbandsverhältnisses anknüpfen.
2. *Funktionsbedingungen.* Was sind die Voraussetzungen einer dauerhaften Übernahme öffentlicher Funktionen durch Verbände? Die Funktionsfähigkeit der korporatistischen Steuerungssysteme bemißt sich daran, inwieweit es gelingt, ihrem Regulierungsanspruch Geltung zu verschaffen. Dies erfordert, daß die beteiligten Verbände in der Lage sind, die von ihnen repräsentierten Interessen in Abstimmung mit den öffentlichen Aufgaben zu bringen und sich dabei der Folgebereitschaft der Mitglieder zu versichern.
3. *Problemlösungskapazität.* Inwieweit ist die Bearbeitung von öffentlichen Aufgaben sachlich angemessen? Wie schon oben angedeutet, läßt sich die Angemessenheit korporatistischer Regulierungssysteme unter normativen wie unter funktionalen Bezügen thematisieren. Unter funktionalen Gesichtspunkten geht es um die Frage, inwieweit die Verbände den Regulierungsanspruch der Wahrnehmung öffentlicher Interessen auch einzulösen vermögen.

Geht man von diesen Problempunkten aus, so verdienen in bezug auf die Steuerungsinstanz die Unternehmerverbände und hinsichtlich der Steuerungsform die verbandsautonome Regulierung besondere Aufmerksamkeit. Für die Betrachtung der Unternehmerverbände spricht, daß für Unternehmer jede politische Steuerung (einschließlich des Korporatismus) im Vergleich zum Markt grundsätzlich nur ein Ordnungsmodell zweiter Wahl darstellt (Schmitter 1982). Denn jede politisch-institutionelle Regelung begründet eine Einschränkung ihrer Dispositionsspielräume. Deshalb bildet auch die Verteidigung der „Marktfreiheit“ des Unternehmertums ein gesellschaftspolitisches Hauptanliegen ihrer Verbände. Insofern ist die *Entstehung* korporatisti-

scher Steuerung unter Teilhabe von Unternehmerverbänden besonders erklärungsbedürftig. Hinzu kommt, daß die Mitglieder von Unternehmerverbänden über ungleich mehr Machtressourcen verfügen als z. B. Gewerkschaftsmitglieder. Dies verschärft das Problem innerverbandlicher Interessenvereinheitlichung, insbesondere wenn man bedenkt, daß Unternehmern in stärkerem Maß individualistische und kompetitive Praktiken zu eigen sind als Arbeitnehmern⁴. Unternehmer sind an ihrem Einzelinteresse stärker orientiert und verfügen infolge ihrer Wirtschaftskraft auch über besonders sanktionsmächtige Ressourcen, um Beschlüsse ihrer Verbände, die mit ihrem je spezifischen Einzelinteresse kollidieren, zu konterkatieren (Traxler 1986, S. 283 ff.). Aus diesem Grund wirft die Sicherung der *Funktionsbedingungen* ihrer Steuerungssysteme besondere Probleme auf. Hinzu kommt, daß Unternehmer über Aktionsparameter von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung verfügen. Im Unterschied zur Einkommenspolitik, für die primär den Gewerkschaften die Übernahme von Ordnungsfunktionen zugemutet wird, stehen die Erfolgchancen in den übrigen Bereichen ökonomischer Steuerung vor allem in Abhängigkeit von der Kooperation der Unternehmerseite. Dadurch erhält auch die Frage nach der *Problemlösungsfähigkeit* ihrer Steuerungssysteme besonderes Gewicht.

Wenn unter Zugrundelegung der genannten drei Referenzkriterien Unternehmerverbände als Steuerungsinstanzen in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken, so gilt dies bezüglich der Steuerungsform für die verbandsautonome Regulierung. Die Besonderheit der *Entstehung* dieser Steuerungsform liegt darin, daß Handlungsspielräume der Unternehmer nicht durch *staatliche* Interventionen, sondern durch *verbandliche* Entscheidung suspendiert werden. Es ergibt sich dadurch die interessante Konstellation, daß den Unternehmen autonome Dispositionschancen durch den eigenen Interessenverband entzogen werden, dessen gesellschaftspolitische Zielsetzung grundsätzlich in der Abwehr von Eingriffen in eben diese Dispositionsspielräume besteht. Da die Verbände in ihrer autonomen Regulierung nicht in das Institutionensystem hoheitlicher Staatstätigkeit eingebettet sind, ist hinsichtlich der *Funktionsbedingungen* dieser Systeme die Sicherung der Mitgliederkonformität besonders prekär. Zusätzlich lassen sich aus der Analyse verbandsautonomer Regulierung noch am ehesten Hinweise auf eine etwaige „staatsäquifunktionale“ *Problemlösungsfähigkeit* von Unternehmerverbänden für öffentliche Funktionen gewinnen.

Deshalb konzentrieren sich die vorliegenden Ausführungen auf die Selbstregulierung durch Unternehmerverbände, einem Regelungstypus, der bislang durch die sozialwissenschaftliche Forschung verhältnismäßig wenig Beachtung fand. Im konkreten werden die Entstehungsbedingungen dieses Regelungstyps, seine Funktionsbedingungen und Problemlösungskapazität empirisch am Beispiel von Österreichs Chemie⁵ untersucht.

Die Chemie bietet sich für eine solche Studie vor allem aus zwei Gründen an. Infolge der gesundheits- und umweltpolitischen Folgepro-

bleme ihrer Produktion und Produkte ist die Chemie besonders in den Brennpunkt der öffentlichen Kritik geraten. Mit Ausnahme des Pharmabereichs unterliegt sie bislang in geringerem Maß als ähnlich sensible Sektoren (wie z. B. die Lebensmittelindustrie) sektorspezifischen staatlichen Sicherheitsstandards. Beides zusammen läßt erwarten, daß gerade für die Chemie Selbstregulierung einen hohen Stellenwert besitzt. In die Untersuchung sind alle Fälle autonomer Selbstregulierung einbezogen, die für dem Chemiesektor von Unternehmerverbänden wahrgenommen werden. Die folgenden Aussagen stützten sich primär auf Verbandsmaterialien und (qualitative) Interviews mit den Repräsentanten der erhebungsrelevanten Unternehmerverbände und Behörden. Soweit keine anderen Angaben gemacht werden, bezieht sich die Darstellung der Regulierungssysteme auf die Situation von 1980.

3.2 Zur Empirie der Selbstregulierung: Das Beispiel der Chemie

Tätigkeitsfelder

Für den Bereich der Chemie lassen sich drei betriebliche Aktionsparameter unterscheiden, für die durch Verbände Verhaltensrichtlinien formuliert wurden: die Absatzpolitik, die Produktqualität und das Produktionsprogramm.

Die *absatzpolitischen* Verbandsregulative beziehen sich auf Pharmazeutika. Sie gelten infolge ihres gesundheitspolitischen Stellenwerts als Waren besonderer Art. Daraus ergibt sich eine besondere Verpflichtung von Erzeugern und Handel bezüglich Produktsicherheit einschließlich der Maßnahmen von Werbung und Verkauf. Auf diesen Bereich der Absatzpolitik beziehen sich selbstregulierende Maßnahmen zweier Pharmaverbände, der Vereinigung pharmazeutischer Erzeuger (Pharmig) und der Interessengemeinschaft österreichischer Heilmittelhersteller und Depositeure (IGEPHA). Der Pflichtenkatalog der Pharmig, durch den die absatzpolitischen Aktivitäten der Mitglieder reguliert werden, besteht aus einem „Verhaltenskodex“ sowie den Richtlinien für Pharmaberater. Da Publikumswerbung für rezeptpflichtige Präparate rechtlich untersagt ist, bilden die „Fachkreise“ (Ärzte und übrige Heilberufe) die Zielgruppe für die werblichen Maßnahmen der Pharmafirmen. Im Rahmen ihrer Werbung bedienen sich die Firmen der sog. Pharmaberater (Pharmareferenten), die die Angehörigen der Fachkreise persönlich kontaktieren, um sie mit den Erzeugnissen ihrer Firma vertraut zu machen. Durch den Verhaltenskodex wurden die Werbeaktivitäten für Pharmaprodukte einer generellen Regelung unterworfen. Die Richtlinien für den Pharmaberater zielen darauf ab, daß jene Personen, die als Firmenvertreter den Fachkreisen die Medikamente ihrer Firmen präsentieren, jene Kompetenzen erwerben bzw. besitzen, die erforderlich sind, um die im Verhaltenskodex verankerten Vorschriften einzuhalten⁶. Durch den Verhaltenskodex der Pharmig wurden u. a. Normen zur Information der Fachkreise (z. B. Gebot

„wahrheitsgetreuer“ Angaben), zur Art und Häufigkeit der Kontakte mit den Fachkreisen (z. B. mengenmäßige und zeitliche Beschränkung der Musterabgabe an Ärzte in Praxis; Bereitstellung von Hilfsmittel und Gewährung von „Gastfreundschaft“ nur „in bescheidenem Ausmaße“) sowie zur Publikumswerbung (z. B. Verbot angsterzeugender Werbung) formuliert. Durch die Richtlinien für die Pharmaberater wurde die Berufsbezeichnung und die Berufsausübung des Pharmaberaters von einem Qualifikationsnachweis abhängig gemacht⁷. Anders als die Pharmig organisiert die IGEPHA nur die Hersteller und Depositeure rezeptfreier Heilmittel, für die Publikumswerbung grundsätzlich zulässig ist. Ihr Kodex bezieht sich daher ausschließlich auf diesen Problembereich. Ähnlich den einschlägigen Kodexbestimmungen der Pharmig umfaßt er u. a. ein Gebot wahrheitsgetreuer und ein Verbot angsterzeugender sowie die Konkurrenz herabwürdigender Werbung.

Bezüglich der *Produktqualität* zielt die Selbstregulierung darauf ab, daß im Innenverhältnis des Verbandes bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden. Im Bereich der Chemie wird diese Funktion für drei Produktgruppen (für Kunststoffprodukte durch das Chemische Forschungsinstitut der Wirtschaft Österreichs/CFIWÖ), für Polystyrol-Hartschaum durch die Güteschutzgemeinschaft Polystyrol-Hartschaum/GPH und für Holzschutzmittel durch den Fachverband der chemischen Industrie) wahrgenommen. Dies geschieht durch die GPH und das CFIWÖ in der Weise, daß sie für ihre Produktgruppen spezifische Qualitätsstandards formulieren. Die Produkte jener Verbandsmitglieder, die diese Standards durch Prüfung und Kontrolle nachweislich erfüllen, werden mit einer Qualitätsmarke (GPH) bzw. einem Gütezeichen (CFIWÖ) ausgezeichnet⁸. Die Qualitätssicherung des Fachverbandes der chemischen Industrie, einer Teilorganisation der Bundeswirtschaftskammer, bezieht sich auf die Überprüfung der deklarierten Produktbeschaffenheit. Die Prüfung ist freiwillig. Produkte, deren Deklaration hinsichtlich chemischer Zusammensetzung, Anwendungsspektrum und Wirksamkeit im Prüfungsverfahren bestätigt wird, erhalten ein Anerkennungszertifikat und werden in ein periodisch erscheinendes Produktverzeichnis aufgenommen.

Während selbstregulative Qualitätssicherung sich auf die Beschaffenheit der erzeugten Produkte bezieht, geht es bei der Regulierung des *Produktionsprogramms* um die Frage, welche Produkte in welchem Umfang überhaupt erzeugt werden sollen. Innerhalb des Chemiebereichs wurde von der Bundeswirtschaftskammer eine solche an öffentlichen Interessen orientierte Regulierungsfunktion übernommen. Sie verpflichtete sich 1977 in einer informellen Absichtserklärung gegenüber dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, in ihrer Domäne eine weitere Ausweitung des Anwendungsbereichs von Kunststoffflaschen zu verhindern. Diese Selbstverpflichtung ist vor dem Hintergrund des verstärkten Interesses, das Umweltschutzprobleme in der Öffentlichkeit finden, zu sehen. In diesem Zusammenhang erweckten auch die Umweltbelastungen, die die aus Kunststoff hergestellten Einweggebinde verursachen, die Aufmerksamkeit der Kritik.

Selbstregulierung baut darauf auf, daß für jene betrieblichen Aktionsparameter, auf die sie sich bezieht, kompetitive Praktiken zugunsten der Geltung der Verbandsregulative suspendiert werden. Dies setzt den Nachweis „eines Koinzidenzpunktes der Interessen“ (Simmel 1923, S. 226) voraus. Denn infolge der Solidarisierungsprobleme, die sich Unternehmerverbänden bereits im Hinblick auf die Verfolgung kollektiver Interessen stellen, kann die Übernahme öffentlicher Funktionen wie der Berufsausbildung, der Produktsicherheit im weitesten Sinn und des Umweltschutzes, die den Gegenstand der hier betrachteten Steuerungssysteme bilden, den Unternehmerverbänden nur dann gelingen, wenn sie im Rahmen dieser Tätigkeit an den Interessen ihrer Mitglieder anzuknüpfen vermögen. Die Frage nach den Entstehungsbedingungen solcher Systeme ist daher unter einem allgemeineren Blickwinkel eine Frage des Vermittlungsverhältnisses von Mitgliederinteressen und öffentlichen Interessen.

Einen Einblick in dieses Vermittlungsverhältnis geben die Zielsetzungen, die die Verbände mit ihren Regulierungsfunktionen verbinden. Folgt man den Erläuterungen der Repräsentanten von Pharmig und IGEPHA, so wird mit den Verhaltensregulativen beider Organisationen das Ziel verfolgt, staatliche Reglementierungen der Pharmabranche bzw. deren Verschärfung zu verhindern, die ansonsten durch allzu exzessive Marketingpraktiken der an sich im Kreuzfeuer der Kritik stehenden Branche provoziert werden könnten. Als Alternative zur Staatskontrolle wird die freiwillige Selbstkontrolle als eine minder folgenreiche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsspielräume betrachtet. Von ähnlichen Überlegungen ließ sich die Bundeskammer leiten, als sie sich zur Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen verpflichtete. Den unmittelbaren Anlaß für die Übernahme dieser Verpflichtung bildete der Tatbestand, daß das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie aufgrund der Interventionen von Naturschutzorganisationen den Entwurf zu einem Verbotsgesetz ausgearbeitet hatte. Gänzlich andersgeartete Zielsetzungen sind mit den verbandlichen Aktivitäten zur Qualitätssicherung verbunden. Die betrachteten Regulierungssysteme wurden zum Zwecke der Absatzförderung eingerichtet. Sie dienen – wie dies z. B. in den Statuten der GPH (§ 2 Abs. 1) festgehalten ist – dazu, „den Abnehmern und Behörden die hochwertige Güte dieser Erzeugnisse ... aufzuzeigen“. Die Verwendung der Qualitätszeichen im Geschäftsverkehr soll Wettbewerbsvorteile gegenüber den nicht beteiligten Konkurrenten verschaffen. Zusätzlich soll verhindert werden, daß einzelne Erzeuger ihren Marktanteil durch eine zu Lasten der Produktqualität gehende Niedrigpreispolitik ausweiten.

Damit lassen sich für die hier betrachteten Fälle freiwilliger Selbstkontrolle zwei grundsätzliche Regulierungsabsichten unterscheiden: Den Regulierungssystemen wird von ihren Initiatoren entweder eine *Präventivfunktion* gegenüber staatlichen Interventionen zugeordnet,

oder sie werden als eine *kollektive Konkurrenzstrategie* zur Absatzförderung organisiert. Beiden Varianten verbandlicher Selbstregulierung ist gemeinsam, daß es sich um Versuche indirekter interessengeleiteter Einflußnahme auf die äußere Umwelt handelt. Die eine Variante indirekter Durchsetzung kollektiver Interessen bezieht sich dabei auf den *Staat*, die andere auf den *Markt*. Entsprechend diesen Unterschieden in den Regulierungsabsichten und relevanten Umwelten stellt sich auch der Vermittlungszusammenhang mit öffentlichen Interessen je spezifisch her: Die öffentlichen Regulierungsfunktionen werden entweder durch die Interventionsdrohung des Staates den Verbänden gewissermaßen aufgenötigt oder sie fallen als Nebeneffekt der durch den Druck des Marktes stimulierten Bemühungen zur Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit an.

Funktionsbedingungen und Problemlösungskapazität

Die Grundlage der Funktionsfähigkeit freiwilliger Selbstregulierung ist die Folgebereitschaft der Mitglieder gegenüber den Verbandsregulativen. Damit den Unternehmerverbänden die Lösung dieses Konformitätsproblems gelingt, müssen sie zu dreierlei befähigt sein: Die Einhaltung ihrer Regulative zu überwachen, wirksame Anreize zu konformem Verhalten zu mobilisieren, und diese als Sanktionsmittel im Falle abweichenden Verhaltens auch tatsächlich einzusetzen. In dieser Hinsicht zeigen sich zwischen den Präventiv- und Konkurrenzziele verfolgenden Regulierungssystemen beträchtliche Unterschiede.

Für die *Präventivaufgaben* erfüllenden Regulierungssysteme bestehen keine verbandsspezifischen Überwachungsverfahren. De facto wird die Überwachungsfunktion an die Mitglieder delegiert. Die Verbände werden aufgrund von Beschwerden und Beanstandungen, die von einer Firma gegen eine (andere) Firma vorgebracht werden, tätig. Ihre Bemühungen richten sich dann darauf, eine konsensuelle Lösung im Konflikt zwischen Beschwerdeführer und inkriminiertem Mitglied zu finden. Nach Auffassung von Repräsentanten der Pharmig wirkt allein die Möglichkeit einer solchen Beschwerde konformitätssichernd: Es sei den Firmen unangenehm, sich einem solchen verbandsinternen Verfahren zu unterwerfen, so daß die Mehrzahl der Beanstandungen gütlich beigelegt werden könne. Gelingt keine einvernehmliche Lösung, und liegt ein Verstoß gegen das Regulativ vor, so stehen der Pharmig „in schwerwiegenden Fällen“ die Verwarnung und (nach dreimaliger Verwarnung) der Ausschluß, der IGEPHA die Abmahnung als Sanktionsmittel zur Disposition. Im Gegensatz dazu wurden seitens der Bundeskammer über die Vermittlungs- bzw. Schlichtungsfunktion hinaus keine spezifischen (Sanktions)Mittel zur Durchsetzung ihrer Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen begründet.

Von den mit Qualitätssicherung als *kollektivem Konkurrenzziel* befaßten Verbänden wurde jeweils ein besonderes Prüf- und Überwachungsverfahren institutionalisiert. Dafür besteht verbandsintern ein

spezifischer Ausschuß, der sich aus Mitgliedern und Experten zusammensetzt. Ihm obliegt vor allem die Erarbeitung der Qualitätsrichtlinien, die Entscheidung über Anträge und Zuerkennung des Qualitätszeichens und die Überwachung der ausgezeichneten Produkte. Firmen, die sich um die Verleihung des Qualitätszeichens an ihre Produkte bemühen, sind dazu angehalten, diese von staatlich autorisierten Prüfanstalten, deren Mitarbeiter z. T. in die Prüfausschüsse der Verbände als Experten einbezogen sind, überprüfen zu lassen. Die Gutachten dieser Prüfanstalten bilden die Grundlage für die Entscheidung der Prüfausschüsse. Die Überwachung stützt sich darauf, daß (je nach Verband verschieden) für alle bzw. für eine Stichprobe von Produkten beim Erzeuger bzw. beim Handel Stücke gezogen werden, die von der Prüfstelle auf ihre Qualität untersucht werden. Dieses Kontrollverfahren wird durch gesonderte Vereinbarungen mit den Mitgliedsfirmen abgesichert, in denen diese die Überwachungsbefugnis des Verbandes ausdrücklich anerkennen. Auch in der Behandlung von Verstößen gegen ihre Qualitätsstandards stimmen die Verbände weitgehend überein. Im Fall eines Mangels wird eine Wiederholungsprüfung angesetzt. Ergibt sie eine neuerliche Mängelfeststellung, so drohen die Aberkennung des Qualitätszeichens bzw. der Ausschluß aus dem Verband, womit ebenfalls die Entziehung des Verbandszeichens verbunden ist.

Versucht man, die Funktionsfähigkeit der hier betrachteten Steuerungssysteme zu vergleichen, so sind unter prozeduralen Gesichtspunkten die auf kollektiven Wettbewerb abzielenden Systeme über jene Präventivziele zu stellen. Während sich die verbandliche Qualitätssicherung auf elaborierte Überwachungsprozeduren stützt, deren Anerkennung durch besondere Verpflichtungserklärungen der Mitglieder gesichert ist, und von deren Implementation die Mitglieder selbst weitgehend ausgeschlossen sind, wird die Überwachungsfunktion in den Systemen mit Präventivzielen nur soweit erfüllt, als die Mitglieder aus Konkurrenzgründen willens und auch in der Lage sind, wechselseitig auf die Einhaltung der Regulative zu achten. Auch wenn der Marktmechanismus ein solches Verhalten begünstigt, ist seine Wirkung auf die Funktionsfähigkeit des Regulierungssystems ambivalent. Denn er stimuliert ebenso die Mitglieder zu eigeninteressiertem, die Geltung des Verbandsregulativs relativierenden Handeln. Diese Unterschiede in den Kontrollprozeduren reflektieren letztlich Unterschiede im Potential an Konformitätsanreizen und Sanktionsmitteln. Sie sind darauf zurückzuführen, daß den Regulierungsansprüchen ein je spezifisches Verhältnis zwischen den Einzelinteressen der Mitglieder und den, kollektive und öffentliche Interessen vermittelnden Verbandszwecken zugrundeliegt. Die mit Qualitätssicherung als Konkurrenzstrategie befaßten Verbände beziehen ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber den Mitgliedern daraus, daß sie mit ihrem Qualitätszeichen ein *selektives* Gut bereitstellen, das alternativ nicht beschafft werden kann. Dadurch erwachsen den betreffenden Verbänden Sanktionspotentiale *unmittelbar* aus ihrer Regulierungsfunktion. Die Monopolstellung bei der Vergabe des Qualitätszeichens versetzt den jeweiligen Verband in

die Lage, seinen Mitgliedern ein umfassendes Überwachungssystem und im Verhältnis zu den herkömmlichen statutarisch verankerten Mitgliederverpflichtungen überaus detaillierte Verhaltensvorschriften zuzumuten. Weiters ist von Bedeutung, daß der Entzug des Qualitätszeichens auch deshalb ein glaubhaftes Sanktionsmittel ist, weil inkonformes Handeln durch objektive chemisch-technische Analysen festgestellt werden kann, so daß die Anwendung von Sanktionsmitteln wenig interpretationsbedürftig ist.

Grundsätzlich anders geartet sind die Funktionsbedingungen von Regulierungssystemen mit Präventivfunktion. Deren Zielsetzung ist ein *kollektives* Gut. Zur Sicherung konformen Mitgliederverhaltens, wie es zu seiner Bereitstellung erforderlich ist, stehen an verbandseigenen Anreizen nur die statutarischen Sanktionsmittel zur Verfügung. Damit sind die Verbände in der Durchsetzung ihrer Regulative mit einem grundlegenden Sanktions- und Verpflichtungsdilemma konfrontiert: Gegenüber einem ausschließlich an seinem Eigeninteresse orientierten Mitglied sind diese Sanktionsmittel wirkungslos; die Sanktionierung des Mitglieds ist umgekehrt für den Verband mit Risiken (vor allem Mitgliedereinbußen im Gefolge von Ausschlüssen/Austritten) belastet. Dadurch wird einerseits eine Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohung und andererseits auf seiten des Verbandes Zurückhaltung beim Einsatz der Sanktionsmittel bewirkt. Deshalb verbleibt den betreffenden Verbänden im Grunde nur die Möglichkeit, sich um die Folgebereitschaft vermittels der Anwendung von „moral persuasion“ zu bemühen. Dieses Verhältnis von Mitgliedern und Verband beleuchtete schlaglichtartig der Präsident der Pharmig, wenn er vor der Jahreshauptversammlung 1981 unter Bezugnahme auf eine kritische Recherche zu den Praktiken der Pharmaindustrie (Langbein u. a. 1981) unter anderem feststellte: „Trotz unserer immer wieder vorgebrachten *Bitte* (Hervorhebung von mir, F. T.), sich an die Regeln zu halten, kommen Umwegsaktionen doch gelegentlich vor ...“ (Pharmig Info 1981, S. 5)⁹. Da Regulative zur Absatzpolitik oder zum Produktionsprogramm der Unternehmen keine (technischen) Standards, sondern (soziale) Normen darstellen, ist an sich schon die Verhandlung von Beanstandungen überaus konfliktträchtig. Z. B. welches Ausmaß der unentgeltlichen Bereitstellung von Hilfsmitteln für Ärzte sich nicht mehr als „von bescheidenem Wert“ klassifizieren läßt und damit in Widerspruch zum Verhaltenskodex der Pharmig steht, läßt sich nicht sachlogisch feststellen und ist daher kontroversiell. Besonders gravierende Legitimationsprobleme stellen sich im Zusammenhang mit der Selbstbeschränkung bei Produktionsprogrammen. Durch die Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen werden traditionelle Besitzstände geschaffen, die die Firmen in „Insider“ und „Outsider“ scheiden. Sie steht daher im Gegensatz zu allen Marktprinzipien, denen im Rahmen der politischen Argumentation der Unternehmer eine große Bedeutung zukommt.

Angesichts dieser Unterschiede in den Funktionsbedingungen kann es nicht verwundern, daß sich für die mit Qualitätssicherung befaßten

Verbände weniger Probleme in der praktischen Umsetzung ihres Regulierungsziels ergeben als für die Präventivaufgaben wahrnehmenden Unternehmerverbände. Letztere vermochten auf Dauer dem Unternehmerinteresse an der Abwehr von staatlichen Eingriffen, auf das sich ihr Regulierungsziel letztlich bezieht, nicht in jedem Fall genügen. Denn mittlerweile ist ein Arzneimittelgesetz verabschiedet worden, das die Pharmabranche weitergehenden Reglementierungen als die alte Spezialitätenordnung unterwirft. Augenscheinlich durch defiziente Folgebereitschaft wurde das Präventivziel der Bundeskammer konterkariert. Ihre Selbstverpflichtung betreffend die Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen wurde durch ein Großunternehmen unterlaufen, das eine aus Kunststoff gefertigte Limonadengroßflasche auf den Markt brachte. Die Einführung dieses Gebindes zeigt exemplarisch das autonome Durchsetzungsvermögen von Großkonzernen und gegengleich die Grenzen der Steuerungskapazität von Unternehmerverbänden. Während es in den anderen Systemen freiwilliger Selbstkontrolle zumindest regelmäßig gelingt, in inkriminierten Verstößen gegen das Verhaltensregulativ die betreffenden Firmen zu einer Verpflichtungserklärung zu veranlassen, vermochten in diesem Fall alle Interventionen des Verbandes an den Absichten des Mitglieds nichts zu ändern. Die Einführung der Flasche durch die betreffende Firma geschah gegen den erklärten Willen und die Bemühungen der Bundeskammer. Vor dem Hintergrund dieses Mißerfolgs freiwilliger Selbstkontrolle wurde 1983 ein Sonderabfallbeseitigungsgesetz verabschiedet. In § 10 dieses Gesetzes ist eine Verordnungsermächtigung vorgesehen, der zufolge die Behörden eine mengenmäßige Beschränkung bzw. sogar ein Verbot der Verbreitung von Kunststoffflaschen verfügen können.

Gerade das Beispiel des unterschiedlichen Regulierungserfolgs der Bundeskammer bzw. ihres zuständigen Fachverbandes in den Bereichen Qualitätssicherung und Produktionsprogramm zeigt deutlich, welche Bedeutung dem Verhältnis zwischen dem Eigeninteresse der Mitglieder einerseits und dem kollektiven/öffentlichen Interesse andererseits beizumessen ist. Anders als in der Qualitätssicherung vermochte die Kammer in der Durchsetzung ihrer Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen nicht an den Einzelinteressen ihrer Mitglieder anzuknüpfen. Genau genommen ist einer solchen Verbreitungsbeschränkung noch schwieriger die Folgebereitschaft der Mitglieder zu sichern als den Verhaltenskodices der Pharmabranche. Deren Beachtung entspricht, wenn schon nicht den Eigeninteressen, so doch zumindest dem Prinzip kollektiver Rationalität. Verletzungen der Kodexnormen können zu strengeren staatlichen Vorschriften zum Nachteil aller führen. Hingegen besteht für „Outsider“-Firmen nicht einmal ein *kollektives* Interesse an einer freiwilligen Verbreitungsbeschränkung. Tatsächlich können sie durch ein staatliches Verbreitungsverbot nicht schlechter gestellt werden, als durch die Selbstverpflichtung der Kammer. In beiden Fällen ist ihnen der Marktzugang verwehrt. Es ist für sie kein Anreiz gegeben, dem ordnungspolitisch begründeten Regulie-

rungsanspruch der Kammer Folge zu leisten. Je nach dem Vermittlungsverhältnis zwischen Einzelinteressen, kollektiven und öffentlichen Interessen kann daher die Verpflichtungsfähigkeit auch ein- und desselben Verbandes beträchtlich variieren. Defizite in der Verpflichtungsfähigkeit des Verbandes machen allerdings die Durchsetzung seines Regulierungsanspruchs nicht grundsätzlich unmöglich. Denn die Verhaltensregulative können ihre Verbindlichkeit auch aus Sanktionsmitteln beziehen, die nicht dem Unternehmerverband sondern Dritten zur Disposition stehen, denen an der Funktionsfähigkeit des Steuerungssystems liegt. Insofern ist zwischen der Verpflichtungsfähigkeit der *Systeme* freiwilliger Selbstkontrolle und jener der sie tragenden *Unternehmerverbände* zu differenzieren. Sanktionshilfen Dritter können Verbände sowohl aus ihrer externen als auch aus ihrer internen Umwelt beziehen.

Aus dem Umkreis der *externen* Umwelt kommen vor allem Gegenverbände, Verhandlungspartner sowie staatliche Organe als Sanktionsträger in Frage. Ihre Bedeutung für die Funktionsfähigkeit verbandlicher Regulierungssysteme ergibt sich dadurch, daß der Druck der Konkurrenz an sich desolidarisierend wirkt, sodaß sich im allgemeinen eine externe Instanz als notwendig erweist, die auf das Präferenzsystem der beteiligten Akteure dergestalt Einfluß nimmt, daß der Anreiz zur Kooperation an Attraktivität gewinnt und sich die Chance vergrößert, daß das Konkurrenzverhältnis zugunsten kollektiven Handelns überwunden werden kann. Gegenverbände und Verhandlungspartner stützen z. B. die Steuerungsfunktion der Pharmig. Den Mitgliedern gegenüber kann sie darauf verweisen, daß Sozialversicherung und Arbeiterkammer bei einer Verletzung des Verhaltenskodex durch eine Firma daran gehen könnten, deren Medikamentenpreise einer kritischen Überprüfung zu unterziehen¹⁰. Auch von seiten des Staates können Kooperationsanreize vorgegeben werden. Z. B. kann durch die staatlichen Organe eine Regelungsmaßnahme in der Absicht angekündigt werden, um auf diese Weise die Betroffenen zum Aufbau eines freiwilligen Regulierungssystems zu veranlassen. So ist die Entstehung der verbandlichen Verbreitungsbeschränkung der Kunststoffflaschen auf diese Politik der „konditionalen Interventions-Enthaltung“ (Offe 1983) zurückzuführen. Wenn ihr Kalkül aufgeht, dann entfällt für die staatlichen Instanzen jener „Interventionsaufwand“, der sich ansonsten durch eine materielle Regelung des anstehenden Problems ergeben würde. Das Schicksal dieser Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen zeigt aber auch, daß die bloße Interventionsdrohung des Staates keineswegs immer hinreicht, um verbandlichen Regulierungssystemen zur Funktionsfähigkeit zu verhelfen, wenn zwischen den Einzelinteressen der Verbandsmitglieder und dem öffentlichen Erfordernis nur geringe Affinitäten bestehen. Daß die Verbreitungsbeschränkung von allen hier betrachteten Regulierungssystemen am nachhaltigsten durch mangelnde Folgebereitschaft in Frage gestellt wurde, ist vor allem auch darauf zurückzuführen, das es ihr an staatlichem „Flankenschutz“ mangelte, während sich alle anderen Systeme in der Durchsetzung

ihres Regulierungsanspruchs indirekt auf Recht (wie z. B. Markenschutzgesetz, Gütezeichen-Verordnung) stützen können. Auch wenn die Verbände selbst von rechtlichen Schritten gegen inkonforme Mitglieder Abstand nehmen, müssen diese doch damit rechnen, daß Dritte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Als „Dritte“ werden Mitglieder in diesem Zusammenhang aktiv, wenn sie durch Klage bzw. Anzeige gegen inkonformes Verhalten anderer Mitglieder vorgehen. Insofern sie dabei außerhalb des Verbandsverhältnisses agieren, wird aus analytischer Sicht die daraus resultierende Sanktionshilfe für den Verband aus seiner *inneren* Umwelt bezogen. Solche Interventionen von Mitgliedern werden durch den Marktmechanismus gefördert. Seine diesbezügliche Bedeutung liegt darin, daß er die Überwachung der Verhaltenspflichten durch die Mitglieder untereinander stimuliert. Wenn die Instituierung eines gemeinschaftlichen Regulativs einmal gelungen ist, liegt es im ureigensten Interesse der Mitglieder, daß sich kein „Außenseiter“ durch Verletzung der Normen unerlaubte Vorteile verschafft.

Eine solche Hilfestellung durch die interne oder externe Umwelt ist für die Funktionsfähigkeit der Regulierung vor allem deshalb besonders wichtig, weil die Unternehmervverbände sich Zurückhaltung in der Sanktionierung inkonformen Mitgliederhandelns auch dann auferlegen, wenn sie über wirksame Sanktionsmittel verfügen. Wie oben erwähnt, folgt dies bei freiwilligen Verbänden aus den negativen Nebeneffekten, die eine Mitgliedersanktionierung für ihren Bestand als Organisation nach sich ziehen könnte. Umgekehrt übt die Kammer gerade deshalb Selbstbeschränkung in der Anwendung ihres Sanktionspotentials, weil für ihren Organisationsbereich die Mitgliedschaft nicht freiwillig, sondern obligatorisch begründet wird¹¹.

Die Problemlösungskapazität der Selbstregulierung bemißt sich daran, inwieweit die Bearbeitung von öffentlichen Aufgaben sachlich angemessen ist. Anders als bei der Frage nach den Funktionsbedingungen solcher Systeme, die sich am Kriterium der Mitgliederkonformität festmachen läßt, gibt es für die diesbezügliche Analyse kein vergleichbar eindeutiges Referenzkriterium. Dies liegt daran, daß eine „wesensmäßige“ Bestimmung des Inhalts der Kategorie der öffentlichen Aufgabe nicht möglich ist. Vielmehr gehen in eine solche Inhaltsbestimmung spezifische kulturelle Werte und Interessen notwendig ein, die in sich gebrochen und widersprüchlich sein können und überdies im Zeitablauf Veränderungen unterworfen sind. Auch die pragmatische Bezugnahme auf staatliche Regulierungsziele bietet keinen Ausweg aus diesem Problem, wenn man einerseits dezentrale Steuerungsformen als ordnungspolitische Alternative ernst nehmen will und andererseits bedenkt, daß auch staatliche Regulierung von kontingenten Werten und Interessen keineswegs abgekoppelt ist. Zudem würde eine solche Vorgangsweise für die hier betrachteten Fälle in die Verlegenheit geraten, die gegebenen Systeme verbandlicher Steuerung mit einer fiktiven staatlichen Lösung aufrechnen zu müssen. Angesichts dieser Schwierigkeiten, materielle Erfolgsmaßstäbe zu bestimmen, soll sich

die Untersuchung der Problemlösungskapazität der hier interessierenden Steuerungssysteme auf ein formales Referenzkriterium beschränken. Als ein solches Kriterium läßt sich der Grad der Verallgemeinerung der Steuerungsleistung in bezug auf den Kreis der Adressaten benennen: Verbände können der Zielsetzung öffentlicher Aufgabewahrnehmung nur in dem Maße entsprechen, in dem sie in der Lage sind, auch alle relevanten Adressaten in ihre Regulierung einzubinden.

Im konkreten steht dies davon in Abhängigkeit, inwieweit der Kreis der Adressaten als potentielle Mitglieder in den Organisationsbereich des Verbandes miteingeschlossen ist, und inwiefern von ihm die Mitgliedschaft im Verband auch tatsächlich erworben wird. Der erste Aspekt der Verallgemeinerung des Steuerungsanspruchs ist daher eine Frage der Organisationsgrenzen, der zweite eine Frage des Organisationsgrades des Verbandes.

Analog den Funktionsbedingungen nimmt das Verhältnis von Mitgliederinteressen und öffentlichen Zwecksetzungen auch auf die verbandliche Grenzziehung entscheidenden Einfluß. In dieser Hinsicht erweisen sich Systeme mit Präventivziel als leistungsfähiger. Für sie gilt, daß der Anlaß von Steuerungsbemühungen darin besteht, eine staatliche Regelung zu verhindern. Dies kann nur dann zuverlässig gelingen, wenn sich *alle* Firmen dem Regulierungsanspruch des Verbandes unterwerfen. Denn im ungünstigsten Fall kann ein einziges „schwarzes Schaf“ zum Anlaßfall für die Verwirklichung der zu vermeidenden staatlichen Regelungen werden. Infolge dieser spezifischen Erfolgsbedingungen präventiver Regulierung tendieren die betreffenden Unternehmerverbände dazu, den Geltungsbereich ihres Regulativs auf möglichst alle relevanten Unternehmen auszudehnen. Dagegen besteht im Rahmen der Steuerungssysteme, die auf kollektiven Wettbewerb abstellen, kein solches Interesse an einer Verallgemeinerung des Geltungsbereichs ihres Regulativs. Gerade weil sich die Unternehmen durch den Erwerb des verbandlichen Qualitätszeichens Wettbewerbsvorteile zu verschaffen suchen, kann es nicht darum gehen, den Regulierungsbereich der Qualitätssicherung zu maximieren. Deshalb ist das Ausschlußprinzip ein Grundcharakteristikum der hier betrachteten Qualitätssicherung durch Unternehmerverbände. Zum Erwerb des Qualitätszeichens sind jeweils nur Verbandsmitglieder zugelassen, unabhängig davon, ob auch Produkte von Nichtmitgliedern das Qualitätserfordernis nachweisen können.

Bezüglich des Organisationsgrads ist für die Frage nach der Verallgemeinerungsfähigkeit des Steuerungsanspruchs der Marktanteil der organisierten Firmen die relevante Bemessungsgrundlage. Denn für die Beurteilung der Reichweite des Steuerungssystems ist es weniger wichtig, wie viele Firmen dem Regulativ unterliegen, als vielmehr wie hoch deren Marktanteil insgesamt ist. Soweit der diesbezügliche Organisationsgrad für die freiwilligen Verbände abschätzbar ist, liegt er in allen Fällen deutlich über 50 Prozent. Durch die obligatorische Mitgliedschaft in der Bundeskammer bereitet für ihren Organisationsbe-

reich die Verallgemeinerung von Steuerungsansprüchen keine Probleme.

4. Schlußfolgerungen

Welche Schlüsse sind aus diesen Befunden für das regulative Potential von Unternehmerverbänden zu ziehen? Zunächst ist festzuhalten, daß sich der Zusammenhang zwischen ihren autonom gesetzten Regulierungszielen und öffentlichen Zwecksetzungen nur umweghaft und äußerlich herstellt. Wenn die eigentliche Steuerungsfunktion ein kollektives Wettbewerbsziel darstellt, stellt sich Qualitätssicherung als öffentliche Aufgabe nur gleichsam als Nebenprodukt ein. Denn den Primat erhält für das Verbandshandeln die Absicht, den Mitgliedern Wettbewerbsvorteile gegenüber nichtorganisierten Anbietern zu verschaffen, sodaß die Qualitätskontrolle nur selektiv in Orientierung am Ausschlußprinzip wahrgenommen werden kann. Umweghaft und äußerlich bleiben öffentliche Zwecksetzungen auch den verbandlichen Präventivzielen, weil sie an ihnen nur negativ orientiert sind. Man folgt einer Logik des kleineren Übels, wenn man die Selbstregulierung wählt, um Lösungen mit einer folgenreicheren Beeinträchtigung der unternehmerischen Handlungsautonomie zu verhindern. Anderes zu erwarten, hieße freilich von Unternehmerverbänden zu fordern, über ihren eigenen Schatten zu springen. Als Interessenorganisationen ist es für sie naheliegend, öffentliche Zwecksetzungen in der Festlegung ihres Regulierungsziels nur soweit zuzulassen, als dies mit den Interessen ihrer Mitglieder vereinbar ist, sodaß nach Maßgabe der jeweiligen interessenpolitischen Konstellation ihre Regulierungsleistungen hinter den Forderungen anderer Interessenten (z. B. Konsumenten, Umweltschützer) zurückbleiben können.

Diesen Schwächen stehen aber auch einige Vorzüge gegenüber. Hervorzuheben ist dabei das Insiderwissen der Verbände über die Sachproblematik des Regelungsobjekts und vor allem über die Zumutbarkeit von Regelungen ihrem Mitgliederkreis gegenüber. Dies ist die Grundlage dafür, daß (anders als z. B. bei rein etatistischen Lösungen) für die Durchführung von Steuerungsfunktionen durch Unternehmerverbände das im Verbandsverhältnis begründete Solidaritätsmotiv der Mitglieder mobilisiert werden kann. Allerdings hieße es die Motivationskraft der Mitgliedersolidarität zu überschätzen, wenn man sie als selbsttragende Lösung des Legitimationsproblems gesellschaftlicher Steuerung betrachtete. Je weitreichender die Verhaltensumsetzung des Regulativs, desto rascher erschöpft sich unter dem Druck des Konkurrenzverhältnisses das Solidaritätsmotiv gerade bei Unternehmern. Darauf verweist der Umstand, daß sich in allen betrachteten Fällen die Sanktionshilfe durch Dritte als entscheidende Funktionsbedingung der Regulierung erwies. Die Schlüsselrolle fällt dabei den staatlichen Organen zu. Durch Vorgabe rechtlicher Rahmenbedingungen und durch Belehnung mit Sanktionspotentialen liegt es an ihnen, zum einen die Unternehmerverbände selbst in die Lage zu versetzen,

ihrem Steuerungsanspruch Geltung zu verschaffen, und zum anderen regelungsinteressierte Dritte mit der Möglichkeit auszustatten, die Einhaltung des Regulativs inkonformen Mitgliedern gegenüber einzufordern, wenn es deren Verbänden an Sanktionsbereitschaft mangelt.

Aus all dem läßt sich für die dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände dreierlei ableiten:

1. Sie läßt sich nicht einfach durch die Schaffung staatsinterventionsfreier Räume in Wirkung bringen. Denn ihre Funktions- und Problemlösungsfähigkeit beruht auf dem *konzertierten* Einsatz der Steuerungsressourcen des betreffenden Unternehmerverbandes und interessierter Dritter (vor allem Staat, Gegenverbände).

2. Ohne in die Diskussion über den wünschenswerten Gehalt öffentlicher Aufgaben eintreten zu müssen, läßt sich vorweg festhalten, daß diese Steuerungsform den Anspruch eines eigenständigen Ordnungsmodells mit dem Wirkungsgrad staatsäquifunktionaler Regulierungsleistungen kaum einlösen kann. Sie erweist sich als viel zu abhängig von staatlichen Hilfen, als daß sie einen solchen ordnungspolitischen Status erlangen könnte. Ihre besondere Bedeutung liegt vielmehr darin, daß durch Konzertierung die Handlungsorientierungen maßgebender Akteure so kombiniert werden können, daß daraus *emergente* Steuerungskapazitäten erwachsen. Empirisch sichtbar wird diese Emergenz, wenn in den hier betrachteten Fällen zwar nicht der Verband, wohl aber das Steuerungssystem über Verpflichtungsfähigkeit verfügt.

3. Das Zusammenwirken maßgebender Steuerungsinstanzen und ihrer Ressourcen beschreibt nur das *soziale* Bezugsproblem der Konzertierung. Seine *Sachdimension* betrifft die Vermittlung zwischen widerstreitenden Einzelinteressen, Gruppeninteressen und öffentlichen Erfordernissen. Dieses Vermittlungsproblem definiert sowohl die Chancen des Regulierungsanspruchs auf *Folgebereitschaft* als auch die Möglichkeiten seiner *Verallgemeinerung*. Wesentlich ist, daß das Steuerungspotential von Systemen mit Präventiv- und kollektiven Wettbewerbszielen in diesen beiden Dimensionen gegenläufig ist. Präventivziele drängen notwendig auf eine Verallgemeinerung des Regulierungsanspruchs, da schon ein Einzelfall der Mißachtung des Regulativs die Reglementierung des Staates herbeiführen kann. Dagegen verliert die kollektive Wettbewerbsstrategie für ihre Proponenten in dem Maß ihren Nutzen, in dem sich an ihr alle Mitbewerber beteiligen. Die nämlichen Unterschiede in der Konstellation der Interessen sind dafür maßgebend, daß die Sicherung der Folgebereitschaft für Präventivziele wesentlich größere Probleme aufwirft als für kollektive Wettbewerbsziele. Dies bedeutet, daß diese Steuerungsform einer zweiseitigen Restriktion unterliegt. Je verallgemeinerungsfähiger ihre Zielsetzung ist, umso schwieriger ist es, ihr Geltung zu verschaffen. Umgekehrt findet das Regulierungsziel umso leichter Unterstützung, je partikularistischer sein Gegenstand gehalten ist, und je weniger es insofern sachlich dem Anspruch auf die Befriedigung eines öffentlichen Interesses genügt. Die Erfordernisse der Funktions- und Problemlösungsfähigkeit treten so in Konkurrenz.

Anmerkungen

- 1 Deregulierung als *Generalstrategie* stellt auf den vorbehaltlosen Rückzug des Staates ab. Davon abzugrenzen sind Formen *selektiver* Deregulierung als ein Instrument im Gesamtkatalog staatlicher Politik. Es würde den Rahmen der hier interessierenden Fragestellung sprengen, auf die Deregulierungsdebatte im einzelnen einzugehen. Zu den Überlegungen einer selektiven Deregulierung in Österreich siehe neuerdings Farnleitner 1986, Szopo 1986.
- 2 Dieser Konflikt gründet vor allem in der Konkurrenz der einzelnen Subsysteme um knappe Ressourcen. Dabei handelt es sich um ein doppeltes Konfliktverhältnis. Zum einen konkurrieren die funktional spezifizierten Subsysteme *innerhalb* einer Gesellschaft, zum anderen die funktional gleich spezialisierten Subsysteme *verschiedener* Gesellschaften (z. B. die nationalen Volkswirtschaften auf den Weltmärkten).
- 3 Zu berücksichtigen ist allerdings in diesem Zusammenhang, daß diese Probleme nicht erst mit der Ausbildung von korporatistischen Strukturen entstehen. Sobald der Staat sich Planungsziele setzt, deren Verwirklichung auch dem Einfluß der Verbände bzw. ihrer Mitglieder unterliegt, erlangen diese de facto politische Entscheidungsgewalt unabhängig davon, ob sie in öffentliche Regulierungsmaßnahmen einbezogen werden oder nicht.
- 4 Während unter den Arbeitnehmern der desolidarisierenden Konkurrenz am Arbeitsmarkt immerhin das Kooperationsgefüge im Arbeitsprozeß entgegenwirkt, existiert für die Unternehmerseite kein vergleichbarer Solidarisierungsmechanismus.
- 5 In dem hier verwendeten Sinn umfaßt dieser Sektor die Wirtschaftsklasse 45 (Erzeugung von Chemikalien und chemischen Produkten) der österreichischen „Grundsystematik der Wirtschaftstätigkeiten“ des Österr. Statistischen Zentralamts.
- 6 Zu der 1980 geltenden Fassung dieser Verbandsregulative siehe im einzelnen Pharmig Info 1981.
- 7 Als Qualifikationsnachweis wurde der Abschluß eines einschlägigen Studiums bzw. einer einschlägigen Fachausbildung, ferner die Ausübung des Pharmaberaterberufs vor dem 1. Jänner 1978 oder das Zertifikat einer spezifischen Pharmaberaterprüfung festgelegt. Mit der Durchführung der Prüfung wurde eine Kommission (bestehend aus Vertretern der Pharmaindustrie, der Pharmaberater, der Industrieärzte, der Ärztekammer und der Arbeiterkammer bzw. des ÖGB), mit der Administration der Prüfung (einschließlich der Veranstaltung eines Vorbereitungskurses für den Rechtsteil der Prüfung) die Pharmig betraut.
- 8 Im Unterschied zur Qualitätsmarke handelt es sich bei einem Gütezeichen um einen *staatlich* autorisierten Qualitätsnachweis. Gemäß der Gütezeichen-Verordnung ist das Bundesministerium für Bauten und Technik befugt, Verbänden die Genehmigung zur Verleihung ihrer Qualitätsmarke als Gütezeichen zu erteilen. Verbände, die an einer solchen Autorisierung interessiert sind, haben die von ihnen ausgearbeiteten Qualitätsrichtlinien dem Bundesministerium zur Genehmigung vorzulegen.
- 9 Diese Recherche über die Praktiken der Pharmaindustrie erregte einige Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und veranlaßte das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, die Pharmig um eine Stellungnahme zu ersuchen, die in der Folge zwei Mitgliedsfirmen wegen Verletzung des Verhaltenskodex verwarnte.
- 10 Diese Sanktionshilfe beruht auf dem Umstand, daß in Österreich Pharmazeutika einer doppelten Preiskontrolle unterworfen sind (Bauer u. a. 1979). Zum einen obliegt es dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, für Pharmazeutika einen „volkswirtschaftlich gerechtfertigten“ Preis festzusetzen. Zum anderen müssen jene Firmen, die für ihre pharmazeutischen Spezialitäten die Verschreibung auf Rechnung der Sozialversicherung anstreben, mit dieser in Verhandlungen über die Aufnahme ihrer Produkte in deren Spezialitätenverzeichnis sowie über den Abnahmepreis eintreten. In beiden Preisbildungsverfahren verfügt die Arbeiterkammer über Mitspracherechte.
- 11 Zu diesem Sanktionsdilemma von Unternehmerverbänden siehe ausführlich Traxler (1986, S. 255 ff.).

Literatur

- Alemann, U. v., 1981, Einleitung; in: U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/M. – New York, S. 7–16.
- Alemann, U. v./Heinze, R. G., 1981, Kooperativer Staat und Korporatismus, in: U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/M., – New York, S. 43–61.
- Bauer, J./Bula, F./Junker, E./Krafek, A./Kreisky, P./Marcon, P./Schindl, F./Spanninger, G./Steyrer, K., 1979, *Pharma in Österreich, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, Wien.
- Czada, R./Dittrich, W., 1980, Politisierungsmuster zwischen Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbstverwaltung; in: V. Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/M. – New York, S. 195–226.
- Farnleitner, J., 1986, Dynamisierung der Rahmenbedingungen als wirtschaftspolitisches Gebot, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Heft 3, S. 285–291.
- Korinek, K., 1970, *Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der österreichischen Rechtsordnung*, Wien – New York.
- Krockow, C. G. v., 1971, *Soziale Kontrolle und autoritäre Gewalt*. München.
- Langbein, K./Martin, H.-P./Weiss, H./Werner, R., 1981, *Gesunde Geschäfte. Die Praktiken der Pharma-Industrie*, Köln.
- Lehmbruch, G./Schmitter, Ph. C. (Hrsg.), 1982, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills – London.
- Marin, B., 1982, *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien.
- Mayntz, R., 1985, Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente: Zur Präzisierung des Problems. Beitrag zum Symposium „Grenzen des Rechts/Limitations of Law. Zur Steuerungsproblematik moderner Industriegesellschaften“ am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld.
- Offe, C., 1974, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: *Leviathan*, Heft 3, S. 333–345.
- Offe, C., 1983, Stellungnahme; in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt/M. – New York, S. 199–206.
- Offe, C., 1984, Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte; in: *Geschichte und Gesellschaft*, Heft 2, S. 234–256.
- Offe, C., 1985, Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien. Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie der Fakultät für Soziologie an der Universität Bielefeld Nr. 7, Bielefeld.
- Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge – London.
- Pelinka, A., 1981, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien.
- Pharmig Info, 1981, Sonderausgabe anlässlich der Pharmig-Jahreshauptversammlung 1981.
- Ronge, V., 1978, „Solidarische“ Selbstorganisation der Wirtschaft; in: *Leviathan*, Heft 2, S. 176–202.
- Ronge, V., 1980, Theoriestrategische Einführung: Quasi-Politik; in: V. Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/M. – New York, S. 11–29.
- Ronge, V./Schmieg, G., 1973, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt/M.
- Scharpf, F. W., 1984, Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany, 1973–1982, in: J. H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, S. 257–290.
- Schimank, U./Glagow, M., 1984, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: M. Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld, S. 4–28.
- Schmidt, M. G., 1982, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/M. – New York.

- Schmidt, M. G., 1986, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), in: *Journal für Sozialforschung*, Heft 3, S. 251–273.
- Schmitter, Ph. C., 1982, Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going; in: G. Lehmbruch/Ph. C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London – Beverly Hills, S. 259–279.
- Schmitter, Ph. C., 1983, Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice, European University Institute Working Paper No. 74, Florence.
- Schmitter, Ph. C./Lehmbruch, G., 1979, Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills – London.
- Schmitter, Ph. C./Streeck, W., 1981, The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin, IIM/LPM 81–13, Berlin.
- Simmel, G., 1923, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, München – Leipzig.
- Streeck, W., 1983, Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik; in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt/M. – New York, S. 179–198.
- Streeck, W./Schmitter, Ph. C., 1985, Community, Market, State- and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: W. Streeck/Ph. C. Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London – Beverly Hills – New Delhi.
- Szopo, P., 1986, Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 1, S. 43–61.
- Traxler, F., 1985, Unternehmerverbände als Träger öffentlicher Aufgaben? Eine Analyse freiwilliger Selbstregulierung am Beispiel der Chemie Österreichs, Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin IIM/LMP 85–14, Berlin.
- Traxler, F., 1986, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs, Frankfurt/M. – New York.
- Whiteley, P. F., 1983, The Political Economy of Economic Growth, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 11, S. 197–213.