

Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung

Nr. 33

Derk Bienen, Corinna Freund, Volker Rittberger

Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus

Abteilung Internationale Beziehungen/
Friedens- und Konfliktforschung
des Instituts für Politikwissenschaft
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Adresse: Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen

Telefon: ++49 (0)7071 29-78372

Fax: ++49 (0)7071 29-2417

WWW Homepage: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/ab2menu.htm>

© Copyright: D. Bienen, C. Freund, V. Rittberger
Tübingen 1999

ISBN 3-927604-28-3

Herausgeber: Volker Rittberger

Redaktion: Klaus Stodick
WWW-Layout: Jürgen Plieninger

Inhaltsverzeichnis

[1. Summary](#)

[2. Einleitung](#)

[3. Grundannahmen des utilitaristischen Liberalismus](#)

[4. Varianten utilitaristisch-liberaler Außenpolitikerklärung](#)

[4.1. Strukturelle Erklärungen von Außenpolitik](#)

[4.2. Akteursorientierte Erklärungen von Außenpolitik](#)

[5. Das Konzept des Politiknetzwerks](#)

[5.1. Begriffsbestimmung](#)

[5.2. Ziele von Netzwerkanalysen](#)

[5.3. Zusammenfassung](#)

[6. Die netzwerkanalytische Bestimmung der gesellschaftlichen Interessen](#)

- [6.1. Die Bestimmung der Netzwerkakteure](#)
 - [6.2. Die Bestimmung der Außenpolitikpräferenzen der Akteure](#)
 - [6.2.1. Empirisch-induktive und theoretisch-deduktive Präferenzermittlung](#)
 - [6.2.2. Grundinteressen und Präferenzen gesellschaftlicher Akteure](#)
 - [6.2.3. Zusammenfassung](#)
 - [6.3. Die Bestimmung der durchsetzungsfähigen Akteure](#)
 - [6.3.1. Durchsetzungsfähigkeit der privaten Akteure](#)
 - [6.3.2. Durchsetzungsfähigkeit der politischen und administrativen Akteur](#)
 - [6.3.3. Autonomie der politischen und administrativen Akteure](#)
 - [6.4. Typologie von Interessenvermittlungsstrukturen](#)
 - [6.5. Ausprägungen der unabhängigen Variable "gesellschaftliche Interessen"](#)
- [7. Allgemeine utilitaristisch-liberale Außenpolitikprognose](#)

[Literatur](#)

[Fußnoten](#)

1. Summary

Utilitarian Liberalism is the main competitor of neorealist and constructivist theories of foreign policy. Whereas neorealism explains foreign policy behavior by looking at the structure of the international system, utilitarian liberalism assumes that the configuration of domestic interests determines foreign policy. In contrast to constructivism, utilitarian liberalism denies that norms have an independent influence on foreign policy. Instead, utilitarian liberalism subscribes to the assumption that foreign policy is made and shaped by rational, utility-maximizing actors. In sum, utilitarian liberalism defines domestic interests as the decisive determinant of foreign policy.

However, a utilitarian-liberal theory of foreign policy, which aims at generating predictions about the foreign policy of a country over time and across issue-areas, still has to be elaborated. Utilitarian-liberal theorizing so far has either focused on the cross-national comparison of foreign policies or on the explanation of foreign policy in specific issue areas. This working paper seeks to fill a theoretical gap.

In order to arrive at predictions about, and explanations of, the foreign policies of a country over time, utilitarian-liberal theory has to determine who are the dominant domestic actors and what are their interests. First, the preferences of domestic actors have to be established. Five types of domestic actors (political and administrative actors, companies, business and labor interest groups as well as political and social interest groups) are distinguished. The preferences of these actors with regard to specific foreign policy issues can be derived from their assumed fundamental goals. As all actors are defined as rational utility maximizers, they all strive for gains. Depending on the actor, however, these gains may be material or immaterial gains.

Second, each domestic actor's capability to assert his preferences in the process of foreign policy formulation has to be determined. Policy network analysis offers a commonly accepted method to do so. Its basic assumption is that, depending on the structure of a policy network in a given issue area, some domestic actors will be able to assert their preferences better than others. We will differentiate between different types of hierarchical, societal and corporatist networks.

Utilitarian Liberalism expects that the foreign policy of a country in a given issue area will aim at achieving the material or immaterial goals which are pursued by the most influential domestic actors. It predicts that foreign policy behavior will change in case of modifications of domestic actors' preferences and/or of the policy network structure.

"There is, in fact, only one general theory of human behaviour, and that is the utility-maximizing theory" (Stigler 1975: 137)

2. Einleitung [\(Fußnote 1\)](#)

Im Gegensatz zum Neorealismus begreift der Liberalismus Staaten nicht als einheitliche Akteure mit einem aus systemischen Bedingungen ableitbaren nationalen Interesse. Statt dessen erklärt der Liberalismus außenpolitische Verhaltensweisen von Staaten mit einem "'bottom-up' view of politics" (Moravcsik 1997: 517) als Ergebnis subsystemischer Einflußgrößen. Der utilitaristische Liberalismus verbindet diese allgemeine liberale Grundannahme mit der Prämisse rationaler Akteure, die ihren - vom Liberalismus als exogen angenommenen - Nutzen zu maximieren versuchen.

Im Unterschied zum Konstruktivismus (vgl. Boekle/Rittberger/Wagner 1999) greift der utilitaristische Liberalismus für die Erklärung außenpolitischen Verhaltens nicht auf Normen, sondern auf Interessen zurück. Die Interessen, welche die Außenpolitik bestimmen, werden aber im Unterschied zum Neorealismus (vgl. Baumann/Rittberger/Wagner 1998) nicht durch das internationale System geformt, sondern ergeben sich aus der Gesellschaft. Die Kernhypothese des utilitaristischen Liberalismus ist also, daß die Interessen gesellschaftlicher Akteure das außenpolitische Verhalten eines Landes bestimmen.

Ziel des vorliegenden Papiers ist es, einen utilitaristisch-liberalen Analyseansatz für die Untersuchung der Außenpolitik Deutschlands zu entwickeln, der es ermöglicht, theoretisch angeleitete Fallstudien zu einzelnen Bereichen der deutschen Außenpolitik durchzuführen. Zu diesem Zweck werden zunächst die Grundannahmen des utilitaristischen Liberalismus dargelegt ([Abschnitt 3](#)) sowie unterschiedliche Strömungen der utilitaristisch-liberalen Außenpolitiktheorie diskutiert ([Abschnitt 4](#)). Dabei werden insbesondere strukturelle ([Abschnitt 4.1.](#)) und akteursorientierte ([Abschnitt 4.2.](#)) Erklärungen der Außenpolitik unterschieden. Nachdem gezeigt worden ist, daß für eine Längsschnittuntersuchung der deutschen Außenpolitik die akteursorientierten Erklärungen geeigneter sind, wird der Netzwerkansatz als konzeptionelle Grundlage für die utilitaristisch-liberale Analyse der deutschen Außenpolitik herausgearbeitet ([Abschnitt 5](#)). Der Schwerpunkt des Papiers liegt dann auf der Darstellung der Vorgehensweise bei der netzwerkanalytischen Bestimmung der die deutsche Außenpolitik maßgeblich bestimmenden gesellschaftlichen Interessen ([Abschnitt 6](#)). Diese erfolgt in drei Schritten: Nach der Bestimmung der in einem bestimmten Teilbereich der Außenpolitik zu berücksichtigenden gesellschaftlichen Akteure ([Abschnitt 6.1.](#)) müssen deren außenpolitische Präferenzen aus ihren Grundinteressen abgeleitet werden ([Abschnitt 6.2.](#)). Im dritten und letzten Schritt ist dann zu untersuchen, welche der Netzwerkakteure ihre außenpolitischen Präferenzen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß durchsetzen können ([Abschnitte 6.3.](#) und [6.4.](#)).

Sind die gesellschaftlichen Interessen ermittelt, so ist auch die Formulierung von Prognosen über die deutsche Außenpolitik bzw. über Kontinuität oder Wandel der deutschen Außenpolitik über die Vereinigung hinweg möglich ([Abschnitt 6](#)).

3. Grundannahmen des utilitaristischen Liberalismus

Gemeinsamer Nenner aller utilitaristisch-liberalen Analyseansätze ist, daß das Handeln von Individuen im Zentrum der Untersuchung steht (vgl. z.B. Buchanan/Tullock 1962: 1ff; Buchanan 1989). Der utilitaristische Liberalismus ist damit der Tradition des methodologischen Individualismus verpflichtet. Es sind stets Individuen, nicht Kollektive, die handeln. Zwar können sich Individuen zu Gruppen zusammenschließen und so kollektive Akteure bilden. Dennoch läßt sich jedes beobachtete Handeln stets auf die Aktionen von Individuen zurückführen. Eine solche Sichtweise bildet die Grundlage für den Versuch, gesellschaftliche Interessen auf einem niedrigen Aggregationsniveau durch die Analyse konkurrierender Einzel- oder Gruppeninteressen zu erfassen. Dabei geht der utilitaristische Liberalismus davon aus, daß der Austrag dieser konfligierenden Interessen maßgeblich durch die Beschaffenheit der gesellschaftlichen Interessenvermittlungsstrukturen bestimmt wird. Damit werden die Interessen derjenigen gesellschaftlichen Akteure, die sich im politischen Interessenvermittlungsprozeß durchsetzen können, zum zentralen Bestimmungsfaktor von außenpolitischem Verhalten.

Diese methodologische Grundentscheidung des utilitaristischen Liberalismus wird ergänzt durch eine Annahme über die Verhaltensdisposition von Individuen, mit der der utilitaristische Liberalismus an die klassischen Utilitaristen des frühen 19. Jahrhunderts wie Jeremy Bentham und J. S. Mill anknüpft. Das Individuum wird als *homo oeconomicus* konzeptualisiert (Downs 1957: 3-20; Buchanan/Tullock 1962: 17-39). Das Konzept des *homo oeconomicus* umfaßt zwei Annahmen: In Bezug auf die Ziele von Individuen wird angenommen, daß ein Individuum seinen Eigennutzen zu maximieren sucht. Zudem muß das Individuum sein Handeln auf die Erreichung seiner Ziele bei möglichst geringem Aufwand ausrichten, also rational handeln.

Die Plausibilität der Annahme des *homo oeconomicus* ist Gegenstand langer und heftiger Diskussionen gewesen. ([Fußnote 2](#)) Diese sind zumindest teilweise auch eine Folge der begrifflichen Unklarheiten sowohl des Begriffs der Rationalität als auch des Begriffs der Eigennutzenmaximierung (oder ganz allgemein: des Nutzens). Eine utilitaristisch-liberale Außenpolitiktheorie kommt daher

nicht umhin, die zugrundegelegten Rationalitäts- und Nutzenkonzepte zu explizieren.

Die Rationalitätsannahme besagt ganz allgemein, daß ein Akteur in der Lage ist, zweckdienliche Schritte zur Erreichung eines gegebenen Ziels zu unternehmen (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 30). Diese Annahme ist aber zu allgemein, um die (z.B. außenpolitischen) Präferenzen eines Akteurs aus seinen grundlegenden Zielen ableiten zu können, selbst wenn die Ziele bekannt sind. Hierbei spielt nämlich eine wichtige Rolle, ob nur derjenige Akteur als rational handelnd angesehen wird, der stets die aus objektiver Sicht nutzenmaximierende Alternative auswählt, oder auch ein Akteur, der im Rahmen seines beschränkten Informationsstands die aus seiner subjektiven Sicht beste Alternative wählt. Im ersten Fall handelt der Akteur nach Maßgabe des Prinzips der *substantiellen Rationalität*; er wählt aus allen objektiv zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen diejenige, die seinen Nutzen maximiert.

"If the characteristics of the choosing organism are ignored, and we consider only those constraints that arise from the external situation, then we may speak of substantive or objective rationality, that is, behavior that can be adjudged objectively to be optimally adapted to the situation" (Simon 1985: 294).

Unsicherheit oder Informationsbeschränkungen, denen der Akteur unterliegt, werden hierbei nicht berücksichtigt. Sind die grundlegenden Ziele eines Akteurs bekannt, so lassen sich seine außenpolitischen Präferenzen relativ leicht deduzieren. Es müssen lediglich die Nutzenniveaus der dem Akteur objektiv zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen bekannt sein. Der Akteur wird alle objektiv möglichen Handlungsalternativen nach der Höhe des Nutzens, den sie ihm ermöglichen, in eine Präferenzordnung bringen und die Verwirklichung derjenigen Alternative anstreben, die seinen Nutzen maximiert.

Demgegenüber ist rationales Verhalten nach Maßgabe des Prinzips der *prozeduralen Rationalität* oder "bounded rationality" dadurch gekennzeichnet, daß ein Akteur unter den ihm subjektiv bekannten Handlungsalternativen und unter den sonstigen Beschränkungen, denen er unterliegt (Unsicherheit etc.), die nutzenmaximierende Alternative auswählt. Für die deduktive Ermittlung von außenpolitischen Präferenzen aus den grundlegenden Zielen eines Akteurs ist das objektive Umfeld einer Entscheidungssituation hier also nicht allein entscheidend. Ebenso müssen die Informationsrestriktionen und Informationsverarbeitungsprozesse des Akteurs bekannt sein wie die Menge der Handlungsalternativen, die aus der Sicht des Akteurs zur Verfügung stehen. Für die Ermittlung der außenpolitischen Präferenzen von Akteuren im Rahmen von Fallstudien wirft das Konzept der prozeduralen Rationalität somit kaum überwindbare Probleme auf.

Auch die Annahme der Eigennutzenmaximierung oder allgemein: der Begriff des Nutzens ist näher zu spezifizieren. Ohne weitere Konkretisierung kann jegliches Ziel eines Akteurs als 'Nutzen' interpretiert werden - womit der Nutzenbegriff inhaltsleer würde. In den Wirtschaftswissenschaften wird Nutzen üblicherweise in direkter Abhängigkeit vom Einkommen modelliert: je höher das Einkommen bzw. der Wohlstand eines Individuums ist, desto höher ist ceteris paribus auch sein Nutzenniveau.

Von ökonomischen Theorien wurde oft eine Übertragung des monetären Nutzenbegriffs auch auf die Sphäre der Politik angeregt. So schlugen Brennan und Buchanan vor, das Postulat der Nutzenmaximierung ausschließlich auf die Maximierung von materiellem Reichtum zu beschränken, weil ansonsten die Gefahr bestehe, das Modell des *homo oeconomicus* nicht testen zu können. Wenn 'Nutzen' alles erfassen könne, so sei das Konzept analytisch wertlos (Brennan/Buchanan 1984: 383). Aber während frühe "public choice"-Ansätze die Einbeziehung von Macht in die Nutzenfunktion der Akteure noch explizit ablehnten (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 23f), hat sich die Beschränkung des Nutzenbegriffs auf materielle Gewinne gerade in der Politikwissenschaft als zu eng erwiesen, so daß das Nutzenkonzept um Faktoren wie Macht oder die Besetzung politischer Ämter erweitert wurde (vgl. Blair/Maser 1978: 12; Buchanan 1989: 41f). In der Politikwissenschaft hat sich mittlerweile etabliert, zwei Varianten von Nutzen zu unterscheiden, "power" und "plenty". (*Fußnote 3*) Politisch handelnde Akteure streben demnach sowohl nach Einkommen, also materiellen Gewinnen, als auch nach Kompetenzen, also immateriellen Gewinnen.

Die Annahme der Eigennutzenmaximierung führt unmittelbar auch zu den bereits erwähnten Begriffen der *Interessen* und *Präferenzen*. Die angenommene Orientierung eines Akteurs an der Maximierung seines Eigennutzens ist sein Interesse. Als grundlegendes Ziel eines jeden Akteurs muß die Sicherung des eigenen Überlebens gelten, da dieses erst die Verfolgung weiterer nutzenerhöhender Ziele ermöglicht; unter Grundinteressen sollen im folgenden alle Interessen verstanden werden, deren Verfolgung unmittelbar der Überlebenssicherung eines Akteurs dienen. Aus den Grundinteressen werden gemäß der individuellen Nutzenfunktion unter bestimmten strukturellen Gegebenheiten und in bestimmten Handlungskontexten, beispielsweise in einem bestimmten Bereich der Außenpolitik, Präferenzen abgeleitet. Während die Grundinteressen von Akteuren über Zeit eher konstant sind, können Präferenzen sich verändern, wenn der Handlungskontext sich ändert. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Handlungsanreize und -restriktionen hinzukommen oder wegfallen.

4. Varianten utilitaristisch-liberaler Außenpolitikerklärung

Innerhalb der Denkschule des utilitaristischen Liberalismus kann eine Vielzahl von Theorien und Analyseansätzen unterschieden werden, welche die Außenpolitik eines Landes durch verschiedene subsystemische Faktoren zu erklären suchen. Eine wichtige Klassifizierung utilitaristisch-liberaler Ansätze zur Erklärung von Außenpolitik knüpft an der Frage an, ob außenpolitisches Verhalten vorrangig mit strukturellen Charakteristika einer Gesellschaft oder mit den Interessen gesellschaftlicher Akteure erklärt werden soll. (*Fußnote 4*)

4.1. Strukturelle Erklärungen von Außenpolitik

In der Literatur findet sich eine Reihe von Analyseansätzen, die außenpolitisches Verhalten durch bestimmte Strukturen einer Gesellschaft erklären. Von der expliziten Bestimmung verschiedener gesellschaftlicher Interessen wird bei diesen Analyseansätzen weitestgehend abgesehen. Stattdessen werden grundsätzliche Charakteristika der Gesellschaft identifiziert, mit denen zugleich Annahmen über die gesellschaftliche Interessenvermittlung, Entscheidungsprozesse, die Stärke einzelner Akteure etc. verbunden werden. Diese Analyseansätze ermöglichen die Ableitung von Prognosen über das außenpolitische Verhalten eines Landes unmittelbar aus den strukturellen gesellschaftlichen Merkmalen.

Wichtige in der Literatur genannte Merkmale einer Gesellschaft sind beispielsweise der Modernitätsgrad sowie das Verhältnis zwischen dem privaten und dem politisch-administrativen Teilsystem der Gesellschaft. Die Kategorisierung von Gesellschaften nach ihrem *Modernitätsgrad* setzt an bei der Binnendifferenzierung ihrer sozioökonomischen Strukturen. Traditionale Gesellschaften haben demnach eine weniger stark ausgeprägte Binnendifferenzierung als moderne Gesellschaften. Sie besitzen außerdem einen höheren landwirtschaftlichen Produktionsanteil, einen hierarchischeren Gesellschaftsaufbau und geringere soziale Mobilität als moderne Gesellschaften.

Aus der sozioökonomischen Binnenstruktur lassen sich allgemeine Prognosen über außenpolitische Interessen und das außenpolitische Verhalten von traditionellen bzw. modernen Gesellschaften ableiten. So wird allgemein argumentiert, daß moderne Gesellschaften eine friedlichere und kooperativere Außenpolitik verfolgen als traditionale Gesellschaften, weil sie im Gegensatz zu diesen zur Erzielung von Wohlfahrtssteigerungen nicht auf Territorialzugewinne angewiesen sind (Wachtler 1983).

Für die Klassifizierung von Gesellschaften gemäß dem Verhältnis zwischen dem privaten und dem politisch-administrativen Teilsystem wird in einer sehr allgemeinen Form zwischen demokratischen und autoritären Gesellschaften unterschieden. Ersteren wird - insbesondere in der umfassenden Literatur zur Friedfertigkeit von Demokratien - eine kooperativere Außenpolitik unterstellt als letzteren. Grundlage dieser Überlegung ist, daß eine liberal-demokratische Herrschaftsordnung im Inneren einer Gesellschaft den friedlichen Konfliktaustrag fördert, während in einer autoritären Gesellschaft Konflikte eher durch die Androhung oder den Einsatz von Gewalt bewältigt werden. Aus utilitaristisch-liberaler Sicht ist davon auszugehen, daß diese internen Konfliktbearbeitungsstrategien von Gesellschaften auch im internationalen Kontext angewendet werden. So ist in Diktaturen für die Entscheidung zur Kriegsführung typischerweise nur die Zustimmung einer kleinen gesellschaftlichen Gruppe erforderlich, während die Schwerfälligkeit und Komplexität von Entscheidungsprozessen in demokratischen Gesellschaften selbst für eine zum Einsatz militärischer Gewalt entschlossene Regierung Hürden errichtet. Zudem zeichnen sich demokratische Gesellschaften durch eine größere ökonomische Gewinnerorientierung aus als autoritäre Gesellschaften, bei welchen die wohlfahrtsorientierten Interessen der privaten Akteure dem Machterhalt der politisch-administrativen Herrschaftselite untergeordnet werden. Da eine aggressive Außenpolitik mit hohen ökonomischen Kosten verbunden ist, sind Demokratien zumeist nur bei einem eindeutigen Verteidigungsfall zum internationalen Gewalteinsatz bereit, während in Diktaturen die Kosten außenpolitischer Aggression auf die Bürgerinnen und Bürger abgewälzt werden können. (*Fußnote 5*)

Eine weitere Typologisierung von Gesellschaften anhand des Verhältnisses des politisch-administrativen und des privaten Teilsystems kann aufgrund der Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen gegenüber dem Staat erfolgen. Die relative "Stärke" bzw. "Schwäche" des politisch-administrativen Teilsystems im Verhältnis zum privaten Teilsystem wird als die entscheidende Bestimmungsgröße begriffen (Katzenstein 1976; Krasner 1978). Obgleich Interessengegensätze zwischen dem politisch-administrativen und dem privaten Teilsystem hier in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden, wird der eigentliche Interessensvermittlungsprozeß nicht explizit untersucht. Prognosen über das außenpolitische Verhalten von Staaten werden unmittelbar aus der Stärke oder Schwäche des politisch-administrativen Teilsystems, d.h. einem strukturellen Merkmal, abgeleitet. (*Fußnote 6*)

Ein Problem der auf gesellschaftlichen Merkmalen beruhenden Erklärungen außenpolitischen Verhaltens besteht darin, daß sie keinen eindeutigen kausalen Nexus zwischen einem gesellschaftlichem Merkmal und außenpolitischem Verhalten explizieren. Es

ist nicht klar, *auf welche Weise* subsystemische Faktoren das außenpolitische Verhalten bestimmen. Außenpolitisches Verhalten kann aus der Sicht der auf gesellschaftliche Merkmale zurückgreifenden Analyseansätze sowohl durch gesellschaftliche Normen als auch durch gesellschaftliche Interessen oder bestimmte Interessenvermittlungsstrukturen angeleitet werden. So kann die behauptete Friedfertigkeit von Demokratien nicht nur als Resultat komplizierter und langwieriger institutioneller Entscheidungsprozesse gesehen werden, sondern auch als Externalisierung friedlicher innergesellschaftlicher Konfliktbearbeitungsmuster (vgl. Russett 1993; Risse-Kappen 1994; Ray 1995). Auf gesellschaftliche Merkmale rekurrierende Analyseansätze unterscheiden also *eo ipso* nicht zwischen utilitaristisch-liberalen und sozietal-konstruktivistischen Erklärungen.

Das hohe Aggregationsniveau, auf dem auf gesellschaftliche Merkmale rekurrierende Erklärungen argumentieren, stellt einen weiteren Grund dar, diese jedenfalls nicht für eine Längsschnittanalyse des außenpolitischen Verhaltens eines Staates heranzuziehen. Auf gesellschaftliche Merkmale wird vorrangig dann Bezug genommen, wenn Unterschiede in den Außenpolitiken verschiedener Gesellschaften erklärt werden sollen. Für diesen Zweck ist ein hohes Aggregationsniveau der abgeleiteten Aussagen gerechtfertigt, denn es soll nicht das außenpolitische Verhalten einer Gesellschaft in konkreten Situationen erklärt werden, sondern der außenpolitische Stil einer Gesellschaft, z.B. der Grad der Kooperationsneigung. Für die Untersuchung der Außenpolitik *einer* Gesellschaft in verschiedenen Teilbereichen der Außenpolitik über Zeit ist jedoch das Aggregationsniveau der auf gesellschaftliche Merkmale rekurrierenden Erklärungsansätze zu hoch.

Schließlich erscheint die Wahl eines hohen Aggregationsniveaus dem utilitaristischen Liberalismus, welcher vom Individuum ausgeht und gerade eine Konkurrenz unterschiedlicher Interessengruppen nahelegt, kaum angemessen. Soll außenpolitisches Verhalten in angebbaren Situationen erklärt werden, so kann auf eine Untersuchung einzelner gesellschaftlicher Akteure und ihrer Interessen nicht verzichtet werden. Im weiteren werden daher nur solche utilitaristisch-liberalen Analyseansätze betrachtet, die eine explizite Betrachtung der Interessen verschiedener gesellschaftlicher Akteure sowie der Interessenvermittlungsprozesse erlauben.

4.2. Akteursorientierte Erklärungen von Außenpolitik

Eine explizite Berücksichtigung der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure und ihrer Interessen findet sich bei Analyseansätzen, die auf die liberale *Staatstheorie*, insbesondere auf die vergleichende Politikforschung, zurückgehen. ([Fußnote 7](#)) Dieses Vorgehen entspricht der klassisch liberalen Herangehensweise, die von der Vorrangigkeit gesellschaftlicher Bestimmungsfaktoren ausgeht:

"[T]he fundamental actors in politics are members of domestic society, understood as individuals and privately-constituted groups seeking to promote their independent interests. [...] Society is analytically prior to the state" (Moravcsik 1992: 6f).

Akteurbasierte Analyseansätze messen den Interessen der gesellschaftlichen Akteure (vermittelt über deren außenpolitische Präferenzen) maßgebliche Erklärungskraft für das außenpolitische Verhalten von Gesellschaften zu. Strukturen der Interessenvermittlung werden als Gelegenheiten und Schranken für individuelles oder Gruppenhandeln konzipiert. Prognosen können somit nicht unmittelbar aus Strukturen abgeleitet werden: "domestic structures [...] do not determine the specific content or the directions of policies" (Müller/Risse-Kappen 1993: 35), aber sie beeinflussen das außenpolitische Verhalten, indem sie es bestimmten gesellschaftlichen Akteuren erlauben, ihre politischen Präferenzen durchzusetzen (vgl. Moravcsik 1997: 518).

Institutionen, Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung beeinflussen die Möglichkeiten von Akteuren, ihre politischen Präferenzen im Politikentwicklungsprozeß durchzusetzen (Moravcsik 1992; 1997). Sie strukturieren die Verhältnisse und Interaktionen von Individuen und Gruppen zueinander und stellen somit Gelegenheiten oder Beschränkungen für das Handeln von Individuen und Gruppen dar (vgl. Müller/Risse-Kappen 1993: 33). Alle Analyseansätze, welche die Chancen von Akteuren untersuchen, ihre Politikpräferenzen im politischen Entscheidungsprozeß durchzusetzen, unterscheiden drei wesentliche Beziehungsfelder: die Beziehungen zwischen verschiedenen politisch-administrativen Akteuren, zwischen verschiedenen privaten Akteuren sowie zwischen dem politisch-administrativen und dem privaten Teilsystem. Diese werden durch die gesellschaftlichen Strukturen der Interessenvermittlung jeweils unterschiedlich beeinflusst und können daher analytisch getrennt werden.

Von der Analyse der Interessenvermittlung werden Aussagen darüber erwartet, wie politisch- administrative und private Akteure bei der Politikformulierung und -implementation zusammenwirken. Hierbei gibt es jedoch unterschiedliche Auffassungen über die Rolle, welche die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure einnehmen. In der Literatur werden sog. 'gesellschaftszentrierte' und sog. 'staatszentrierte' Analyseansätze unterschieden (vgl. Ikenberry/Lake/Mastanduno 1988). Während bei ersteren dem politisch-administrativen System lediglich die Rolle eines Ausführungsorgans privater Interessen zuerkannt wird, spielen bei letzteren private Interessen für die Bestimmung der Außenpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Bei staatszentrierten Ansätzen wird Außenpolitik entweder als Resultante des Austrags von Interessenkonflikten zwischen politisch-administrativen Akteuren konzipiert - wenn das politisch-administrative System fragmentiert ist ([Fußnote 8](#)) - oder das politisch-administrative System verfolgt als einheitlicher Akteur mit der Außenpolitik das 'nationale Interesse' unabhängig von privaten Interessen (vgl. Krasner 1978).

Nachdem einmal anerkannt wurde, daß die Struktur der Interessenvermittlung eine entscheidende Bestimmungsgröße dafür ist, welche gesellschaftlichen Gruppierungen sich in welchem Ausmaß im politischen Entscheidungsprozeß durchsetzen können, ergab sich die Notwendigkeit einer Konzeptualisierung von Interessenvermittlungsstrukturen, die das wechselseitige Beziehungsgeflecht zwischen politisch-administrativen und privaten Akteuren abbilden. Mit dem Konzept des Politiknetzwerks wird der Versuch unternommen, dieser Notwendigkeit gerecht zu werden.

Ein wichtiger Unterschied zwischen dem hier vorgestellten Konzept des utilitaristischen Liberalismus und anderen, verwandten Ansätzen - etwa "rational choice"-Ansätzen oder dem "commercial liberalism" (Moravcsik 1997: 528ff) - besteht darin, daß letztere ebenso wie die 'gesellschafts-' und 'staatszentrierten' Analyseansätze eine aus Annahmen abgeleitete Entscheidung darüber treffen, welche Akteure Politikergebnisse bestimmen. Im Falle des "commercial liberalism" sind wirtschaftliche Interessengruppen für die Außenpolitik einer Gesellschaft ausschlaggebend, im Falle von "rational choice"-Ansätzen sind es z.B. die vom Wiederwahlinteresse geleiteten Regierungen (vgl. Downs 1968), die politikentscheidend sind. Im Gegensatz zu diesen und anderen Analyseansätzen bleibt bei dem in den folgenden Abschnitten entwickelten heuristischen Modell zunächst offen, welche gesellschaftlichen Akteure ihre außenpolitischen Präferenzen im politischen Entscheidungsprozeß durchsetzen können. Dies ergibt sich erst aus der Untersuchung der Interessenvermittlungsstrukturen mit Hilfe des Netzwerkkonzeptes.

5. Das Konzept des Politiknetzwerks

Die Entstehung des Netzwerkkonzeptes am Ende der 70er Jahre wird in der Literatur in erster Linie auf Veränderungen der politischen Realität zurückgeführt, die eine neue Konzeptualisierung des politischen Entscheidungsprozesses erforderten (vgl. z.B. Kenis/Schneider 1991; Bell 1995).

Die politische Realität hatte sich insofern gewandelt, als es aufgrund gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und der Zunahme wohlfahrtspolitischer Maßnahmen zu fortschreitenden funktionalen Differenzierungsprozessen und damit zur Herausbildung selbständiger Teilsysteme des politisch-administrativen Systems in modernen Gesellschaften gekommen war (Luhmann 1981; Willke 1987). Diese Differenzierungsprozesse hatten zwei entscheidende Konsequenzen für die politische Theorie: Erstens konnte das Konzept des Staates als Handlungseinheit nicht länger aufrechterhalten werden. Vielmehr ging die Politikwissenschaft dazu über, den Staat als "politisch-administratives System" im Sinne eines multizentrischen Entscheidungs- und Handlungssystems zu betrachten. Zweitens konnte auch nicht länger von der hierarchischen Überordnung des Staates über die privaten Akteure ausgegangen werden. Stattdessen wurde erkannt, daß zumindest ein teilweiser Abbau der staatlichen Zwangsgewalt erforderlich war, um die Problemlösungskompetenz der funktional spezialisierten privaten Teilsysteme nutzen zu können. Da das politisch-administrative System zunehmend vom freiwilligen Leistungsbeitrag der privaten Akteure abhängig wurde, nahmen auch deren politische Mitspracherechte zu. So kam es zur verstärkten Herausbildung von Verhandlungssystemen zwischen dem politisch-administrativen System und privaten Akteuren in einer Vielzahl von Politikbereichen (Offe 1987; Kenis/Schneider 1991: 34ff; Grimm 1993).

Die bis zum Ende der 70er Jahre dominierenden pluralistischen und korporatistischen Analyseansätze erwiesen sich als unzureichend, die neue Komplexität des politischen Entscheidungsprozesses abzubilden. Denn sowohl Korporatismus als auch Pluralismus gingen davon aus, daß das Verhältnis zwischen politisch-administrativen Akteuren einerseits und privaten Akteuren andererseits politikfeldübergreifend charakterisiert werden könne. Pluralistische Analyseansätze nahmen an, daß dem politisch-administrativen System eine eher schwache Rolle im Interessenvermittlungsprozeß zukomme. Es trete nicht als eigener Akteur, sondern lediglich als "Arena" und "Makler" für die Interessenkonkurrenz privater Akteure in Erscheinung (Krasner 1984: 229f; Skocpol 1985: 4; Mitchell 1991: 79ff; Smith 1993: 356). (*Fußnote 9*) Umgekehrt beruhten korporatistische Analyseansätze auf der Annahme, daß Politikformulierung und -implementation vorrangig durch "cooperation between the interests of society and the interests of the state" erfolgt, wobei dem politisch-administrativen System die entscheidende Rolle bei der Gestaltung dieser Kooperation zugewiesen wurde (Staeck 1997: 62f; vgl. auch Jordan/Schubert 1992: 7). (*Fußnote 10*) Pluralismus und Korporatismus ließen damit die Tatsache unberücksichtigt, daß Interessenvermittlungsprozesse in modernen Gesellschaften politikfeldspezifisch variieren können (Jordan/Schubert 1992: 10; vgl. auch Kenis/Schneider 1991: 36; Bell 1995: 35; Gamble 1995: 525).

In diesem Kontext wurde das Konzept des Politiknetzwerks entwickelt. Es sollte ein analytisches Instrument bieten, das "in conjunction with both different models of the distribution of power and different theories of the state" flexibel genug wäre, um eine Typologisierung unterschiedlicher Formen des Zusammenwirkens von politisch-administrativen und privaten Akteuren in Politikentwicklungsprozessen und darauf aufbauend deren Erklärung zu ermöglichen (Rhodes/March 1992: 2; vgl. auch Lehbruch 1991: 122; Dowding 1995).

5.1. Begriffsbestimmung

Im allgemeinsten Sinne ist ein soziales Netzwerk "ein durch Sozialbeziehungen verbundenes System von sozialen Einheiten" (Pappi 1993: 89). Im Kontext politischer Interessenvermittlungsprozesse soll mit dem Netzwerkbegriff ein interdependentes Verhältnis zwischen politisch-administrativen und privaten Akteuren umschrieben werden: "policy making includes a large number of public and private actors from different levels and functional areas of government and society" (Jordan/Schubert 1992: 11 unter Rückgriff auf Hanf 1978). Über die Art der Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure am politischen Entscheidungsprozeß werden zunächst keine Aussagen gemacht (Kenis/Schneider 1991: 22ff; Jordan/Schubert 1992: 10; van Waarden 1992: 31; Mayntz 1993: 16; Schubert 1995: 232).

Als Ergebnis der seit den 80er Jahren florierenden Institutionalismusforschung wird zusätzlich in den Vordergrund gerückt, daß Politiknetzwerke in erster Linie von organisierten gesellschaftlichen Akteuren gebildet werden:

"Policy networks do not refer any longer to 'networking' of individual personalities, to group collusions, to the interlocking of cliques, elites, party or class factions, as in older traditions, but to the collective action of organized, corporate actors, and consequently to interorganizational relations in public policy making [...] the joint participation of public and private (corporate) actors [...] is the hallmark of policy networks" (Marin/Mayntz 1991: 14, 17; vgl. auch Knoke et al. 1996: 3f; Mayntz 1992; Wellman 1988: 31; Lehbruch 1987).

Damit werden individuelle sowie kollektive nicht-organisierte Akteure aus der Betrachtung ausgeschlossen. Ein gesellschaftlicher Akteur gilt als organisiert, wenn sowohl über die Herausbildung seiner politischen Präferenzen als auch über den Einsatz von Handlungsressourcen auf kollektiver Ebene entschieden wird (vgl. Scharpf 1997: 54ff).

Zusammenfassend können Politiknetzwerke definiert werden als die *interorganisatorischen Beziehungen, die aufgrund der Interaktion der Netzwerkteilnehmer in Form von "Koordinations-, Kooperations- und Kommunikationsleistungen"* (Staeck 1997: 57) im Politikentwicklungsprozeß entstehen (vgl. auch Kenis/Schneider 1991: 41f).

Kommunikationsleistungen finden in Form von Anhörungen, Konsultationen und Informationsaustausch statt. Als *Koordinations- und Kooperationsleistungen* sollen Arbeitsteilung, Verhandlungsprozesse und Tauschbeziehungen gelten. *Arbeitsteilung* bezeichnet die Delegation zumindest von Teilbereichen öffentlicher Aufgaben an private Akteure. Politische *Tauschgeschäfte* vollziehen sich dann, wenn "die eine Seite [...] Einfluß auf Politikformulierung und -implementation im Netzwerk [erhält], während die andere Seite Informationen, politische Unterstützung und gegebenenfalls eine relative Kontrolle über die Betroffenen gewinnt" (Staeck 1997: 58f). *Verhandlungsprozesse* schließen in den meisten Fällen Tauschgeschäfte zwar mit ein; da jedoch auch Verhandlungen erfolgen, bei denen dies nicht der Fall ist (Mayntz 1993: 45f), sollen Verhandlungsprozesse hier als eigene analytische Kategorie geführt werden.

5.2. Ziele von Netzwerkanalysen

Bei der Untersuchung von Politiknetzwerken können unterschiedliche abhängige Variablen und damit auch verschiedene Ansatzpunkte für die Analyse gewählt werden. So kann die Netzwerkstruktur aus der Perspektive eines Netzwerkteilnehmers betrachtet werden. In diesem Fall geht es in erster Linie um die Frage, wie die Einbindung dieses Akteurs in die interorganisatorische Umwelt sich auf sein Verhalten auswirkt. Daneben kann aber auch die Netzwerkstruktur in ihrer Gesamtheit als Analyseeinheit gewählt werden. Ziel der Analyse ist es dann, Aussagen darüber zu gewinnen, welche Politikergebnisse ein solches Netzwerk produziert oder auch verhindert (Hanf/O'Toole 1992: 169f). Dabei kann entweder das Politiknetzwerk als spezifische Form der politischen Steuerung betrachtet werden, die beispielsweise im Hinblick auf ihre Effizienz oder die durch sie generierte Verteilungsgerechtigkeit bewertet wird, oder aber als Modell der Interessenvertretung, das Politik als Ergebnis interessengeleiteten Entscheidens darstellt, "welches von gesellschaftlich organisierten Interessen beeinflusst wird" (Staeck 1997: 64f; vgl. auch Börzel 1997: 3ff).

Für die Erklärung konkreten außenpolitischen Verhaltens mithilfe der Netzwerk- analyse bietet sich vor allem der letztgenannte Zugang an. Analyseeinheit ist also das Politiknetzwerk als *Gesamtheit*.

Netzwerkanalysen können auch danach differenziert werden, wie eng sie Politiknetzwerke eingrenzen. So können beispielsweise Politiknetzwerke von Politikfeldnetzwerken unterschieden werden. Politikfeldnetzwerke bilden sich in bezug auf ein Politikfeld als Ganzes (etwa Entwicklungshilfepolitik, Sicherheitspolitik) heraus. Solche Politikfeldnetzwerke sind nicht eng auf eine bestimmte Politik bezogen. Im Gegensatz dazu entstehen bei Interaktionen "mit Bezug auf eine bestimmte Policy" Politiknetzwerke (Pappi 1993: 92).

Für die Analyse konkreten außenpolitischen Verhaltens können - abhängig von den Eigenschaften des konkret betrachteten Politikfeldes - Politikfeldnetzwerke und Politiknetzwerke gleichermaßen den Ausgangspunkt bilden. Im Interesse analytischer Klarheit ist in Fallstudien zunächst zu prüfen, ob das außenpolitische Verhalten durch das ermittelte Politikfeldnetzwerk erklärt werden kann; ist dies nicht möglich, so sind die Politiknetzwerke zu ermitteln und für die Außenpolitikanalyse heranzuziehen.

5.3. Zusammenfassung

Es ist festzuhalten, daß die Netzwerkanalyse keine eigenständige Theorie staatlichen Verhaltens, sondern ein heuristisches Instrument darstellt (Dowding 1995). Einige Autoren schreiben der Netzwerkanalyse zwar genuine Erklärungskraft zu (M. J. Smith 1993: 8). "However, no hypotheses have been put forward which systematically link the nature of a policy network with the character and outcome of the policy process" (Börzel 1997: 3). Insofern besteht auch weitgehend Einigkeit darüber, daß "network analysis is no theory in stricto sensu, but rather a tool box for describing and measuring relational configurations and their structural characteristics" (Kenis/Schneider 1991: 44; vgl. auch Marsh/Rhodes 1992).

Die Netzwerkanalyse ermöglicht jedoch eine theoretisch angeleitete empirische Bestimmung der politisch durchsetzungsfähigen Akteure und ihrer Präferenzen, wenn sie, wie es in den folgenden Abschnitten geschieht, durch theoretische Annahmen, hier des utilitaristischen Liberalismus, ergänzt wird (vgl. Héritier 1993a, 1993b; Dowding/King 1995: 1; Staeck 1997).

6. Die netzwerkanalytische Bestimmung der gesellschaftlichen Interessen

Aus der Sicht des utilitaristischen Liberalismus wird staatliche Außenpolitik durch die Interessen der durchsetzungsfähigen gesellschaftlichen Gruppen bestimmt. Unter dem Begriff der gesellschaftlichen Gruppen werden alle am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten organisierten gesellschaftlichen Akteure gefaßt, also nicht nur die gesellschaftlichen Akteure im engeren Sinne - im folgenden als private Akteure bezeichnet - sondern auch die nachfolgend politisch-administrative Akteure genannten gesellschaftlichen Akteure im weiteren Sinne. Durch ihre Interaktionen im Interessenvermittlungsprozeß spannen die privaten und politisch-administrativen Akteure Politiknetzwerke mit einer bestimmten Struktur auf. Ziel der Netzwerkanalyse ist es, ausgehend von der Struktur dieser Politiknetzwerke und gestützt auf die grundlegenden Annahmen der utilitaristisch-liberalen Außenpolitiktheorie Aussagen darüber zu gewinnen, welche Akteure sich in einem bestimmten Bereich der Außenpolitik im Interessenvermittlungsprozeß durchsetzen.

Die Analyse eines Netzwerks in der Außenpolitik erfolgt in drei Schritten. Zunächst müssen die am Politiknetzwerk beteiligten organisierten privaten und politisch-administrativen Akteure identifiziert (Abschnitt 6.1.) sowie ihre außenpolitischen Präferenzen ermittelt werden (Abschnitt 6.2.). Schließlich müssen im dritten Schritt die durchsetzungsfähigen Akteure anhand der Netzwerkstruktur bestimmt werden (Abschnitte 6.3. und 6.4.).

6.1. Die Bestimmung der Netzwerkakteure

"Die Frage, welches System man untersuchen will, und die Frage, wie man seine Struktur beschreibt, sind zwei verschiedene Fragen, die man nicht vermischen sollte. Insofern muß bei jeder Untersuchung zunächst entschieden werden, welches System untersucht werden soll, bevor man sich auf eine Strukturbeschreibung dieses Systems einläßt" (Pappi 1993: 90). Bevor der Blick auf die durchsetzungsfähigen Akteure im Politiknetzwerk zu sehr verengt wird, muß ermittelt werden, welche Akteure als Teilnehmer des zu untersuchenden Netzwerkes in Betracht kommen.

Eine Grundlage für die Bestimmung der Netzwerkakteure bietet die bereits vorgestellte allgemeine Netzwerkdefinition (vgl. Abschnitt 5.1. oben). Als *Akteure eines Politiknetzwerkes bzw. eines Politikfeldnetzwerkes gelten dann*

- *alle organisierten Akteure,*
 - *zwischen denen in einem Politikfeld bzw. mit Bezug auf eine bestimmte Policy*
 - *Interaktionen in Form von Kommunikation (Anhörungen, Konsultationen, Informationsaustausch) und/oder Koordination bzw. Kooperation (Arbeitsteilung, Tausch materieller Ressourcen, Verhandlungsprozesse) nachgewiesen werden können.*
-

6.2. Die Bestimmung der Außenpolitikpräferenzen der Akteure

Der utilitaristische Liberalismus basiert, wie bereits erwähnt, auf der Grundannahme rationaler und eigennütziger Akteure. Es wird ferner angenommen, daß Akteure bestimmte grundlegende Interessen besitzen - allen voran die Sicherung des eigenen Überlebens -, die sie in konkreten, angebbaren Entscheidungssituationen auf der Basis individueller Nutzenmaximierung zu Politikpräferenzen konkretisieren, speziell auch zu außenpolitischen Präferenzen. Im folgenden werden zunächst zwei Methoden diskutiert, wie Kenntnis über die Politikpräferenzen von Akteuren erlangt werden kann ([Abschnitt 6.2.1](#)). Danach werden einige Überlegungen darüber angestellt, wie die Grundinteressen der gesellschaftliche Akteure in Deutschland bestimmt werden und diese so operationalisiert werden können, daß daraus in konkreten Entscheidungssituationen außenpolitische Präferenzen abgeleitet werden können ([Abschnitt 6.2.2](#)).

6.2.1. Empirisch-induktive und theoretisch-deduktive Präferenzermittlung

Präferenzen können entweder empirisch-induktiv oder theoretisch-deduktiv ermittelt werden. Bei der ersten Methode werden Präferenzen unmittelbar beobachtet. Hierbei sind zumindest drei Formen der empirischen Ermittlung denkbar. Zum einen ist es möglich, vom beobachteten Verhalten der Akteure Rückschlüsse auf ihre Präferenzen zu ziehen. Zweitens können Äußerungen der Akteure auf die Offenbarung von Präferenzen hin untersucht werden, beispielsweise durch die Analyse von Dokumenten. Schließlich können Experten nach ihrer Einschätzung der Politikpräferenzen der Akteure gefragt werden. ([Fußnote 11](#))

Die empirisch-induktive Bestimmung der außenpolitischen Präferenzen der Akteure hat verschiedene Nachteile. So ist die Gefahr von Zirkelschlüssen sehr groß, wenn vom Verhalten eines Akteurs auf die zugrundeliegenden Präferenzen dieses Akteurs für angebbares Verhalten geschlossen wird (Snidal 1985: 40f). Werden stattdessen die Präferenzen anhand von Äußerungen der Akteure ermittelt, so besteht die Gefahr, daß ein Akteur nicht stets seine wahren Präferenzen offenbart. ([Fußnote 12](#)) Die induktive Präferenzermittlung bietet keine Möglichkeit zu überprüfen, ob die wahren Präferenzen offengelegt werden.

Der größte Nachteil der induktiven Präferenzermittlung besteht jedoch darin, daß sie nicht die Möglichkeit bietet, zwischen eigennutzenorientierten und wertorientierten Präferenzen zu unterscheiden, und mithin zwischen utilitaristischem Liberalismus und sozialem Konstruktivismus nicht differenziert werden kann. Um entscheiden zu können, ob eine bestimmte Politikpräferenz den Nutzen eines Akteurs erhöht, muß dessen Nutzenfunktion, zumindest aber dessen Grundinteresse bekannt sein. Hierfür bietet die induktive Präferenzermittlung jedoch keine Handhabe.

Im Gegensatz zur empirisch-induktiven Methode werden bei der theoretisch-deduktiven Bestimmung die Politikpräferenzen der Akteure in bestimmten Handlungskontexten und Entscheidungssituationen aus den theoretisch angenommenen Grundinteressen der Akteure logisch abgeleitet. Ausgangspunkt der theoretisch-deduktiven Bestimmung von Akteurspräferenzen ist die grundlegende Rationalitätsannahme des utilitaristischen Liberalismus in Verbindung mit der Annahme, daß Individuen ihren individuellen Nutzen zu maximieren suchen. Ist bekannt, welche Nutzenfunktion ein Individuum hat, oder zumindest, worin seine grundlegende Handlungsmotivation besteht, so können für konkrete Situationen die Präferenzen der Akteure abgeleitet werden: "actors' preferences can be derived in every situation from a fundamental motivation that is prescribed by structural constraints" (Zürn 1997: 298f).

Da kein gesichertes Wissen über die Nutzenfunktionen der Akteure oder ihre grundlegenden Handlungsmotivationen vorliegt bzw. diese von Individuum zu Individuum unterschiedlich sein können, beginnt die theoretische Bestimmung von Präferenzen mit Annahmen über die grundlegende Handlungsmotivation der Akteure - "usually either 'power' or 'plenty'" (Zürn 1997: 299). Daraus lassen sich dann für konkrete Situationen die Präferenzen ableiten, die ein rationaler Akteur hat. Dieses Vorgehen der logischen Deduktion von Präferenzen zielt auf die Erstellung eines Interessenprofils der Akteure ab, indem aus den angenommenen grundlegenden und langfristigen Interessen für gegebene Situationen die Präferenzen bestimmt werden, die ein Akteur unter angebbaren Beschränkungen der ihm zur Verfügung stehenden Informationen und Handlungsoptionen hat.

Wegen der genannten Nachteile der empirisch-induktiven Präferenzermittlung ist der theoretisch-deduktiven Präferenzbestimmung auf der Basis substantieller Rationalität der Vorzug zu geben. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es in bestimmten Politikfeldern schwer fallen kann, eine deduktive Präferenzbestimmung vorzunehmen: Vor allem in solchen Politikfeldern, die nur wenig mit Wirtschaftspolitik zu tun haben, treten hier häufig Probleme auf (Zürn 1997: 300). Zudem ist es in bestimmten Entscheidungssituationen natürlich möglich, daß verschiedene Alternativen ein gleich hohes Nutzenniveau ermöglichen. So ist beispielsweise nicht aus jeder Situation logisch ableitbar, ob Unternehmen eine Präferenz für den Abbau oder die Errichtung von Zollschränken entwickeln. Denn während sie auf der Absatzseite durch Zollschränken Schutz vor internationaler Konkurrenz erhalten, profitieren sie auf der Einkaufseite von niedrigeren Preisen durch den Abbau von Zöllen (Verdier 1994: 10f). In einer

solchen Situation ist ein Akteur indifferent; aus dem Grundinteresse der Profiterzielung lassen sich keine Präferenzen deduzieren. Auch der Stellenwert eines konkreten Entscheidungsgegenstands für die verschiedenen Akteure ist für die Herausbildung von Präferenzen von Bedeutung (Goldmann 1988: 52ff). Anzunehmen ist, daß Entscheidungsgegenstände, die einem Akteur das Erzielen nur geringer Nutzengewinne ermöglichen, nicht zur Herausbildung starker Präferenzen führen werden.

Ist eine deduktive Bestimmung der Präferenzen von Akteuren nicht oder nur eingeschränkt möglich, kann hilfsweise die empirisch-induktive Methode der Präferenzermittlung herangezogen werden, insbesondere die Methode der Expertenbefragung (vgl. Zürn 1997: 300ff).

6.2.2. Grundinteressen und Präferenzen gesellschaftlicher Akteure

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, daß die Sicherung des Überlebens das grundlegende Ziel gesellschaftlicher Akteure darstellt. Die inhaltliche Bestimmung der Grundinteressen und der Präferenzen der gesellschaftlichen Akteure in Deutschland basiert dann auf Annahmen darüber, auf welche Weise gesellschaftliche Akteure am besten ihr Überleben sichern können (vgl. dazu auch Scott 1986: 228-245).

Alle gesellschaftlichen Akteure benötigen für die Sicherung ihres Überlebens bestimmte Ressourcen. Dabei kann es sich sowohl um materielle als auch um immaterielle Ressourcen handeln. Mit materiellen Ressourcen ist vor allem die finanzielle Mittelausstattung eines Akteurs gemeint, während die (Entscheidungs-) Kompetenzen, über die ein Akteur verfügt, seine immateriellen Ressourcen darstellen. Da gesellschaftliche Akteure grundsätzlich bemüht sind, ein möglichst hohes Maß der benötigten Ressourcen zu erhalten, *zielt das Grundinteresse gesellschaftlicher Akteure darauf ab, ihre materiellen Ressourcen (ihre finanzielle Mittelausstattung) und ihre immateriellen Ressourcen (ihre Kompetenzen) zu maximieren*. Sie bevorzugen daher in jeder Entscheidungssituation diejenige Option, welche sie die höchsten materiellen und immateriellen Gewinne erzielen läßt.

Je nach ihrer sozialen Konstituierung unterscheiden sich gesellschaftliche Akteure jedoch dahingehend, ob für ihre Überlebenseicherung in erster Linie ihre Kompetenz- oder die finanzielle Mittelausstattung entscheidend ist. Während die Überlebensfähigkeit politischer und administrativer Akteure in erster Linie von der Zuweisung von Kompetenzen abhängig ist, müssen private Akteure vorrangig ihre finanzielle Mittelausstattung sichern.

Das Grundinteresse aller gesellschaftlichen Akteure an der Maximierung ihrer Kompetenzen und Mittelausstattung muß also für verschiedene Akteursgruppen auf unterschiedliche Weise operationalisiert werden. Dabei ist insbesondere die Abhängigkeit der gesellschaftlichen Akteure von demjenigen Teil der gesellschaftlichen Umwelt zu berücksichtigen, der überlebensnotwendige Ressourcen kontrolliert und somit zur Verfügung stellen kann.

. *Politische und administrative Akteure*

Das Überleben politischer und administrativer Akteure ist daran geknüpft, daß sie ihre Position im politisch-administrativen System halten oder ausbauen können. Die Position sowohl der politischen als auch der administrativen Akteure hängt in erster Linie von den ihnen übertragenen Kompetenzen und darüber hinaus auch von den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ab. Die Sicherung oder der Zugewinn von Kompetenzen hat freilich Vorrang vor dem Zugewinn finanzieller Ressourcen. Politische und administrative Akteure streben also vor allem immaterielle Nutzengewinne an.

Politische und administrative Akteure werden jedoch auf unterschiedliche Weise konstituiert. Insbesondere sind sie von jeweils anderen Akteuren in ihrem gesellschaftlichen Umfeld abhängig, die ihnen Kompetenzen und finanzielle Mittel übertragen oder verweigern und auf diese Weise ihren Positionserhalt oder -ausbau ermöglichen oder behindern können. Daher sind die Grundinteressen politischer und administrativer Akteure auf unterschiedliche Weise zu operationalisieren.

- i. *Politische Akteure*: Als politische Akteure werden in Deutschland solche Akteure bezeichnet, deren Position im politisch-administrativen System durch Wahlen legitimiert wird. Dazu zählt der direkt parlamentarisch verantwortliche Bundeskanzler, der Bundestag und die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen. Die Ministerien sowie die Bundesminister werden hingegen nicht zu den politischen Akteuren gerechnet, da der Zusammenhang zwischen Wahlen und ihrer Positionszuweisung nur noch in mehrfach vermittelter Form herzustellen ist. Die Tatsache, daß Kabinettsumbildungen auch während einer Legislaturperiode üblich sind, ist ein wichtiger Hinweis dafür, daß Bundesminister ihr Amt nicht in erster Linie Wahlen, sondern der Aufgabenzuweisung durch einen politischen Akteur, dem Bundeskanzler (und den diesen tragenden parlamentarischen Mehrheitsfraktionen), verdanken. ([Fußnote 13](#))

Eine wesentliche Ausprägung des Grundinteresses politischer Akteure an der Sicherung oder dem Ausbau ihrer Kompetenzen stellt deren Wiederwahlinteresse dar:

"Political leaders are utility-maximizers, who desire to remain in power most of all. Their utility comes from remaining in office, not from pursuing a particular [...] policy" (Milner 1997: 86; vgl. auch Stigler

1975: 125; Gwartney/Wagner 1988: 7f; Hall 1997: 178-180).

Die Wahlchancen politischer Akteure sind umso größer, je erfolgreicher sie bei der Erfüllung der politikinhaltlichen Erwartungen ihrer Kernwählerschaften sind. Als Kernwählerschaften sind diejenigen Wählergruppen zu betrachten, die für den Erfolg der Regierung bei der vorausgegangenen Wahl verantwortlich waren (vgl. Knoke et al. 1996: 8). Es wird also davon ausgegangen, daß politische Akteure in der Regel diejenige Handlungsoption wählen, welche die Präferenzen der Kernwählerschaften am besten verwirklicht. Üblicherweise wird hierbei ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und den Wiederwahlchancen einer Regierung hergestellt: Eine positive wirtschaftliche Entwicklung erhöht demnach die Wiederwahlchancen und umgekehrt - es findet "economic voting" statt. Jeder Wähler ist entsprechend der Annahmen des utilitaristischen Liberalismus ein rationaler Eigennutzmaximierer (vgl. Downs 1968) und wählt mithin denjenigen Kandidaten, von dem er sich den höchsten individuellen Nutzengewinn erwartet. (*Fußnote 14*) Als *proxy* für individuellen materiellen Gewinn kann dann aber die ökonomische Entwicklung des Landes herangezogen werden: prosperiert die Volkswirtschaft, geht es aller Wahrscheinlichkeit nach auch den meisten Einzelnen gut.

Akzeptiert man die Annahme, daß "economic voting" stattfindet (*Fußnote 15*), so ist für die Analyse entscheidend, inwiefern das außenpolitische Verhalten zur wirtschaftlichen Prosperität der Bundesrepublik beiträgt und somit die Wiederwahlchancen der politischen Akteure beeinflusst. Es ist unmittelbar einsichtig, daß nur wenige Bereiche der Außenpolitik, darunter insbesondere die Außenwirtschaftspolitik, die ökonomische Situation Deutschlands unmittelbar und fühlbar beeinflussen. Bei vielen anderen Gebieten der deutschen Außenpolitik ist hingegen typischerweise das Wiederwahlinteresse der politischen Akteure nur marginal betroffen, es sei denn, daß einzelne Politiken sich als sehr kostspielig erweisen und mit zusätzlichen steuerlichen Belastungen für die Wähler verbunden sind. Es hängt somit von der jeweiligen materiellen Kostenstruktur einer bestimmten Politik ab, ob und inwieweit sich aus dem Wiederwahlinteresse der politischen Akteure spezifische außenpolitischen Präferenzen ableiten lassen.

Neben dem Wiederwahlinteresse haben politische Akteure jedoch ein weiteres grundlegendes Interesse. Es ist zu berücksichtigen, daß der Positionserhalt oder -ausbau politischer Akteure besonders im außenpolitischen Kontext auch davon abhängig ist, daß ihre Entscheidungskompetenzen nicht durch internationale Organisationen beschnitten werden. In Entscheidungssituationen, in denen Kompetenzen der politischen Akteure betroffen sind, wird ein politischer Akteur, der den Ausbau oder zumindest die Erhaltung seiner Kompetenzen anstrebt, stets diejenige Verhaltensoption bevorzugen, die die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf internationale Einrichtungen verhindert.

Es können durchaus Konflikte zwischen außenpolitischen Präferenzen, die aus dem Wiederwahlinteresse abgeleitet werden, und solchen Präferenzen, die sich aus dem Interesse am Kompetenzerhalt ergeben, auftreten. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn die Stärkung einer inter- oder supranationalen Organisation mit einer fühlbaren Wohlfahrtssteigerung für die eigene Gesellschaft verbunden ist und damit die Wiederwahlchancen der politischen Akteure positiv beeinflusst. In diesem Fall werden politische Akteure in der Abgabe von Kompetenzen einen Vorteil sehen, insbesondere dann, wenn sie die Erfolge von Politiken sich selbst, Mißerfolge dagegen den übergeordneten Organen zuschreiben können. Das Wiederwahlinteresse der politischen Akteure geht ihrem Interesse am Kompetenzerhalt vor, da die Wiederwahl anders als die Kompetenzübertragung auf internationale Organisationen für einen politischen Akteur ein "Alles oder Nichts"-Spiel ist - bei einer verlorenen Wahl geht ihm die Ausübung sämtlicher Kompetenzen verloren.

- ii. *Administrative Akteure*: Als administrative Akteure werden Akteure bezeichnet, deren Positionseinnahme im politisch-administrativen System nicht direkt durch einen Wählerauftrag, sondern durch formal-legale Aufgabenzuweisung durch politische Akteure begründet ist. Zu denken ist hier sowohl an staatliche Exekutivorgane (beispielsweise die Bundeswehr oder die Bundesbank) als auch an parastaatliche Organisationen, die zwar staatliche Aufgaben übernehmen, jedoch keinen öffentlich-rechtlichen Status haben (z.B. im Bereich der Entwicklungspolitik die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit). Schließlich werden auch die Bundesministerien einschließlich der Bundesminister zu den administrativen Akteuren gezählt, da sie, wie erwähnt, ihre Position der Aufgabenzuweisung durch den Bundeskanzler und die Mehrheitsfraktion(en) im Bundestag verdanken.

Der Positionserhalt oder -ausbau administrativer Akteure hängt in formal-legaler Hinsicht von den politischen Akteuren ab. Das Grundinteresse administrativer Akteure besteht darin, ihre Bedeutung als Ausführungsorgane für Programmentscheidungen politischer Akteure zu erhalten oder zu erhöhen (vgl. Downs 1967: 7). Ähnlich wie bei den politischen Akteuren hängt die Position und letztlich das Überleben administrativer Akteure zunächst und vor allem davon ab, daß sie über die für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben nötigen Kompetenzen verfügen.

Materielle Ressourcen sind für die Überlebenssicherung zwar ebenso nötig, deren Gewährung ergibt sich im Normalfall jedoch maßgeblich durch Art und Umfang der Kompetenzen eines administrativen Akteurs. Die Erhöhung der finanziellen Mittel, über die ein administrativer Akteur verfügen kann, ist daher gegenüber der Erhöhung seiner Kompetenzen nachrangig. (*Fußnote 16*) Ein administrativer Akteur wird in einer konkreten außenpolitischen Entscheidungssituation mithin diejenige Handlungsoption bevorzugen, die seine Kompetenzen oder seine Mittelausstattung am deutlichsten erweitert oder am wenigsten verringert. Im Falle eines Konfliktes zwischen den Veränderungen von Mittelausstattung und Kompetenzen wird ein administrativer Akteur diejenige Option präferieren, die sich am günstigsten auf seine Kompetenzausstattung auswirkt.

Unmittelbaren Einfluß auf die Kompetenzausstattung der administrativen Akteure besitzt die Verteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen nationalen und internationalen Einrichtungen. Vorrangig sind daher administrative Akteure bemüht, ihre Entscheidungskompetenz gegenüber internationalen Organisationen zu erhalten.

Einen mittelbaren - daher nachgeordneten - Einfluß auf die Kompetenzausstattung übt die Einschätzung der politischen Akteure darüber aus, wie erfolgreich die administrativen Akteure bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben sind: Es ist anzunehmen, daß sowohl die Kompetenz- als auch die Mittelzuweisung durch die politischen Akteure in umso größerem Umfang erfolgt, je höher der "perceived output" des administrativen Akteurs ist (Mueller 1989: 252; vgl. auch Niskanen 1971: 42). Daher wird ein administrativer Akteur stets diejenige Handlungsoption wählen, die am stärksten zur Erfüllung des von den politischen Akteuren vorgegebenen oder zumindest unterstützten Organisationszwecks beiträgt.

b. *Private Akteure*

Das Überleben privater Akteure ist primär davon abhängig, daß sie über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Das Grundinteresse *aller* privaten Akteure richtet sich daher auf die Erzielung möglichst hoher Einkommen. Diese Einkommen können einerseits selbst erwirtschaftet werden, andererseits können organisierte private Akteure ihre Mitglieder oder andere gesellschaftliche Akteure zur Leistung von finanziellen Beiträgen motivieren. Allerdings werden sowohl rationale Individuen (als Mitglieder eines korporativen privaten Akteurs) als auch andere gesellschaftliche Akteure nur dann bereit sein, Zahlungen zu leisten, wenn der Nettonutzen dieser Zahlungen für sie positiv ist. Dies wird dann der Fall sein, wenn der organisierte private Akteur bei der Verfolgung seines Organisationszwecks erfolgreich ist. Bei der Ermittlung der Außenpolitikpräferenzen wird der Organisationszweck der privaten Akteure als gegeben hingenommen. Er läßt sich aus den konstitutiven Dokumenten leicht bestimmen.

Da private Akteure sich sowohl hinsichtlich ihrer Fähigkeit, finanzielle Ressourcen selbst zu erwirtschaften, als auch in bezug auf den Organisationszweck (und damit in bezug auf ihre gesellschaftliche Umwelt) unterscheiden, werden im folgenden die Grundinteressen von Unternehmen, wirtschaftlichen Interessengruppen und soziale Interessensgruppen separat beleuchtet.

- i. *Unternehmen*: Unternehmen sichern ihr Überleben dadurch, daß sie ihre Einkommen selbst erwirtschaften. Ihr Grundinteresse an der Erzielung eines möglichst hohen Einkommens äußert sich darin, die Unternehmensgewinne zu maximieren.

Die Gewinnchancen deutscher Unternehmen sind von der Außenpolitik Deutschlands dadurch betroffen, daß diese sowohl ihre Exportmöglichkeiten im Ausland als auch die Importkonkurrenz durch ausländische Unternehmen beeinflussen kann. Dies gilt nicht nur für die Außenwirtschaftspolitik, sondern auch für weitere Bereiche der Außenpolitik, von der Sicherheitspolitik bis zur Umweltaußenpolitik. Unternehmen werden in jeder außenpolitischen Entscheidungssituation für diejenige Handlungsoption plädieren, die unter Berücksichtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit den besten ökonomischen Gewinnchancen verbunden ist.

- ii. *Wirtschaftliche Interessengruppen*: Wirtschaftliche Interessengruppen sind Unternehmensverbände und Gewerkschaften. Beide Akteure finanzieren sich im wesentlichen durch die Beiträge ihrer Mitglieder. Wie erwähnt, werden die Mitglieder ihre Zuwendungen jedoch nur aufrechterhalten oder gar erhöhen, wenn die Organisationen bei der Erfüllung ihres Organisationszwecks möglichst erfolgreich sind. Der Organisationszweck wirtschaftlicher Interessengruppen besteht grundsätzlich darin, materielle Gewinne für ihre Mitglieder zu erzielen oder zumindest deren Gewinnchancen zu verbessern. So sind die Mitglieder der Unternehmensverbände die Unternehmen bestimmter Branchen. Ziel der Unternehmensverbände muß es sein, die Gewinnaussichten für diese Wirtschaftszweige zu erhöhen. Ökonomische Gewinne für die Mitglieder von Gewerkschaften bestehen hingegen in der Verbesserung der Arbeits- und Lohnbedingungen der Arbeitnehmer in den durch die Gewerkschaft vertretenen Branchen.

Allgemein gesprochen setzen sich wirtschaftliche Interessengruppen für diejenige außenpolitische Verhaltensoption ein, die mit den höchsten Einkommen für die Mitglieder der Interessengruppe verbunden ist.

Wirtschaftliche Interessengruppen sind gleichwohl auch an einer Ausweitung ihrer Kompetenzen interessiert. Denn über je mehr Kompetenzen sie verfügen, desto leichter können sie ihren Organisationszweck erfüllen; desto größer sind dann auch ihre Chancen zur Erzielung höherer Beitragsleistungen, also von Organisationseinkommen. Da das Interesse an Kompetenzausweitung instrumentell ist, ist es dem fundamentalen Interesse an der Erzielung finanzieller Ressourcen nachgeordnet. In einer außenpolitischen Entscheidungssituation, die ihre Kompetenzausstattung beeinflusst, wird eine wirtschaftliche Interessengruppe demnach diejenige Handlungsoption wählen, welche ihre Kompetenzen am positivsten verändert, sofern dadurch die Erfüllung des Organisationszwecks zumindest nicht beeinträchtigt wird.

- iii. *Soziale und politische Interessengruppen*: Soziale und politische Interessengruppen sind nicht profitorientierte private Organisationen. Ihr Überleben hängt ebenso wie das der wirtschaftlichen Interessengruppen unmittelbar davon ab, daß sie über die zum Überleben nötigen finanziellen Ressourcen, d.h. Einkommen, verfügen. Im Unterschied zu den wirtschaftlichen Interessengruppen stammen die finanziellen Mittel jedoch aus einer Vielzahl von Quellen: zu den wichtigsten gehören Mitgliedsbeiträge, Spenden von anderen privaten Akteuren sowie Zuwendungen von politischen und administrativen Akteuren. Generell gilt aber auch für die sozialen und politischen Interessengruppen, daß sie finanzielle Leistungen nur dann erhalten, wenn sie bei der Erfüllung ihres jeweiligen Organisationszwecks erfolgreich sind. Auch das Grundinteresse von sozialen und politischen Interessengruppen richtet sich daher darauf, Erfolge beim Erreichen des Organisationszwecks vorzeigen zu können.

Der Organisationszweck sozialer und politischer Interessengruppen besteht typischerweise im Erreichen immaterieller Ziele, wie z.B. die Verringerung von Umweltbelastungen, die Verbesserung von Lebensbedingungen Dritter, usw. Ihr Ziel ist es im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Interessengruppen gerade nicht, ihren Mitgliedern materielle Gewinne zu verschaffen. (*Fußnote 17*) Soziale und politische Interessengruppen werden sich daher in außenpolitischen Entscheidungssituationen für diejenige Verhaltensorption einsetzen, die mit den höchsten immateriellen Gewinnen entsprechend dem Organisationszweck verbunden ist.

Die Bestimmung des Interesses sozialer und politischer Interessengruppen an der Erhöhung ihrer Kompetenzen erfolgt analog zu den wirtschaftlichen Interessengruppen. Aus dem Interesse an der Kompetenzausweitung folgt auch für soziale und politische Interessengruppen die außenpolitische Präferenz für diejenige Handlungsoption, welche die Kompetenzen am positivsten verändert. Soziale und politische Interessengruppen streben also neben der Erzielung immaterieller Gewinne entsprechend ihrem Organisationszweck auch immaterielle Gewinne in Form von Kompetenzen an, wobei das Interesse an der Erfüllung des Organisationszwecks stets übergeordnet ist.

6.2.3. Zusammenfassung

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, welche Akteure im Rahmen der Netzwerkanalyse zu berücksichtigen sind, welche Rolle die beiden aus dem Überlebensinteresse abgeleiteten Grundinteressen der Maximierung der Kompetenz- und Mittelausstattung für diese Akteure spielen, und wie diese so operationalisiert werden können, daß daraus in konkreten Entscheidungssituationen außenpolitischen Präferenzen abgeleitet werden können.

Tabelle 1: Grundinteressen und außenpolitische Präferenzen gesellschaftlicher Akteure

	Grundinteresse(n)	Akteurspezifische Operationalisierung	Außenpolitische Präferenz(n)
Politische Akteure	Kompetenzerweiterung Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung	Sicherung der Wiederwahlchancen Stärkung der Entscheidungskompetenz gegenüber internationalen Organisationen	Erfüllung der Erwartungen der "core constituencies" Keine Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf internationale Organisationen

Administrative Akteure	Kompetenzerweiterung Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung	Stärkung der Entscheidungskompetenz gegenüber internationalen Organisationen Bedeutung als Ausführungsorgan für die Programmentscheidungen polit. Akteure erhalten bzw. ausbauen	Keine Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf internationale Organisationen Erfüllung des Organisationszwecks
Unternehmen	Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung	Maximierung des Unternehmensgewinns	Die unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit mit den besten materiellen Gewinnchancen verbundene Handlungsweise
Wirtschaftliche Interessengruppen	Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung	Maximierung der Beitragszahlungen der Mitglieder	Maximierung der materiellen Gewinnchancen der Mitglieder Kompetenzausweitung
Soziale und politische Interessengruppen	Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung	Maximierung der finanziellen Zuwendungen von Mitgliedern und anderen gesellschaftlichen Akteuren	Maximierung immaterieller Gewinne (entsprechend dem Organisationszweck) Kompetenzausweitung

Offen bleibt nun noch der dritte Schritt der Bestimmung der gesellschaftlichen Interessen. Wenn die Netzwerkakteure und ihre außenpolitischen Präferenzen ermittelt sind, ist zu untersuchen, welche Akteure innerhalb des Netzwerks ihre Präferenzen durchsetzen und somit das außenpolitische Verhalten Deutschlands maßgeblich beeinflussen können.

6.3. Die Bestimmung der durchsetzungsfähigen Akteure

Zur Bestimmung der durchsetzungsfähigen Akteure wird ein heuristisches Modell benötigt, das die Struktur von Politiknetzwerken unter dem Gesichtspunkt beleuchtet, welche Interessen sich im Interessenvermittlungsprozeß durchsetzen.

Bis Ende der 70er Jahre wurde versucht, die Durchsetzungsfähigkeit privater Interessen gegenüber dem politisch-administrativen System mit einer einfachen Kategorisierung zu erfassen, die das Verhältnis zwischen beiden gesellschaftlichen Teilsystemen beschrieb, jedoch die Binnenstrukturen der Teilsysteme außer acht ließ. (*Fußnote 18*) Diese Kategorisierung von Gesellschaften erwies sich jedoch als unzureichend, um spezifische Politikergebnisse erklären zu können. Die Differenzierung des Einflusses privater Interessen auf das politisch-administrative System war erforderlich, um Koalitionsbildungsprozesse zwischen politisch-administrativen Akteuren und privaten Akteuren abbilden zu können (vgl. Müller/Risse-Kappen 1993: 34f).

Mit seinem Konzept des Politiknetzwerks versuchte Peter Katzenstein (1978), diese Defizite zu beheben. Katzenstein identifizierte als entscheidende Bestimmungsfaktoren von Politiknetzwerken den jeweiligen Zentralisierungs- bzw. Fragmentierungsgrad von Staat und Gesellschaft sowie das Ausmaß an Differenzierung zwischen beiden (Katzenstein 1978: 311).

Michael Atkinson und William Coleman (1989) griffen dieses Netzwerkmodell auf, begründeten jedoch die Notwendigkeit, die von Katzenstein identifizierten Variablen für die sektorspezifische Netzwerkforschung zu konkretisieren:

"In seeking to refine concepts appropriate to the sectoral level, the temptation is to borrow the language of strength and weakness employed so effectively at the level of whole states. Unfortunately [...] it is not quite so simple. At the meso level, the matter of state strength cannot be settled by an appeal to constitutional norms, the embeddedness of the party system, recruitment practices or the degree of state centralization. Much greater attention must be paid to specific bureaucratic arrangements and to the relationships that the officials involved maintain with key societal actors [...] we use the concepts [...] that have proven so successful at the macro level, but redefine them in order to encompass the wider variety of sectoral institutions" (Atkinson/Coleman 1989: 49f).

Entsprechend arbeiteten die Autoren den Mobilisierungsgrad der privaten Akteure und den Konzentrationsgrad der politisch-administrativen Akteure in einem Politikfeld sowie die Unabhängigkeit der politisch-administrativen von den privaten

6.3.1. Durchsetzungsfähigkeit der privaten Akteure

Atkinson und Coleman gehen davon aus, daß für die Durchsetzungsfähigkeit privater Akteure entscheidend ist, wie stark sie mobilisiert sind. Der Mobilisierungsgrad hat eine strukturelle und eine situative Komponente.

Der *strukturelle Mobilisierungsgrad* eines privaten Akteurs ist umso größer,

- je höher sein Repräsentationsgrad ist, d.h. je mehr Mitglieder eines Politikfelds durch ihn vertreten werden;
- je stärker die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen in einem Politikfeld auf diesen Akteur konzentriert ist, d.h. je weniger der Akteur mit anderen Interessengruppen um die gleichen Mitglieder konkurrieren muß;
- je größer sein Hierarchisierungsgrad ist, d.h. je besser er in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen für seine Mitglieder zu treffen;
- je größer die Kapazität des Akteurs ist, technische und politische Informationen zu generieren (Atkinson/Coleman 1989: 53).

Es ist anzumerken, daß diese Kriterien zur Ermittlung des Grades der strukturellen Mobilisierung privater Akteure in der Literatur nicht unumstritten sind. Während hier nahegelegt wird, daß große Organisationen einen Mobilisierungsvorsprung besitzen (weil sie typischerweise über einen größeren Repräsentationsgrad und eine bessere Kapazität zur Generierung technischer und politischer Informationen verfügen) und sich daher gegenüber anderen durchsetzen können, stellt Olson (1991; 1992) die These auf, daß der Mobilisierungsgrad privater Gruppen umso größer sei, je kleiner die Gruppe ist.

Ausgangspunkt Olsons ist die Annahme, "daß große Gruppen nicht in in ihrem Gruppeninteresse handeln werden, zumindest nicht dann, wenn sie aus rationalen Individuen bestehen" (Olson 1991: 22). Die effizienteste Vertretung privater Interessen leisten aus Sicht Olsons kleine Organisationen, weil diese homogener sind und Trittbrettfahereffekte eher kontrollieren können (vgl. Olson 1991: 28ff). Olsons Konzept abstrahiert jedoch von der Tatsache, daß "'narrow' interest groups, by competing for their shares of the social product, usually attenuate each other's associational power" (Czada 1991: 265). Außerdem können umfassende Organisationen "scale-economies of associational action" für sich nutzbar machen und ihren Mitgliedern daher bei geringer Beitragsbelastung ein hohes Maß an selektiven Anreizen bieten (Czada 1991: 277).

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß gerade im Kontext der außenpolitischen Interessenvermittlungsprozesse größere Verbände gegenüber kleineren die bessere Durchsetzungsfähigkeit besitzen, da sie eher über die Steuerungsressourcen - z.B. Informationen oder die Beschaffung von Legitimation - verfügen, die politisch-administrative Akteure benötigen (Czada 1991: 276ff).

Die Prämissen Atkinsons und Colemans bieten somit einen geeigneten Ausgangspunkt für die Analyse des Mobilisierungsgrades der privaten Akteure. Um ihr Konzept für unsere Zwecke nutzbar zu machen, sind allerdings zwei Modifikationen nötig:

Erstens ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den obengenannten Kriterien allein um Faktoren handelt, die auf den strukturellen Mobilisierungsgrad privater Akteure schließen lassen. Atkinson und Coleman stellen deshalb allein auf strukturelle Merkmale der Interessenvermittlung im industriepolitischen Sektor ab, weil sie Aussagen über den allgemeinen Stil der verfolgten Industriepolitik generieren wollen. Uns geht es hingegen um die Analyse außenpolitischen Verhaltens in angebbaren Fällen.

Steht nicht das grundsätzliche Machtverhältnis zwischen privaten und politisch-administrativen Akteuren im Vordergrund, sondern die Frage, welche Interessen sich in einer konkreten Entscheidungssituation durchsetzen, muß nicht nur der strukturelle Mobilisierungsgrad, sondern auch der *situative Mobilisierungsgrad* privater Akteure geklärt werden. Hierfür ist v.a. entscheidend, in welcher Intensität Politikpräferenzen bei einem Akteur vorliegen (vgl. Goldmann 1988: 44, 52ff; Olson 1991: 43). Wir können davon ausgehen, daß die Präferenzintensität eines Akteurs umso größer ist, je stärker die Auswirkungen einer Politik auf die Grundinteressen dieses Akteurs sind.

Zweitens ist problematisch, daß Atkinson und Coleman ihre Konzeptualisierung des Mobilisierungsgrades privater Akteure nicht für die Charakterisierung des Mobilisierungsgrades einzelner Interessensgruppen, sondern für die des privaten Sektors insgesamt erarbeiten: Da es ihnen um die Abbildung von Interessenvermittlungsstrukturen im Bereich der Industriepolitik geht, nehmen sie eine weitgehende Homogenität des privaten Sektors an, in welchem allein Unternehmen und Industrieverbände als relevante private Akteure zu berücksichtigen sind. Dies mag für den Bereich der Industriepolitik vertretbar sein; angesichts der breiten Streuung unserer Fallstudien über viele Felder der Außenpolitik ist jedoch eine breiter angelegte Erfassung der privaten Akteure notwendig. Damit wird ein Kriterium erforderlich, das es uns erlaubt, *hinsichtlich der Durchsetzungsfähigkeit zwischen verschiedenen privaten Akteuren zu diskriminieren*. Hier kann jedoch analog zur Vorgehensweise von Atkinson und Coleman, die vom Mobilisierungsgrad des Unternehmenssektors unmittelbar auf dessen Durchsetzungsfähigkeit im industriepolitischen Entscheidungsprozeß schließen,

verfahren werden. Demnach nehmen wir an, daß bei einer Pluralität von privaten Akteuren in einem Politiknetzwerk diejenigen privaten Akteure sich durchsetzen können, die am stärksten mobilisiert sind.

Um die durchsetzungsfähigen privaten Akteure bestimmen zu können, müssen zunächst anhand des situativen Mobilisierungsgrades die privaten Netzwerkteilnehmer auf diejenigen eingegrenzt werden, deren Grundinteressen zumindest mittelbar durch die jeweilige Politik berührt werden. Je höher der situative Mobilisierungsgrad eines Akteurs ist, desto größer wird seine Durchsetzungsfähigkeit sein. Sind mehrere Akteure gleichermaßen stark situativ mobilisiert, so wird sich von diesen Akteuren derjenige am besten durchsetzen können, der den höchsten strukturellen Mobilisierungsgrad aufweist.

6.3.2. Durchsetzungsfähigkeit der politischen und administrativen Akteure

Die Bestimmung der Durchsetzungschancen politischer und administrativer Akteure erfolgt in ähnlicher Weise wie bei den privaten Akteuren. Dem strukturellen Mobilisierungsgrad der privaten Akteure entspricht der *Konzentrationsgrad* der politisch-administrativen Akteure. Er ist umso höher einzuschätzen, je stärker die Entscheidungskompetenz für eine bestimmte Politik bei einem einzelnen politischen oder administrativen Akteur konzentriert ist (vgl. Atkinson/Coleman 1989: 51).

Analog zu der Vorgehensweise bei der Ermittlung der Durchsetzungschancen privater Akteure muß im Zusammenhang mit den politischen und administrativen Akteuren darüber hinaus berücksichtigt werden, in welchem Maße ihre Grundinteressen in der jeweiligen Entscheidungssituation überhaupt betroffen sind und wie stark sie dementsprechend *situativ mobilisiert* sind. Allerdings kann bei den politischen und administrativen Akteuren nicht davon ausgegangen werden, daß der situative Mobilisierungsgrad der primäre Bestimmungsfaktor für ihre Durchsetzungsfähigkeit ist. Notwendige Voraussetzung für die Durchsetzungsfähigkeit eines politischen oder administrativen Akteurs ist vielmehr, daß er in der konkreten Situation überhaupt über Entscheidungskompetenz verfügt. Wenn dies nicht der Fall ist, so kann ein administrativer oder politischer Akteur seine Präferenzen nicht durchsetzen.

Der situative Mobilisierungsgrad gibt jedoch Auskunft darüber, inwieweit politische oder administrative Akteure von ihrer Entscheidungskompetenz tatsächlich Gebrauch machen werden. Davon ist nämlich nur dann auszugehen, wenn die Grundinteressen eines politischen oder administrativen Akteurs überhaupt betroffen sind. So steht beispielsweise dem Bundeskanzler mit seiner Richtlinienkompetenz grundsätzlich die Möglichkeit zur Verfügung, seine Präferenzen gegenüber den Bundesministerien durchzusetzen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß der Bundeskanzler nur dann von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen wird, wenn eine Entscheidungsangelegenheit tatsächlich sein Wiederwahlinteresse beeinflußt.

Das Vorgehen zur Bestimmung der Durchsetzungschancen der politisch- administrativen Akteure ist daher etwas komplexer als bei den privaten Akteuren. Um die durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteure bestimmen zu können, müssen zunächst alle diejenigen Netzwerkteilnehmer im politisch-administrativen System bestimmt werden, die für die jeweilige Entscheidungsangelegenheit (mit)zuständig und damit strukturell mobilisiert sind. Daraufhin sind von diesen Akteuren jene zu identifizieren, deren Grundinteressen am stärksten betroffen sind, und die damit über den höchsten situativen Mobilisierungsgrad verfügen. Sind mehrere politische und administrative Akteure gleichermaßen situativ mobilisiert, so wird sich von ihnen derjenige politische oder administrative Akteur durchsetzen, der die größte Entscheidungskompetenz besitzt.

6.3.3. Autonomie der politischen und administrativen Akteure

Der Grad an Autonomie, über den politisch-administrative Akteure gegenüber privaten Akteuren verfügen, gibt Auskunft darüber, wie durchsetzungsfähig die politischen und administrativen Akteure gegenüber den privaten Akteuren sind. Je höher die Autonomie der politischen und administrativen Akteure ist, desto weniger sind die durchsetzungsfähigen privaten Akteure in der Lage, ihre Präferenzen gegenüber den durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteuren durchzusetzen.

Die Autonomie der politischen und administrativen Akteure ist umso größer,

- je geringer die Ressourcenabhängigkeit der politischen und administrativen Akteure von den privaten Akteuren ist (sowohl in Bezug auf materielle als auch auf immaterielle Ressourcen);
- je geringer die Verflechtungen mit privaten Akteuren sind (je weniger z.B. Anhörungs- und Mitspracherechte der privaten Akteure institutionalisiert sind);
- je klarer die Aufgaben der politischen und administrativen Akteure definiert sind und je stärker diese Zuweisung auf Regeln beruht, die nicht verhandelbar sind;
- je stärker die Aufgaben der politischen und administrativen Akteure funktional definiert sind, d.h. je weniger die

Aufgabenerfüllung am Wohlergehen einzelner Interessengruppen gemessen wird (Atkinson/Coleman 1989: 52).

Atkinson und Coleman wenden diese Kriterien zwar an, um die Autonomie des politisch-administrativen Systems insgesamt zu bewerten. Wir können sie aber ebenso gut auf verschiedene politische und administrative Akteure separat anwenden. Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß *die Autonomie der durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteure umso größer ist, je weniger diese für ihre Aufgabenerfüllung auf Leistungen der durchsetzungsfähigen privaten Akteure angewiesen sind.*

6.4. Typologie von Interessenvermittlungsstrukturen

Für die Konstruktion einer einfachen Typologie der Interessenvermittlungsstrukturen ist der Autonomiegrad der durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteure ausschlaggebend (vgl. Tabelle 2).

Eine *hohe Autonomie* politischer bzw. administrativer Akteure gegenüber privaten Akteuren liegt vor, wenn die durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteure für ihre Aufgabenerfüllung nicht auf Leistungen der durchsetzungsfähigen privaten Akteure angewiesen sind. Die politischen und administrativen Akteure können dann die Präferenzen der privaten Akteure weitgehend unberücksichtigt lassen. Die politischen und administrativen Akteure können ihre Präferenzen durchsetzen; wir sprechen in diesem Fall von einem *hierarchischen Steuerungsmodus*. Gibt es nur einen durchsetzungsfähigen Akteur innerhalb des politisch-administrativen Systems, kann dieser seine Präferenzen unmittelbar umsetzen (hierarchisch-monopolistisches Netzwerk). Sind hingegen innerhalb des politisch-administrativen Systems mehrere durchsetzungsfähige politische und administrative Akteure zu berücksichtigen, wie dies beispielsweise bei Koalitionsregierungen oder ressortübergreifenden Politiken üblich ist, wird die verfolgte Politik einen Kompromiß zwischen mehreren politischen bzw. administrativen Akteuren widerspiegeln (hierarchisch-pluralistisches Netzwerk).

Der Autonomiegrad der durchsetzungsfähigen politischen und administrativen Akteure ist *gering*, wenn sie auf Leistungen der durchsetzungsfähigen privaten Akteure angewiesen sind. Dieser Steuerungsmodus, bei dem die durchsetzungsfähigen privaten Akteure ihre Präferenzen durchsetzen können, wird als *sozietal* bezeichnet. Auch hier können zwei Arten von Netzwerken danach unterschieden werden, ob es mehrere durchsetzungsfähige private Akteure gibt und diese einen Kompromiß zwischen ihren Präferenzen finden müssen (sozietal-pluralistisches Netzwerk), oder ob ein dominanter privater Akteur identifiziert werden kann, der seinen Präferenzen unmittelbar Beachtung verschaffen kann (sozietal-monopolistisches Netzwerk).

Tabelle 2: Netzwerktypologie für die Analyse der deutschen Außenpolitik

	hohe Autonomie der politisch-administrativen Akteure		geringe Autonomie der politisch-administrativen Akteure	
	ein durchsetzungsfähiger politisch-administrativer Akteur	mehrere durchsetzungsfähige politisch-administrative Akteure	ein durchsetzungsfähiger politisch-administrativer Akteur	mehrere durchsetzungsfähige politisch-administrative Akteure
ein durchsetzungsfähiger privater Akteur	hierarchisch-monopolistisch	hierarchisch-pluralistisch	sozietal-monopolistisch	
mehrere durchsetzungsfähige private Akteure			sozietal-pluralistisch	

Die in der Tabelle dargestellten vier Netzwerktypen stellen nur einen Teil der möglichen Interessenvermittlungsstrukturen dar. In der Realität ist häufig zu beobachten, daß *sowohl durchsetzungsfähige private als auch durchsetzungsfähige politische und/oder administrative Akteure gemeinsam das Politiknetzwerk bilden*. Dies ist beispielsweise dann gegeben, wenn die durchsetzungsfähigen privaten Akteure zwar Einfluß auf die politischen und administrativen Akteure nehmen können und in die Entscheidungsfindung eingebunden werden, gleichzeitig aber die beteiligten politischen und administrativen Akteure nicht völlig dominieren können. Auch ist die Situation vorstellbar, daß ein privater Akteur gegenüber einem bestimmten politischen oder administrativen Akteur durchsetzungsfähig ist und daher dessen Verhalten bestimmen kann, jedoch an der Politikentwicklung noch andere politische oder administrative Akteure beteiligt sind, die von diesem privaten Akteur nicht strukturell abhängig sind. Auch in diesem Fall wäre von einem "gemischten" Netzwerk auszugehen. Dieser Steuerungsmodus, bei dem sowohl private als auch politische oder administrative Akteure in die Entscheidungsfindung eingebunden sind, soll als *"korporatistisch"* ([Fußnote 19](#))

bezeichnet werden.

6.5. Ausprägungen der unabhängigen Variable "gesellschaftliche Interessen"

Aus den ermittelten Interessenvermittlungsstrukturen und außenpolitischen Präferenzen der durchsetzungsfähigen Akteure für eine Entscheidungsangelegenheit ergibt sich das "gesellschaftliche Interesse", welches das außenpolitische Verhalten Deutschlands anleitet. Gesellschaftliche Interessen können in unterschiedlicher Stärke vorliegen:

- . *Starke gesellschaftliche Interessen* liegen vor, wenn
 - in einem monopolistischen Netzwerk der durchsetzungsfähige Akteur Präferenzen in hoher Intensität besitzt; oder
 - in einem pluralistischen oder korporatistischen Netzwerk die Mehrheit der durchsetzungsfähigen Akteure Präferenzen in hoher Intensität besitzt.
- b. *Gesellschaftliche Interessen in mittlerer Stärke* liegen vor, wenn
 - in einem monopolistischen Netzwerk der durchsetzungsfähige Akteur Präferenzen niedriger Intensität besitzt; oder
 - in einem pluralistischen oder korporatistischen Netzwerk die Mehrzahl der durchsetzungsfähigen Akteure Präferenzen in niedriger Intensität besitzt.
- c. *Schwache gesellschaftliche Interessen* liegen vor, wenn
 - in einem monopolistischen Netzwerk der durchsetzungsfähige Akteur nicht situativ mobilisiert ist; oder
 - in einem pluralistischen oder korporatistischen Netzwerk keine Mehrheit von Akteuren besteht, die gleiche Präferenzen in zumindest niedriger Intensität besitzt.

Nur in den beiden erstgenannten Fällen erlaubt der utilitaristische Liberalismus die Formulierung von Aussagen über die deutsche Außenpolitik. Liegen nur schwache gesellschaftliche Interessen vor, so ist dies nicht möglich, da die Gesellschaft verschiedenen außenpolitischen Handlungsoptionen gegenüber indifferent ist.

7. Allgemeine utilitaristisch-liberale Außenpolitikprognose

Zentrales Merkmal des utilitaristischen Liberalismus ist die Annahme, daß nutzenmaximierende und rational handelnde gesellschaftliche Akteure das außenpolitische Verhalten eines Staates bestimmen. Jeder Akteur ist bestrebt, einen möglichst großen Gewinn zu erzielen, der entweder materiell sein kann - in Form einer Erhöhung des eigenen Einkommens - oder immateriell - in Gestalt eines Zuwachses an Kompetenzen. Dieses Gewinnstreben der gesellschaftlichen Akteure, also der privaten Akteure ebenso wie der politischen und administrativen, schlägt sich auch im außenpolitischen Verhalten Deutschlands nieder. Deutsche Außenpolitik ist aus der Sicht des utilitaristischen Liberalismus stets an der Erzielung möglichst großer materieller oder immaterieller Gewinne für die Gesamtheit oder Teile der deutschen Gesellschaft orientiert und kann dementsprechend als '*Gewinnpolitik*' bezeichnet werden.

Ob deutsche Gewinnpolitik eher an der Erzielung materieller oder immaterieller Gewinne orientiert ist, läßt sich nicht auf politikfeldübergreifender Ebene bestimmen. Die Art der Gewinnerorientierung hängt vielmehr davon ab, welche gesellschaftlichen Akteure sich in einem konkreten Bereich der Außenpolitik bzw. in Bezug auf eine bestimmte Policy durchsetzen können. Hierbei lassen sich folgende Zusammenhänge zwischen den sich durchsetzenden Akteuren und der erwarteten Außenpolitik Deutschlands feststellen:

- . Je geringer die Autonomie der politisch-administrativen Akteure gegenüber Unternehmen und wirtschaftlichen Interessengruppen ist, desto mehr wird das außenpolitische Verhalten Deutschlands an der Erzielung materieller Gewinne ausgerichtet sein.
- b. Je geringer die Autonomie der politisch-administrativen Akteure gegenüber politischen und sozialen Interessengruppen ist, desto mehr wird das außenpolitische Verhalten Deutschlands an der Erzielung immaterieller Gewinne ausgerichtet sein.
- c. Liegt ein hohes Maß an Autonomie der politisch-administrativen Akteure gegenüber den privaten Akteuren vor und sind mehrheitlich politische Akteure durchsetzungsfähig, so wird das außenpolitische Verhalten Deutschlands vorrangig an der Erzielung materieller Gewinne (in Form von gesamtwirtschaftlichen Gewinnen, von Einkommensverbesserungen für wahlentscheidende Teile der Bevölkerung oder von steuerlichen Entlastungen für die Gesamtbevölkerung) ausgerichtet sein.
- d. Liegt ein hohes Maß an Autonomie der politisch-administrativen Akteure gegenüber den privaten Akteuren vor und sind mehrheitlich administrative Akteure durchsetzungsfähig, so wird das außenpolitische Verhalten Deutschlands vorrangig an

der Erzielung immaterieller Gewinne (in Form von Kompetenzen für die administrativen Akteure) ausgerichtet sein.

Veränderungen der deutschen Außenpolitik können sich aus utilitaristisch-liberaler Sicht in zwei Fällen ergeben. Sie sind entweder die Folge veränderter außenpolitischer Präferenzen des durchsetzungsfähigen Akteurs bzw. der durchsetzungsfähigen Akteure oder die Folge eines Wechsels des durchsetzungsfähigen Akteurs bzw. einer veränderten Zusammensetzung der durchsetzungsfähigen Akteure in einem Politik-netzwerk. Da in diesen beiden Fällen der Wert der unabhängigen Variable "gesellschaftliche Interessen" sich verändert, sind auch Veränderungen der deutschen Außenpolitik zu erwarten. Umgekehrt läßt der utilitaristische Liberalismus Kontinuität der deutschen Außenpolitik erwarten, wenn sowohl die Zusammensetzung als auch die Präferenzen der durchsetzungsfähigen Akteure in einem Politiknetzwerk konstant geblieben sind. Eine allgemeine utilitaristisch-liberale Kontinuitätsprognose über die deutsche Außenpolitik läßt sich daher wie folgt formulieren:

Sofern die Mobilisierung der privaten Akteure, die Konzentration der politisch-administrativen Akteure und der Autonomiegrad der politisch-administrativen Akteure gegenüber den privaten Akteuren sich über die Vereinigung hinweg nicht verändert haben und die Präferenzen der durchsetzungsfähigen gesellschaftlichen Akteure über die Vereinigung hinweg konstant geblieben sind, ist ein Wandel des außenpolitischen Verhaltens Deutschlands nicht zu erwarten, wird Deutschland also weiterhin Gewinnpolitik in der bisherigen Form und Stärke betreiben.

Literatur

- Allison, Graham T. 1971: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown.
- Atkinson, Michael M./Coleman, William D. 1989: *Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies*, in: *British Journal of Political Science* 19: 1, 47-67.
- Baumann, Rainer/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1998: *Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung* (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 30), Tübingen: Universität Tübingen, Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung.
- Bell, Stephen 1995: *The Politics of Economic Adjustment. Explaining the Transformation of Industry-State Relationships in Australia*, in: *Political Studies* 43: 1, 22-47.
- Blair, John P./Maser, Steven M. 1978: *A Reassessment of Axiomatic Models in Policy Studies*, in: Tullock, Gordon/Wagner, Richard E. (Hrsg.): *Policy Analysis and Deductive Reasoning*, Lexington, Mass./Toronto: Lexington Books, 3-16.
- Boekle, Henning/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1999: *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie* (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 34), Tübingen: Universität Tübingen, Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung
- Börzel, Tanja 1997: *What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*, in: *European Integration Online Papers* 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. 1984: *The Normative Purpose of Economic "Science": Rediscovery of an Eighteenth-Century Method*, in: Buchanan, James M./Tollison, Robert D. (Hrsg.): *The Theory of Public Choice II*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 382-394.
- Buchanan, James M. 1989: *Rational Choice Models in the Social Sciences*, in: Buchanan, James M./Tollison, Robert D. (Hrsg.): *Explorations into Constitutional Economics*, Houston: Texas A & M University Press, 37-50.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cawson, Alan 1985: *Introduction. Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-level of Interest Intermediation*, in: Cawson, Alan (Hrsg.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London: Sage
- Czada, Roland M. 1991: *Interest Groups, Self-Interest, and the Institutionalization of Political Action*, in: Czada, Roland M./Windhoff- Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt am Main/Boulder, CO.: Campus/Westview, 257-299.
- Czada, Roland M. 1994: *Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung*,

in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25/1994, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 37-64

Dahl, Robert A. 1961: Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, CT.: Yale University Press.

Dowding, Keith 1995: Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, in: Political Studies 43: 1, 136-158.

Dowding, Keith/King, Desmond 1995: Introduction, in: Dowding, Keith/King, Desmond (Hrsg.): Preferences, Institutions, and Rational Choice, Oxford: Clarendon Press, 1-19.

Downs, Anthony 1967: Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown

Downs, Anthony 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life, Chicago: University of Chicago Press.

Gamble, Andrew 1995: The New Political Economy, in: Political Studies 43: 3, 516-530.

Goldmann, Kjell 1988: Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Detente, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Grimm, Dieter 1993: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied des Staates - Rückkehr des Staates?, Baden-Baden: Nomos.

Gwartney, James D./Wagner, Richard E. 1988: Public Choice and the Conduct of Representative Government, in: Gwartney, James D./Wagner, Richard E. (Hrsg.): Public Choice and Constitutional Economics, Greenwich, CT/London: Jai Press, 3- 28.

Hall, Peter A. 1997: The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations, in: Lichbach, Mark Irving/Zuckerman, Alan S. (Hrsg.): Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure, Cambridge: Cambridge University Press, 174-207.

Halperin, Morton H./Clapp, Priscilla 1974: Bureaucratic Politics and Foreign Policy, Washington, DC: Brookings Institution.

Hanf, Kenneth 1978: Introduction, in: Hanf, Kenneth/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control, London/Beverly Hills: Sage, 1-15.

Hanf, Kenneth/O'Toole, Laurence J. Jr 1992: Revisiting Old Friends. Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-Organizational Relations, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 163-180.

Héritier, Adrienne 1993a: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy- Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-36.

Héritier, Adrienne 1993b: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy- Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag, 432-447.

Ikenberry, John/Lake, David/Mastanduno, Michael 1988: Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy, in: Ikenberry, John/Lake, David/Mastanduno, Michael (Hrsg.): The State and American Foreign Economic Policy, Ithaca, N.Y./London: Cornell University Press, 1-14.

Jackson, Peter McLeod 1983: The Political Economy of Bureaucracy, Totowa, N.J.: Barnes & Noble.

Jacobson, John Kurt 1996: Are All Politics Domestic? Perspectives on the Integration of Comparative Politics and International Relations Theories, in: Comparative Politics 29: 1, 93-105.

Jordan, Grant/Schubert, Klaus 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 7-27.

Kaltefleiter, Viola 1995: Die Entwicklungshilfe der Europäischen Union: Rechtfertigung, Effizienz und politische Ökonomie staatlicher Entwicklungshilfe, Heidelberg: Physica-Verlag.

Katzenstein, Peter J. 1976: International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in: International Organization 30:1, 1-45.

Katzenstein, Peter J. (Hrsg.) 1978: Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States,

Madison/London: University of Wisconsin Press.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main: Campus, 25-59.

Knoke, David/Pappi, Franz Urban/Broadbent, Jeffrey/Tsujinaka, Yutaka 1996: Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan, Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen D. 1978: Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Krasner, Stephen D. 1984: Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics, in: Comparative Politics 16: 2, 223-246.

Lehmbruch, Gerhard 1981: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag, 50-71.

Lehmbruch, Gerhard 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: John Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Oxford University Press, S. 60-80

Lehmbruch, Gerhard 1987: Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.

Lehmbruch, Gerhard 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. Elements of a Developmental Theory of Interest Systems, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Frankfurt am Main/Boulder, CO: Campus/Westview, 121-158.

Lindblom, Charles E. 1977: Politics and Markets. The World's Political- Economic Systems, New York: Basic Books.

Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien: Olzog.

Marin, Bernd/Mayntz, Renate 1991: Introduction. Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main: Campus, 11-23.

Marsh, David/Rhodes, R. A. W. 1992: Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology, in: Marsh, David/Rhodes, R. A. W. (Hrsg.): Policy Networks in British Government, Oxford: Clarendon Press, 249-268.

Mayntz, Renate 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung 32: 1, 19- 32.

Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.

Milner, Helen V. 1988: Resisting Protectionism. Global Industries and the Politics of International Trade, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Milner, Helen V. 1997: Industries, Governments, and Regional Trade Blocs, in: Mansfield, Edward D./Milner, Helen V. (Hrsg.): The Political Economy of Regionalism, New York: Columbia University Press, 77-106.

Mitchell, Timothy 1991: The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics, in: American Political Science Review 85: 1, 77-96.

Moravcsik, Andrew 1992: Liberalism and International Relations Theory, (Working Paper Series 92-6), Cambridge, MA: Harvard University, The Center for International Affairs.

Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization 51:4, 513-553.

Mueller, Dennis C. 1989: Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice, Cambridge: Cambridge University Press.

Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas 1993: From the Outside In and from the Inside Out: International Relations, Domestic Politics, and Foreign Policy, in: Skidmore, David/Hudson, Valerie M. (Hrsg.): The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 25-48.

Niskanen, William A. Jr 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.

Offe, Claus 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, Baden-Baden: Nomos, 309-320.

Olson, Mancur 1991: *Aufstieg und Niedergang der Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, 2., durchges. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Olson, Mancur 1992: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 3., durchges. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Pappi, Franz Urban 1993: Policy-Netze. Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 84-94.

Perrow, Charles 1986: *Complex Organizations. A Critical Essay*, 3. Aufl., New York: Random House.

Powell, G. Bingham Jr./Whitten, Guy D. 1993: A Cross-National Analysis of Economic Voting. Taking Account of Political Context, in: *American Journal of Political Science* 37:2, 391-414.

Ray, James Lee 1995: *Democracy and International Conflict. An Evaluation of the Democratic Peace Proposition (Studies in International Relations)*, Columbia, S.C.: University of South Carolina Press.

Rhodes, R. A. W./Marsh, David 1992: New Directions in the Study of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research* 21: 1-2, 181-205.

Risse-Kappen, Thomas 1994a: Wie weiter mit dem "demokratischen Frieden"?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1:2, 367-379.

Risse-Kappen, Thomas 1994b: Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen. Festschrift für Ernst-Otto Czempel*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, S. 159-189

Rogowski, Ronald 1989: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Realignment*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Russett, Bruce 1993: *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Schmitter, Philippe C. 1981: Neokorporatismus. Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): *Neokorporatismus*, Frankfurt am Main/New York: Campus, 62-79.

Schneider, Gerald 1997: Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse. Das Erbe Allison im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4:1, 107-123.

Schubert, Klaus 1995: Struktur-, Akteur- und Innovationslogik. Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren, 222-240.

Simmons, Beth A. 1994: *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy During the Interwar Years*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Simon, Herbert A. 1985: Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political Science, in: *American Political Science Review* 79: 2, 293- 304.

Skocpol, Theda 1985: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-27.

Smith, Martin J. 1993: *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Smith, W. Rand 1993: International Economy and State Strategies. Recent Work in Comparative Political Economy, in: *Comparative Politics* 25: 3, 351-372.

Snidal, Duncan 1985: The Game Theory of International Politics, in: *World Politics* 38: 1, 25-57.

Staeck, Nicola 1997: Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy- Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik, Baden-Baden: Nomos.

Stigler, George J. 1975: The Theory of Economic Regulation, in: Stigler, George J. (Hrsg.): The Citizen and the State. Essays on Regulation, Chicago: University of Chicago Press, 114-141.

Truman, David B. 1951: The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, New York: Knopf.

Verdier, Daniel 1994: Democracy and International Trade. Britain, France, and the United States, 1860-1990, Princeton N.J.: Princeton University Press.

Waarden, Frans van 1992: Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 29-52.

Wachtler, Günther (Hrsg.) 1983: Militär, Krieg, Gesellschaft, Frankfurt am Main: Campus.

Weede, Erich 1996: Economic Development, Social Order, and World Politics. With special Emphasis on War, Freedom, the Rise and Decline of the West, and the Future of East Asia, Boulder, CO/London: Lynne Rienner.

Wellman, Barry 1988: Structural Analysis. From Method to Metaphor in Theory and Substance, in: Wellman, Barry/Berkowitz, Stephen D. (Hrsg.): Social Structures. A Network Approach, Cambridge: Cambridge University Press, 19-61.

Willke, Helmut 1987: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, Baden-Baden: Nomos, 285-308.

Zürn, Michael 1997: Assessing State Preferences and Explaining Institutional Choice. The Case of Intra-German Trade, in: International Studies Quarterly 41: 2, 295-320.

Fußnoten

1

Dieses Papier ist im Rahmen des DFG-Projektes "Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung" (vgl. Rittberger/Schimmelfennig 1997) erarbeitet worden. Wir möchten uns daher vor allem bei unseren Kollegen, Rainer Baumann, Henning Boekle, Daria Nashat, Dirk Peters und Wolfgang Wagner für ihre Anregungen und ihre Unterstützung bedanken. Viele hilfreiche Hinweise zu früheren Versionen dieses Papiers erhielten wir außerdem von Sebastian Bartsch, Thomas Bernauer, Helmut Breitmeier, Andreas Hasenclever, Gunther Hellmann, Peter Mayer, Martin Mogler, Peter Moser, Thomas Nielebock, Frank Schimmelfennig, Hans Peter Schmitz und Bernhard Zangl.

[Zurück zum Text](#)

2

So wurde in einem Extrem der *homo oeconomicus* als unbedingte, allgemeingültige Handlungsdisposition angesehen - typisch etwa bei Stigler, der seine Auffassung wie folgt auf den Punkt brachte: "Man is eternally a utility maximizer - [...] everywhere" (George Stigler: Tann Lectures delivered at Harvard University, April 1980, zit. nach Brennan/Buchanan 1984: 385). Auf der anderen Seite wird gerade von Vertretern konstruktivistischer Theorien die wissenschaftliche Fruchtbarkeit dieser Annahme nachdrücklich bestritten.

[Zurück zum Text](#)

3

Diese beiden Begriff verweisen auf den Titel von Peter Katzensteins Buch "Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States" (1978); vgl. Weede (1996: 7), Zürn (1997: 299).

[Zurück zum Text](#)

4

Der Gesellschaftsbegriff, wie er hier und im folgenden verwendet wird, unterscheidet sich freilich von dem, der bei den auf gesellschaftliche Merkmale rekurrierenden Analyseansätzen (vgl. folgenden Abschnitt) oder auch bei Moravcsik (1992; 1997) zugrundegelegt wird. Während bei den genannten Quellen "Gesellschaft" und "Staat" einander ausschließende Einheiten sind, schließt unser Gesellschaftsbegriff neben den privaten Akteuren - die in Moravcsiks Terminologie 'Gesellschaft' zu nennen wären - den Staat mit ein. Dabei wird der Staat durch die Gesamtheit der verschiedenen politischen und administrativen Akteure konstituiert. Die Gesellschaft wird somit - im Einklang mit der individualistischen Methodologie des utilitaristischen Liberalismus - als Summe der privaten und politisch-administrativen Teilsysteme konzipiert.

[Zurück zum Text](#)

5

Vgl. für einen Literaturüberblick Risse-Kappen (1994a, 1994b) und Ray (1995).

[Zurück zum Text](#)

6

In der Literatur herrscht freilich keine Einigkeit darüber, wie die Stärke eines Staates sich auf das außenpolitische Verhalten auswirkt. Vgl. dazu den kurzen Literaturüberblick in Zürn (1993: 304).

[Zurück zum Text](#)

7

Der Versuch, Ergebnisse und Methoden der vergleichenden Politikforschung für die Außenpolitikanalyse fruchtbar zu machen, erfreut sich seit einigen Jahren einer hohen Beliebtheit (vgl. Jacobsen 1996: 95). Beispiele für solche Analysen sind u.a. Milner (1988), Rogowski (1989), Simmons (1994) und Verdier (1994).

[Zurück zum Text](#)

8

So etwa im Konzept der "bureaucratic politics" (vgl. Allison 1971:197; Halperin/Clapp 1974); für eine neuere Diskussion dieses Strangs der Außenpolitikforschung vgl. Schneider (1997).

[Zurück zum Text](#)

9

Für Grundlagen des Pluralismus vgl. Truman (1951), Dahl (1961) und Easton (1965).

[Zurück zum Text](#)

10

Für Grundlagen des liberalen Neokorporatismus vgl. Lehmbruch (1981) und Schmitter (1981).

[Zurück zum Text](#)

11

Bei der Expertenbefragung handelt es sich nicht notwendigerweise um eine empirisch- induktive Methode der Präferenzbestimmung, da die befragten Experten ihrerseits die Akteurspräferenzen theoretisch-deduktiv ermitteln können. Da jedoch verschiedene Experten Präferenzen kaum nach der gleichen Methode ermitteln, so daß eine wohldefinierten Kriterien gehorchende theoretisch- deduktive Präferenzbestimmung bei Befragung verschiedener Experten nicht möglich ist, wird die Expertenbefragung hier zu den empirisch-induktiven Methoden gezählt.

[Zurück zum Text](#)

12

Für weitere Kritikpunkte an der induktiven Bestimmung von Präferenzen vgl. Snidal (1985: 40ff).

[Zurück zum Text](#)

13

Auch die Tatsache, daß die Bundesminister selbst nicht Mitglieder des Bundestags sein müssen, spricht dagegen, sie als politische Akteure zu konzeptualisieren.

[Zurück zum Text](#)

14

In der Literatur ist ausführlich diskutiert worden, ob ein rationaler Akteur, der die Kosten des Wahlgangs gegen den daraus erzielbaren Nutzen abwägt, überhaupt zur Wahl geht. Da die Wahrscheinlichkeit, daß ein bestimmter Wähler den Wahlausgang entscheidet, gegen Null geht - so die Kritik am Konzept des rationalen Wählers - ist für diesen Wähler der Erwartungsnutzen aus dem Wahlgang geringer als die Kosten. Er wird nicht wählen gehen. Die weitere Diskussion zeigte aber, daß diese Argumentation von bestimmten Annahmen über die Nutzenfunktion des Wählers abhängt. Eine ausführliche Diskussion dieses "paradox of voting" findet sich bei Mueller (1989: 349ff).

[Zurück zum Text](#)

15

Empirisch läßt sich die Existenz des "economic voting" nicht eindeutig nachweisen. Eine Reihe von Studien konnte entweder keinen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Performance eines Landes und Wiederwahl der Regierung feststellen (vgl. Powell/Whitten 1993: 391f), oder dieser Zusammenhang war in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl.

Hibbing 1987: 3f). Die Ergebnisse hängen zudem sehr stark von der jeweiligen Operationalisierung von 'economic performance' ab (vgl. z.B. Hibbing 1987; Powell/Whitten 1993).

[Zurück zum Text](#)

16

In frühen Untersuchungen über administrative Akteure wurde im allgemeinen ein umfangreicher Katalog von Zielen der Bürokratie genannt. Die Ableitung einer eindeutigen Präferenzordnung ist aber nur möglich, wenn die verschiedenen Ziele eine hierarchische Ordnung bilden (vgl. Downs 1967: 79-87).

Niskanen (1971: 36-42) nimmt im Gegensatz zu uns an, daß Budgetmaximierung das oberste Ziel administrativer Akteure darstellt. Kompetenzen tauchen in seinem Modell hingegen nicht auf; da Kompetenzen aber die Existenzbedingung administrativer Akteure darstellen, erscheint es uns gerechtfertigt anzunehmen, daß das Interesse der administrativen Akteure am Kompetenzerhalt oder -ausbau grundlegender ist als das Interesse der Budgetmaximierung. Vgl. auch Jacksons Kritik am Modell Niskanens (1983: 131-135).

[Zurück zum Text](#)

17

Auf den ersten Blick scheint es natürlich fraglich, ob die Annahme, daß die Mitglieder von politischen und sozialen Interessengruppen mit ihrer Mitgliedschaft keine materiellen Gewinnerwartungen verknüpfen, mit der grundlegenden Annahme rationaler Akteure vereinbar ist. In der Tat liegt hier ein Problem vor. Individuelle Geldgeber von politischen und sozialen Interessengruppen erhalten durch ihre Beiträge oder Spenden weder materielle noch immaterielle Gewinne. Ihr Nutzen wird, legt man den in Abschnitt 3 eingegrenzten Nutzenbegriff zugrunde, nicht erhöht. Bei einer Erweiterung des Nutzenbegriffs ist hingegen auch Altruismus utilitaristisch erklärbar (vgl. Downs 1968: 36; Kaltefleiter 1995: 14ff); mittelbar profitieren Individuen von ihrer Unterstützung politischer und sozialer Interessengruppen. Einfacher ist die Situation bei korporativen Unterstützern von politischen und sozialen Interessengruppen. Unternehmen können beispielsweise durch Spenden an diese Organisationen ein positives Bild in der Bevölkerung und somit eine Erhöhung ihrer Gewinne anstreben; auch sie profitieren also mittelbar von ihrer Mitgliedschaft bzw. Unterstützung. Insgesamt erscheint es somit vertretbar, politische und soziale Interessengruppen als Akteure zu konzipieren, die zwar nicht unmittelbar, aber dennoch auf Umwegen zur Gewinnerzielung ihrer Mitglieder beitragen.

[Zurück zum Text](#)

18

Die bereits erwähnten auf die relative "Stärke" bzw. "Schwäche" des politisch-administrativen Systems im Verhältnis zu den privaten Akteuren rekurrierenden Erklärungen von Außenpolitik sind wichtige Beispiele für diese frühen Analyseansätze (vgl. Abschnitt 3.1. oben).

[Zurück zum Text](#)

19

Wird "Korporatismus" zur Kennzeichnung eines Politiknetzwerkes verwendet, so ist damit freilich etwas anderes gemeint, als wenn damit die Gesamtgesellschaft charakterisiert werden soll (wie etwa bei Abschnitt 4.): Der auf die Gesamtgesellschaft bezogene Korporatismusbegriff, der sog. "Makrokorporatismus", spielt auf die Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und privaten Akteuren bei der gesamtgesellschaftlichen Steuerung an. Ziel des Makrokorporatismus ist die bewußte Einbeziehung antagonistischer gesellschaftlicher Interessen in den politischen Entscheidungsprozeß, weil die gesamtgesellschaftliche Konfliktlösung und Konsensbildung als Voraussetzung für die effektive Steuerung der Gesamtgesellschaft begriffen wird. Ein Beispiel für Makrokorporatismus sind tripartistische Institutionen, die von Akteuren des politisch-administrativen Systems, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden in bezug auf makroökonomische Problemstellungen gebildet werden (beispielsweise in Deutschland die frühere "Konzertierte Aktion" oder das nun von der Bundesregierung Schröder begründete "Bündnis für Arbeit"). Wird hingegen ein Politiknetzwerk als korporatistisch bezeichnet, wird dabei der Begriff des "Mesokorporatismus" zugrundegelegt, der für die Beschreibung der Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und privaten Akteuren auf sektoraler oder regionaler Ebene entwickelt wurde. Gegenstand des Mesokorporatismus sind im Gegensatz zum Makrokorporatismus keine gesamtgesellschaftlichen, sondern regional oder sektorspezifisch begrenzte Problemstellungen. Auch steht hierbei nicht die Versöhnung antagonistischer gesellschaftlicher Interessen im Vordergrund, sondern wird denjenigen privaten Akteuren ein privilegierter Zugang zum politischen Entscheidungsprozeß gewährt, deren struktureller und situativer Mobilisierungsgrad besonders hoch ist. (Für die Abgrenzung des Makro- vom Mesokorporatismus vgl. Czada 1994; Cawson 1985; Lehbruch 1984; für eine explizite Anwendung des Mesokorporatismusbegriffs auf Politiknetzwerke vgl. van Waarden 1992:40; Jordan/Schubert 1992:22)

[Zurück zum Text](#)

[Zurück zum Anfang](#)
