

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 98

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 98

**Verhandlungen auf der Arbeitstagung
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -
in Münster
vom 19. - 21. September 1977**

Herausgegeben von

Ernst Helmstädter



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Münster 1977

Neuere Entwicklungen
in den Wirtschaftswissenschaften



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41

**Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany**

ISBN 3 428 04240 9

Vorwort

Die Münsteraner Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die vom 19. bis 21. September 1977 stattfand, hatte mit dem Thema

Neuere Entwicklungen der Wirtschaftswissenschaften

ein, wie es scheint, breit angelegtes Feld ausgewählt. Aber davon waren stillschweigend die Themen der Jahres- und Arbeitstagungen der jüngsten Zeit ausgeklammert worden, die sich ja auch der neueren Entwicklung, allerdings auf enger umgrenzten Themengebieten angenommen hatten.

Als der Vorstand der Gesellschaft das Thema für Münster beschloß, hat er sich wohl von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen. Einmal sollten auch jene Teilgebiete eine Chance erhalten, in Arbeitskreisen erörtert zu werden, die für eine ganze Tagung nie in Frage kommen können, sei es, daß sich mit ihnen nur ein mehr esoterischer Kreis von Fachkollegen beschäftigt oder daß sie von der praktischen und wirtschaftspolitischen Anwendung zu weit entfernt liegen. Zum andern sollte versucht werden, auch das eine oder andere in der Entwicklung begriffene Teilgebiet einem breiteren Kreis vorzustellen. Aufgrund dieser Zielsetzung wurde die Münsteraner Arbeitstagung zugleich von jenem Arbeitsstil geprägt, der die Sitzungen der Fachausschüsse auszeichnet.

So war es nicht verwunderlich, daß diese Arbeitstagung in der Wirtschaftspresse kein besonders lebhaftes Echo fand. Man hatte den Eindruck, daß die Wirtschaftswissenschaften angesichts der drängenden wirtschaftspolitischen Probleme sich in die gelehrte Provinz zurückgezogen hätten. Hinzu kam die klare Kritik an den von der Wissenschaft mitverschuldeten Verständigungsschwierigkeiten mit der Wirtschaftspraxis, die der Vorstandsvorsitzende der Westdeutschen Landesbank Dr. Ludwig Poullain als Gastgeber eines unvergeßlichen Abendempfangs in ebenso verbindliche wie deutliche Worte faßte (siehe S. 307 ff.).

Mit diesem Tagungsband wird nun der fachlichen Öffentlichkeit das Tagungsergebnis vorgelegt. Es ist nicht Aufgabe des Herausgebers, die

einzelnen Themenbereiche oder gar Beiträge aus den insgesamt neun Arbeitskreisen zusammenfassend zu würdigen. Er kann sich nur wünschen, daß dieser Band zur Fortentwicklung des Fachs insgesamt beitragen möge.

Die wissenschaftliche Vorbereitung der Arbeitstagung lag in den Händen einer Kommission, der angehörten:

Professor Dr. Herber Hax, Universität zu Köln

Professor Dr. Ernst Helmstädter (Vorsitzender), Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

Professor Dr. Werner Hildenbrand, Rheinische Friedrich-Wilhelm-Universität, Bonn

Professor Dr. Gerold Krause-Junk, Freie Universität Berlin.

Ich danke an dieser Stelle meinen Kollegen der Kommission für ihre Arbeit, die zum Zustandekommen der Tagung eine wesentliche Voraussetzung war. Die Auswahl der Referate aus einem umfangreichen Ausschreibungsaufkommen ist unter Verantwortung der Kommission, mit Billigung des Vorstandes, erfolgt.

Für ihre Mitarbeit am Tagungsband danke ich Frau Trudi Brauers und Herrn Wolfgang Renonet, die auf gewohnt sorgfältige Weise Korrektur gelesen haben, Frau Brauers auch für die Anfertigung der Zeichnungen, dem Sekretariat des Vorstandes und auch meiner Sekretärin, Fräulein Helga Balzer, die den Schriftverkehr und weitere Schreibarbeit im Zusammenhang mit der Tagung geleistet hat. Dem Verlag ist für die schnelle Drucklegung, nach relativ langwieriger Sammlung der druckfertigen Beiträge, zu danken.

Münster, im Juli 1978

Ernst Helmstädter

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung	1
Leitung: <i>Waldemar Wittmann</i> , Frankfurt	
Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, <i>Wilhelm Krelle</i> , Bonn	3
<i>Martin Shubik</i> , New Haven:	
Geld- und finanzwirtschaftliche Institutionen unter dem Aspekt der Theorie nichtkooperativer Spiele	7
Zusammenfassung der Diskussion	17
<i>Willi Meyer</i> , Marburg/Lahn:	
Die Methodologie der positiven Ökonomie und ihre Folgen	19
Zusammenfassung der Diskussion	47

Arbeitskreis 1

Theorie der öffentlichen Güter

Leitung: <i>Gerold Krause-Junk</i> , Berlin	
<i>Holger Bonus</i> , Dortmund:	
Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter	51
<i>Rüdiger Pethig</i> , Mannheim:	
Das Freifahrerproblem in der Theorie der öffentlichen Güter	75
<i>Wolfram F. Richter</i> , Karlsruhe:	
Eine Charakterisierung des Trittbrettfahrerverhaltens	101
Zusammenfassung der Diskussion	115

Arbeitskreis 2

Theorie der Gruppenentscheidungen

Leitung: *Herbert Hax*, Köln

VIII

Inhaltsverzeichnis

Heinz Hartmann und Christoph Lau, Münster:

Strategische Entscheidungen in gewerkschaftlichen Dachorganisationen 119

Heinz Grossekketter, Münster:

Der Einfluß der innerorganisatorischen Informationsverarbeitung auf die
Wachstumsstruktur einer Marktwirtschaft 135

Reinhard Selten, Bielefeld, und Werner Güth, Münster:

Macht Einigkeit stark? — Spieltheoretische Analyse einer Verhandlungs-
situation 197

Gerhard Schwödiauer und Michael Wagner, Wien:

Kreditkontrakte und Investitionsentscheidung 219

Zusammenfassung der Diskussion 238

Arbeitskreis 3

Theorien des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Leitung: *Werner Hildenbrand, Bonn*

Reinhard John, Bonn:

Temporäre Gleichgewichte mit Mengenrationierung: Die Bildung von
Erwartungen 243

Volker Böhm, Louvain:

Zur Dynamik temporärer Gleichgewichte mit Mengenrationierung 255

Franz Haslinger, Regensburg:

Zur mikroökonomischen Fundierung der Geldtheorie 275

Ekkehard Schlicht, Bielefeld:

Die Methode der Gleichgewichtsbewegung als Approximationsverfahren 293

Zusammenfassung der Diskussion 306

Ludwig Poullain, Düsseldorf:

Über einige Verständigungsprobleme zwischen Wissenschaft und Praxis 307

Wilhelm Krelle, Bonn:

Antwort auf die Ansprache von Ludwig Poullain 311

Arbeitskreis 4

Zunehmende Skalenerträge — Preisbildung öffentlicher Güter

Leitung: *Rolf Peffekoven, Bochum*

Charles Beat Blankart, Konstanz:
 Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem 319

Wilhelm Neuefeind, Bonn:
 Zunehmende Skalenerträge und Dezentralisation 339

Dieter Bös, Wien:
 Wirtschaftspolitische Ziele und öffentliche Preisbildung 355
 Zusammenfassung der Diskussion 372

Arbeitskreis 5

Empirische Entscheidungsforschung

Leitung: *Jürgen Hauschildt*, Saarbrücken

Klaus Brockhoff und *Friedrich Vogel*, Kiel:
 Sozialpolitische Maßnahmen und Arbeitskonflikte in französischen Unternehmen. Ergebnisse einer Cluster-Analyse 377

Heiner Müller-Merbach und *Hans-Joachim Golling*, Darmstadt:
 Die Rolle von Wahrscheinlichkeitsverteilungen in Entscheidungsprozessen 413

Reinhard Tietz, Frankfurt/Main:
 Entscheidungsprinzipien der bilateralen Anpassung 431

Wolfgang Müller und *Jürgen Eckert*, Frankfurt/Main:
 Informationsproduktion und Entscheidungsprozeß 455
 Zusammenfassung der Diskussion 479

Arbeitskreis 6

Ökonomische Theorie der Politik

Leitung: *Christian Watrin*, Köln

Phillip Herder-Dorneich, Köln:
 Problemgeschichte zur ökonomischen Theorie der Demokratie 487

Bruno S. Frey, Konstanz u. Basel:
 Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung 503

Hans G. Nutzinger, Bielefeld u. Heidelberg:
 Unsicherheit, Hierarchie und vertikale Integration 519

Reiner Dinkel, München:

Der Zusammenhang zwischen Regierungspopularität und ökonomischen Variablen	543
Zusammenfassung der Diskussion	562

Arbeitskreis 6 (Fortsetzung)

Ökonomische Theorie der Politik

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

Werner W. Pommerehne, Zürich:

Politisch-ökonomisches Modell der direkten und repräsentativen Demokratie	569
---	-----

Karl-Ernst Schenk, Hamburg:

Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion	591
---	-----

Karl Kühne, Brüssel:

Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie	609
---	-----

Heino Faßbender, Bonn:

Vom konventionellen Kreislaufmodell zu politisch-ökonomischen Modellen	633
--	-----

Zusammenfassung der Diskussion	650
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 7

Bewertung und Messung

Leitung: *Ernst Helmstädter*, Münster

Christof Helberger, Frankfurt:

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Soziale Indikatoren und Integrierte Mikrodatenfiles	655
--	-----

Burkhard Strümpel, Berlin:

Sozialindikatoren und ihr Beitrag zur Wirtschaftstheorie	671
--	-----

Wolfgang Zapf, Mannheim:

Angewandte Sozialberichterstattung: Das SPES-Indikatorensystem	689
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	717
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 8**Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung**

Leitung: *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln

Manfred Timmermann, Konstanz:

Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung 721

Peter Eichhorn, Speyer:

Leistungsanreize zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz 739

Klaus Lüder, Hamburg:

Verselbständigte Erfüllung von Verwaltungsaufgaben — eine Strategie zur Entwicklung steuerungsfähigerer und effizienterer Verwaltungsorganisationen? 755

Jürgen Müller, Berlin u. Paris, und *Ingo Vogelsang*, Bonn:

Ist eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung durch Anwendung des Instrumentariums der amerikanischen „Public Utility Regulation“ möglich? 775

Zusammenfassung der Diskussion 794

Arbeitskreis 9**Gesamtwirtschaftliche dynamische Modelle**

Leitung: *Heinz König*, Mannheim

Ulrich Meyer und *Jochen Schumann*, Münster:

Ansätze zur Weiterentwicklung des dynamischen Input-Output-Modells 799

Jürgen Wolters, Mannheim:

Untersuchungen über Konjunkturbewegungen in einem stochastischen ökonomischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland 813

Oldřich Křjn, Boston, *Wolfram Schrettl* und *Volkhart Vincentz*, München:

Simulation des Einflusses der Planung auf die sowjetische Wirtschaft .. 835

Korreferat: *Jiří Sláma*, München:

Über einige Entwicklungstendenzen der sowjetischen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg 867

Zusammenfassung der Diskussion 879

Plenum**Schlußveranstaltung**

Leitung: *Alfred E. Ott*, Tübingen

Norbert Kloten, Tübingen:

Wissenschaftliche Erkenntnis — Politische Entscheidung 883

Helmut Schelsky, Münster:

Die metawissenschaftliche Wirkung der Soziologie 903

Schlußwort 915

Verzeichnis der Arbeitskreisleiter und der Leiter der Plenarsitzungen .. 919

Verzeichnis der Referenten 920

Diskussionszusammenfassung

Die größte Aufmerksamkeit fand der von Holger Bonus eingeführte Begriff des „Öffentlichkeitsgrades“ des Gutes. Die Kritik richtete sich nicht nur gegen die Definition und die Notwendigkeit des Begriffs, sondern auch gegen die von Bonus mit der Entwicklung des Begriffs verbundene Intention.

Die Notwendigkeit eines Begriffs des Öffentlichkeitsgrades wurde u. a. mit dem Argument bestritten, die fragliche Eigenschaft bestimmter Güter ließe sich trefflicher mit dem Begriff der „grenzkostenlosen Mehrnutzbarkeit“ charakterisieren, da es eben darum ginge, daß bei bestimmten Gütern eine Ausdehnung des Nutzerkreises keine zusätzlichen Grenzkosten verursache. Demgegenüber konnte Bonus darauf hinweisen, daß der Öffentlichkeitsgrad gerade unabhängig von den technischen Eigenschaften bestimmter Güter sei. Diese Bemerkung führte freilich zu einer Reihe von Diskussionsbeiträgen, die sich um eine schärfere Fassung des Begriffs des Öffentlichkeitsgrades bemühten. So wurde vorgeschlagen, den Grad der Öffentlichkeit eines Gutes als Abweichung des gesamten vom individuell entgoltenen Grenznutzen des Gutes zu definieren und davon den Grad der Fehlallokation zu unterscheiden, der die unter den herrschenden institutionellen Bedingungen eintretenden Abweichungen der aktuellen gegenüber einer paretooptimalen Ausbringungsmenge beschreiben muß. Bonus selbst wandte gegen diesen Systematisierungsversuch ein, sein Interesse gelte der Motivationsstörung von Individuen, die nicht notwendig zu Fehlallokationen führen müsse, gleichwohl aber ordnungspolitisch bedenklich sei. Trotz dieser Abgrenzungsversuche wurden wiederholt Fragen nach dem Zusammenhang zwischen der bekannten Samuelson-Musgraveschen-Theorie öffentlicher Güter und der vom Referenten entwickelten Konzeption gestellt: Hat Holger Bonus vielleicht nicht nur eine neue Fassung für das alte Problem der Nichtausschließbarkeit bei öffentlich bereitgestellten Gütern entworfen? Zweifel wurden auch daran laut, daß in der vom Autor erzählten Brotfabel die Präferenzen tatsächlich — wie von ihm behauptet — mißrepräsentiert würden; der beschriebene Allokationsmechanismus suggeriere dem einzelnen Wirtschaftssubjekt einen Brotpreis von Null, so daß die Nachfrage nach Brot nur folgerichtig bis zur Sättigungsgrenze ausgeweitet würde.

Einig war sich die Diskussionsrunde mit dem Autor in der Einschätzung der großen Bedeutung von institutionellen Vorkehrungen zur Verminderung des Öffentlichkeitsgrades.

Ohne Zweifel kam die Diskussion der beiden anderen vorgelegten Papiere zu kurz. Gegen das Referat von Rüdiger Pethig wurde eingewandt, daß es nicht die Frage beantworte, warum öffentliche Güter existierten. Der Verfasser wies darauf hin, daß sein Interesse nicht spezifisch der Existenz öffentlicher Güter gelte; er sei vielmehr der Frage nachgegangen, ob ein sozialer Mechanismus existiere, der gegen das Phänomen des Freifahrerverhaltens unanfällig sei. Die vom Autor entwickelte These, daß Freifahrerverhalten die Allokation von privaten Gütern und öffentlichen Gütern gleichermaßen treffe, wurde mit Überraschung aufgenommen. Pethig erläuterte sein Ergebnis mit einem Hinweis auf den Fall des bilateralen Monopols, bei dem ja strategisches Verhalten der beiden Marktteilnehmer naheliegt. Gerade dieses von Pethig benutzte Beispiel ließ freilich den Verdacht aufkommen, Pethig charakterisiere möglicherweise alle Abweichungen vom Paretooptimum als Freifahrerproblem und überfrachte damit ein in der Theorie öffentlicher Güter bewährtes Paradigma.

Der Gesamteindruck der Diskussion läßt sich wohl am besten so zusammenfassen: Das Auditorium hat die Wichtigkeit der von allen drei Autoren angesprochenen Problematik erkannt und die Anregungen dankbar angenommen.

Gerold Krause-Junk, Berlin

Arbeitskreis 2

Theorie der Gruppenentscheidungen

Leitung: Herbert Hax, Köln

Universität Münster

Montag, 19. September 1977, 14.00 - 17.30 Uhr

Strategische Entscheidungen in gewerkschaftlichen Dachorganisationen

Von *Heinz Hartmann* und *Christoph Lau*, Münster

Vorbemerkung

Entscheidungen in Organisationen wurden bislang als Resultate interner Macht- und Einflußprozesse interpretiert¹ oder auf die Austauschbeziehung des Systems zu seiner Umwelt zurückgeführt². Beide Perspektiven erweisen sich als unzureichend für die Analyse von Entscheidungsprozessen in komplexen Organisationen. Die Verknüpfung der beiden grundlegenden Paradigmen bedeutet ein Problem, das bislang noch nicht überzeugend gelöst werden konnte³.

Mit unserem Beitrag möchten wir zeigen, daß dieses Problem prinzipiell zu bewältigen ist, und *wie* ein Erklärungsmodell aussehen könnte, daß diesem Anspruch genüge tut.

Zur Klärung unserer Position möchten wir folgende Aussagenkomplexe unseres Beitrags herausheben:

1. Wir gehen davon aus, daß Organisationen prinzipiell mit zwei unterschiedlichen Typen von Umwelt zu tun haben: der internen und der externen Umwelt des Systems⁴. Beide Kontingenzbereiche lassen

¹ Vgl. z.B. R. M. Cyert, J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs 1963; J. D. Thompson, A. Tuden, *Strategies, structures and processes of organizational decision*, in: J. D. Thompson, P. B. Hammond, R. W. Haekes, B. H. Junker und A. Tuden (Hrsg.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburg 1959, S. 195 - 216; J. V. Baldrige, *Power and Conflict in the University*, New York 1971; E. Carter, *The Behavioral Theory of the Firm and Top-Level Corporate Decisions*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16 (1971), S. 413 - 428; A. M. Pettigrew, *The Politics of Organizational Decision Making*, London 1973; J. Pfeffer, G. R. Salancik, *Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19 (1974), S. 135 - 151.

² So z.B. D. J. Hickson, C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck and J. M. Pennings, *A strategic contingencies' theory of intraorganizational power*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16 (1971), S. 216 - 229; C. R. Hinings, D. H. Hickson, J. M. Pennings and R. E. Schneck, *Structural Conditions of Intraorganizational Power*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19 (1974), S. 22 - 44; P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment*, Cambridge, Mass. 1967.

³ Siehe J. Pfeffer, G. R. Salancik, *Organizational Decision Making as a Political Process*, a.a.O., S. 150.

sich nun nicht einfach als zwei Kategorien von Umweltvariablen konzeptualisieren, wie dies bei den funktionalistischen Ansätzen mehr oder weniger der Fall ist, sondern unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als sie prinzipiell anders geartete Systemprobleme hervorrufen, die wiederum unterschiedliche Bewältigungsstrategien erforderlich machen. Am Beispiel des gewerkschaftlichen Dachverbandes zeigen wir, daß die interne Systemumwelt zudem nicht als homogener Bereich betrachtet werden kann, sondern daß sie sich aus unterschiedlichen Kontingenzebenen konstituiert, die zwar interdependent sind, aber nicht ohne weiteres voneinander abgeleitet werden können. Für Mitgliederorganisationen bedeutet dies z. B., daß man von einer differenzierten Struktur interner Sanktionshorizonte auszugehen hat.

2. Weiterhin können wir zeigen, daß die spezifische Identität von Organisationen auf der Vermittlungsfunktion zwischen interner und externer Umwelt beruht. Durch das funktionale Doppelerfordernis der Bewältigung von interner und externer Kontingenz ergeben sich Handlungsspielräume, die die relative Autonomie des Systems begründen. Organisatorische Entscheidungsprozesse sind demnach als Strategien der Vermittlung von internen und externen Problemlösungen zu verstehen.

3. Strategische Entscheidungen in Organisationen lassen sich weder als rationale Wahl zwischen alternativen Zielen noch als Resultate von Macht- bzw. Interessendurchsetzungsprozessen allein angemessen erklären. Wir schlagen hier ein Modell von Entscheidungsprozessen vor, das Entscheidungen als Fortschreibungen eines legitimierten und verbindlichen Entscheidungsstocks versteht. Zielvariationen sind riskant, da die Konsistenz des Entscheidungsstocks mit der Struktur der internen und externen Umwelt gefährdet werden könnte. Entscheidungsprozesse stellen sich daher typischerweise als permanente Abfolge marginaler Entscheidungsschritte⁵ dar, als Prioritätenverschiebung innerhalb integrierter Zielstrukturen und als konsistenzorientierte Anpassungsprozesse von Legitimationsstrukturen.

⁴ Vgl. das Umweltkonzept Luhmanns, das sich allerdings in wesentlichen Punkten von unserer Konzeption unterscheidet: *N. Luhmann, A General Theory of Organized Social Systems*, in: G. Hofstede und M. S. Kassem (Hrsg.), *European Contributions to Organization Theory*, Assen/Amsterdam 1976, S. 96 - 113. Der Durchbruch zu diesem Bezugsrahmen ergab sich mit der Einführung des Begriffs der „inneren Umwelt“ durch *R. B. Duncan, Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 (1972), S. 313 - 327.

⁵ Im Unterschied zu Lindblom sehen wir die praktische Notwendigkeit zum Inkrementalismus nicht allein in der Informationsverarbeitungsproblematik einzelner Entscheidungssubjekte begründet. Vgl. *Ch. E. Lindblom, The Intelligence of Democracy*, New York/London 1965, S. 138 ff.

4. Als Konsequenz unserer Überlegungen ergibt sich eine Konzeption strategischer Entscheidungen in Organisationen, die die beiden konkurrierenden, aber nur begrenzt erklärungskräftigen Paradigmen — den funktionalen und den machttheoretischen Ansatz — aufzuheben und zu integrieren beabsichtigt. Weder können Organisationen als Systeme verstanden werden, deren interne Struktur eindimensional auf jeweils relevante Umwelten zurückführbar ist, noch lassen sich organisatorische Zielstrukturen als Kompromisse zwischen konfligierenden Interessengruppen begreifen. Beide Ansätze können zudem nicht umstandslos miteinander verknüpft werden, da sie sich teilweise gegenseitig in Frage stellen. Mit unserem Konzept läßt sich zeigen, daß die Paradigmenkonkurrenz einem Vermittlungsproblem realer Organisationen entspricht, dessen Bewältigung die eigentliche Leistung komplexer Organisationen ist.

Die weiteren Ausführungen, die der hier skizzierten Argumentationsstruktur folgen, stützen sich auf Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts, das in Zusammenarbeit mit der London School of Economics an der Universität Münster in den Jahren 1976/77 durchgeführt wurde. Ziel dieses Projekts war die vergleichende Analyse strategischer Entscheidungsprozesse der beiden gewerkschaftlichen Spitzenverbände DGB und TUC. Unser empirisches Fallmaterial bezieht sich vor allem auf die Entscheidungsbereiche Mitbestimmung, Berufsbildungspolitik und Konzertierte Aktion — Bereiche, die vorwiegend aus Vergleichsgründen aber auch aus aktuellem Anlaß gewählt wurden.

1. Funktion und Identität gewerkschaftlicher Dachverbände

Folgt man der traditionellen gewerkschaftstheoretischen Literatur, so lassen sich gewerkschaftliche Dachverbände als Organisationen konzeptualisieren, die einem doppelten Funktionserfordernis ausgesetzt sind, das vielfach auch als funktionales Dilemma der Gewerkschaften bezeichnet wird⁶. Gewerkschaftliche Dachverbände sehen sich danach einerseits mit dem Problem konfrontiert, heterogene Partikularinteressen ihrer Mitglieder und Suborganisationen zu öffentlich vertretbaren Forderungsprogrammen zu integrieren und andererseits dennoch so etwas wie ein partikulares Gesamtinteresse der Arbeitnehmer zu artikulieren und durchzusetzen. Die Notwendigkeit der Interessenintegration und die Aufgabe der disjunktiven Interessenartikulation⁷ sind in

⁶ Zum doppelten Funktionserfordernis der Gewerkschaften siehe *E. Mayer*, Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, Frankfurt 1973, die einen guten Literaturüberblick gibt.

⁷ *H. Eckstein*, *Pressure Group Politics*, London 1960.

gewisser Weise widersprüchlich oder rufen zumindest Probleme für den Dachverband hervor, deren Lösung das spezifische Ziel strategischer Entscheidungsprozesse ist.

So brauchbar sich die obige Unterscheidung nun auch für die funktionale Bestimmung von gewerkschaftlichen Dachverbänden erweist, so wenig läßt sich aus ihr für die Analyse der organisationsinternen Entscheidungsprozesse ableiten. Die Vertreter der „Theorie des funktionalen Dilemmas“ gehen nämlich bei ihrem Konfliktmodell implizit von gesellschaftlichen (Klassen-)Widersprüchen aus, in die sich die Gewerkschaften, dem grundlegenden Paradigma dieser Ansätze folgend, naturgemäß und immer verstrickt sehen. Indem man in der Folge dann die Gewerkschaften und insbesondere gewerkschaftliche Dachverbände zu bloßen Puffer- bzw. Transmissionorganisationen herunterdefiniert, in denen sich gesellschaftliche Antagonismen zwar manifestieren, die aber wegen ihres integrativen Charakters Arbeitnehmerinteressen nur in systematisch verzerrter Form artikulieren und wahrnehmen können⁸, geht man des heuristischen Werts des Doppelfunktionskonzepts verlustig und beraubt sich der Möglichkeit, die Frage zu stellen, wie und welchen organisationsinternen Regelstrukturen gemäß denn nun das funktionale Dilemma im gewerkschaftlichen Dachverband gelöst wird.

Wir schlagen deshalb eine Umformulierung dieses Konzepts im Rahmen der Systemtheorie vor⁹. Dazu ist es zweckmäßig, zwischen zwei Kategorien von Umweltvariablen, nämlich zwischen interner und externer Umwelt gewerkschaftlicher Spitzenorganisationen zu unterscheiden. Während die externe Umwelt relativ leicht zu identifizieren ist (Staat, Interessengruppen, Parteien, Öffentlichkeit), bedarf es einer analytischen Differenzierung, um zwischen der internen Umwelt, die sich aus den horizontal angeordneten Subsystemen (Einzelgewerkschaften) einerseits und der Mitgliedschaftsbasis andererseits zusammensetzt, und dem eigentlichen Dachverband zu unterscheiden. Da nämlich die Einzelgewerkschaften den Dachverband konstituieren und durch ihre Vorsitzenden auch repräsentieren, stellt sich die Frage nach der systemischen Identität. Wir gehen davon aus, daß diese nicht nur in der Dachverbandsverwaltung festzumachen, sondern auch und vor allem in den zentralen Entscheidungsgremien¹⁰ zu lokalisieren ist und

⁸ So z. B. *J. Bergmann, J. Jacobi, W. Müller-Jentsch*, Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt 1975, S. 34 ff.

⁹ Als neueres Plädoyer für eine Betrachtung von Organisationen in Begriffen der Systemtheorie vgl. *P. Georgiou*, The Goal Paradigm and Notes Towards a Counter Paradigm, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 18 (1973), S. 291 - 310.

¹⁰ Gemeint sind vor allem der DGB-Bundesvorstand und der DGB-Bundesausschuß.

durch die in diesen ablaufenden Entscheidungsprozesse ständig reproduziert wird. Beide Umwelten konfrontieren den Dachverband mit Strukturen, deren Komplexität und Kontingenz es nicht nur zu reduzieren gilt, sondern die auch aufeinander abgestimmt werden müssen. Dabei bedrohen Sanktionspotential und Legitimationsdruck von interner und externer Umwelt ständig die Identität der gewerkschaftlichen Spitzenorganisation. Gleichzeitig wird durch die doppelte Struktur von Anpassungszwängen und Durchsetzungschancen die Möglichkeit relativ autonomer Entscheidungsspielräume geschaffen.

Wir haben es also beim gewerkschaftlichen Dachverband mit einem offenen System zu tun, das die Komplexität zweier Arten von Umwelt bewältigen muß: heterogene Partikularinteressen und kontingente Koalitionen einerseits und nicht-prognostizierbare Konstellationen der externen Umwelt andererseits.

Der Dachverband hat somit zwei Arten von Problemen zu lösen: (1) *Konsensbeschaffung* (interne Umwelt) und (2) die *Erzeugung von Konsistenz* zwischen den programmatischen Forderungen und der externen Umweltstruktur¹¹. Treibende Kraft von Entscheidungsprozessen ist die Notwendigkeit, die durch autonome Entwicklungen in der internen und externen Umwelt hervorgerufenen Inkonsistenzen zwischen artikulierten Interessen und legalen Durchsetzungschancen zu beseitigen. Gelingt dies nicht aufgrund von Umweltturbulenzen (Eigendynamik der Klassenauseinandersetzungen), läßt sich also kein Konsens über gemeinsame Strategien herstellen bzw. wird die Inkompabilität von gewerkschaftlichem Programm und Durchsetzungsmöglichkeiten zu groß, so gerät der Dachverband in eine identitätsbedrohende Krise.

Hinsichtlich strategischer Entscheidungsprozesse im Dachverband stellt sich damit die Frage, welche *Binnenstrukturen* und welche *institutionalisierten Methoden* die Anstrengungen der Konsensbeschaffung und Konsistenzbildung regeln. Geht man zudem davon aus, weder der internen noch der externen Umwelt einen determinierenden Einfluß auf die Entscheidungsverläufe im Dachverband zuzuschreiben, so stellt sich die Frage, welche konkreten Abläufe das *systemische Gleichgewicht* dergestalt stören, daß strategische Entscheidungen notwendig werden.

Konzeptualisiert man den Dachverband als soziales System, das durch die Interdependenz zweier Kontingenzbereiche konstituiert wird, die

¹¹ Unter Konsistenz zwischen externen Umweltstrukturen und programmatischen Forderungen des Dachverbands verstehen wir die relative Kompatibilität von Einzelforderungen und Gesetzesentwürfen des DGB mit den rechtlichen staatlichen Ordnungsmitteln und den inhaltlichen konsensfähigen Interessen innerhalb des politischen Systems und der politischen Öffentlichkeit.

gegenseitig ihre Variationsspielräume begrenzen, so wird es möglich, von klassischen Kontingenztheorien¹² abzurücken, die annehmen, daß strukturelle Differenzen von Organisationen durch strukturelle Differenzen ihrer jeweils relevanten Umwelten erklärt werden können¹³. Zum Verständnis strategischer Entscheidungsprozesse im Dachverband scheint es wesentlicher zu zeigen, daß die relative Autonomie der Spitzenorganisation sich aus dem spezifischen Vermittlungsverhältnis beider Umwelten ergibt. Entscheidungsprozesse werden nicht völlig durch zwei Kategorien von Umweltvariablen determiniert. Sie laufen allerdings auch nicht zufällig ab, sondern werden von Regelstrukturen bestimmt, die in gewisser Weise selbstreferentiell sind und sich durch doppelte Selektivität gegenüber interner und externer Umwelt auszeichnen.

Diese abstrakten Ausgangsüberlegungen bieten nun allerdings kaum Hinweise auf den untersuchten Forschungsgegenstand. Zur Lösung von Operationalisierungsproblemen, die sich im Rahmen der klassischen Kontingenztheorie und der funktionalistischen Systemtheorie überhaupt auftun, schien es uns sinnvoll und durch die Spezifik des Forschungsgegenstandes legitimiert, Umwelt nicht allein als autonomen, unabhängig von der organisationsinternen Perspektive zu definierenden Variablenset zu verstehen, sondern vielmehr auch von der system-spezifischen Umweltperzeption auszugehen. Dabei wurde unterstellt, daß nur diejenigen Umweltereignisse und Strukturen Einfluß auf die organisationsinternen Entscheidungsprozesse haben können, die auch von der Organisation bzw. ihren Mitgliedern als solche verstanden werden und ins Entscheidungskalkül eingehen. Gleichzeitig wurde damit ein methodologischer Ausgangspunkt bezogen, der an die organisationsintern erstellten Realitätsdefinitionen anknüpft und die diesen zugrundeliegende Regelstruktur zu rekonstruieren versucht.

Die folgenden Ausführungen, die sich auf die spezifische Problematik der internen Umwelt gewerkschaftlicher Dachverbände beziehen, sollen einige empirische Konsequenzen unseres Vorgehens deutlich machen.

2. Mitgliedschaftsbasis und Subsysteme des gewerkschaftlichen Dachverbands als interne Systemumwelt

Die interne Umwelt gewerkschaftlicher Dachverbände — und das ist ihr spezifisches Charakteristikum — besteht nicht nur aus formal strukturierten, quasi-autonomen, horizontal nebeneinander stehenden Funk-

¹² z. B. P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment*, a.a.O.

¹³ Vgl. dazu N. Luhmann, *A General Theory of Organized Social Systems*, a.a.O.

tionärskörpern, sondern auch aus den in ihnen zusammengeschlossenen Mitgliedern und den informellen Strukturen, in denen diese sich zusammenfinden¹⁴. Der einzelgewerkschaftliche Apparat und dessen Basis verfügen beide gegenüber dem Dachverband über ein nicht unbeträchtliches Sanktions- und Einflußpotential¹⁵.

Entgegen gewerkschaftstheoretischen Positionen, die allein oder vorwiegend die Instrumentalisierung des DGB durch den spätkapitalistischen interventionistischen Staat herausstellen und die Gewerkschaften als Disziplinierungsinstanzen begreifen, die sich einer wachsenden Apathie der Mitglieder gegenüber sehen, zeigte sich bei unserer Untersuchung, daß gewerkschaftliche Zielfindungsprozesse keineswegs allein nach Maßgabe staatlich gesetzter Prämissen ablaufen. Zwar gehen die Mitgliedschaftsinteressen nur selten direkt in die strategischen Entscheidungen ein, doch stellen sie einen latenten Sanktions- und Erwartungshorizont dar, der — allerdings selektiv perzipiert und nur selten durch Massenaustritte, wilde Streiks, die Abwahl von Spitzenfunktionären o. ä. aktualisiert — die Grenzen integrationistischer Gewerkschaftspolitik absteckt. Diese Latenz der Mitgliederinteressen und ihre mangelnde Antizipierbarkeit für den Dachverband ist nun einerseits darin begründet, daß sich Mitgliederinteressen nur als kollektive Interessen konstituieren können und somit erst manifest werden, wenn sie durch Instanzen kollektiver Interessenvertretung artikuliert werden. Andererseits beruht die mangelnde Prognostizierbarkeit von Bedürfnissen und Interessen der Mitglieder darauf, daß diese ständig mehr oder weniger von äußeren Ereignissen (gesamtwirtschaftliche Entwicklung, betriebliche Situation, politische Prozesse) beeinflusst werden und somit unabhängig vom gewerkschaftlichen Einfluß variieren. Verschärft wird diese Unsicherheit über die internen Umweltstrukturen für den gewerkschaftlichen Dachverband durch die „administrative Distanz“ zur Mitgliedschaftsbasis und das Fehlen einer ausgebauten und institutionalisierten Partizipationsstruktur¹⁶. (Die in dreijährigem Abstand stattfindenden Bundeskongresse des DGB sind dafür nur ein schwacher Ersatz.)

Durch regelmäßige repräsentative Meinungsumfragen versuchen die Einzelgewerkschaften bzw. der DGB die Konformität der Mitglieder-

¹⁴ Dieses Verhältnis wird unter anderem beschrieben bei *G. Leminsky*, *The Central Trade Union Organisation and the Individual Union in Federal Germany*, unpublished contribution to the 3rd World Congress, International Industrial Relations Association, 3. - 7. September 1973, London.

¹⁵ Hier liegt die empirische Veranlassung zu Anknüpfungen an Modelle funktionaler Kontingenz (*Ch. Perrow*, *Departmental power and perspective in industrial firms*, in: *M. N. Zald* [Hrsg.], *Power in Organisations*, Nashville 1970, S. 59 - 89) — und deren Überwindung.

¹⁶ Dazu *W. C. Witjes*, *Gewerkschaftliche Führungsgruppen*, Berlin 1976.

präferenzen mit den gewerkschaftlichen Zielen und Maßnahmen zu erkunden¹⁷. Gewerkschaftliche Bildungsarbeit ist ein anderes Instrument, um diese Konformität zu erzielen. Dennoch bleiben innovative Spitzenentscheidungen, auch wenn sie nicht die Machtstruktur der Einzelgewerkschaften berühren, immer riskant. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, daß strategische Entscheidungen im Spitzenverband selten innovativ sind, sondern in der Regel die Fortschreibung eines traditionellen Entscheidungsstocks, der bereits durch Kongreßbeschlüsse oder ähnliches legitimiert ist, darstellen¹⁸.

Die Wirksamkeit des Sanktionshorizonts der gewerkschaftlichen Basis kann am Beispiel der Konzertierten Aktion exemplifiziert werden. Die gewerkschaftlichen Vertreter in diesem Gremium sind ständig darum bemüht, öffentlich unter Beweis zu stellen, daß die Konzertierte Aktion keinerlei Entscheidungsbefugnis habe. Sie diene — so wird proklamiert — nur Informationszwecken. Bei derartigen Verlautbarungen muß angenommen werden, daß sie in Hinsicht auf den Sanktionshorizont der gewerkschaftlichen Basis geäußert werden mit der Absicht, jeglichen Verdacht illegitimer, die Tarifautonomie berührender Vorentscheidungen zu entkräften. Gleichzeitig gilt die Konzertierte Aktion als durchaus taugliches Instrument der Versachlichung und Rationalisierung von sozio-ökonomischen Interessengegensätzen. Über die Informationsfunktion hinaus, so konzedieren die Vertreter der Einzelgewerkschaften und des DGB, wirke die Konzertierte Aktion als disziplinierendes Element des politischen Systems qua Vernunft und Sachverstand. Es besteht also für die gewerkschaftlichen Mitglieder der K. A. die Notwendigkeit, eine Doppelstrategie zu verfolgen: Einmal müssen sie sich bemühen, den Legitimationserfordernissen der Basis zu begegnen, auch wenn diese ihre Forderungen nach Austritt aus der Konzertierten Aktion nicht manifest verlautbaren läßt. Zum anderen müssen sie versuchen, Diskussions-, Informations- und Selbstdarstellungsangebote anzunehmen, wenn sie angemessen auf die externe Chancenstruktur reagieren wollen. Das tatsächliche Verhalten des Dachverbands besteht nun in der vorsichtigen Erhaltung dieses prekären Gleichgewichts, das jederzeit durch interne oder externe Umweltereignisse bedroht werden kann. Beispielhaft für eine solche Bedrohung des Gleichgewichts waren die Vorgänge im Juli 1977. Die Verfassungsklage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz bedrohte durch ihre möglichen Konsequenzen weitere Fortschritte im Mitbestimmungsbereich und hatte zudem demonstrativen Charakter. Den Gewerkschaft-

¹⁷ Vgl. als Beispiel: „Gewerkschaftsbarometer 1968 — Der Sympathiespiegel der Gewerkschaften“, in: Gewerkschaftsspiegel, 7/1969, S. 10 f.

¹⁸ G. Leminsky, B. Otto (Hrsg.), Politik und Programmatik des DGB, Köln 1974.

ten hätten Legitimitätseinbußen gedroht, hätten sie nicht gegenüber der Basis deutlich gemacht, daß sie sich nicht um jeden Preis an die Konzertierte Aktion gebunden fühlten. Ein einstweiliger Auszug aus der Konzertierte Aktion war die Folge¹⁹.

Haben sowohl Einzelgewerkschaften als auch der Dachverband auf die Interessen und den Sanktionshintergrund der Mitglieder Rücksicht zu nehmen, so verfügen die Einzelgewerkschaften als Suborganisationen noch darüber hinaus über eigenständige Ressourcen, aufgrund derer sie Einfluß auf die strategischen Entscheidungen des Dachverbands nehmen können. Der Einsatz dieser Ressourcen variiert nun, wie sich anhand unserer Unterlagen belegen läßt, je nachdem, ob es sich bei der betreffenden Entscheidung um eine solche handelt, die die essentiellen Interessen der betreffenden Einzelgewerkschaft oder ihre Autonomie bedroht. Ist dies der Fall, so wird die betreffende Suborganisation entweder versuchen, einen Abstimmungssieg im Bundeskongreß bzw. im DGB-Bundesausschuß zu erzielen, was ihr nur gelingen kann, wenn sie über genügend Mitglieder verfügt oder wenn sie für sie günstige Abstimmungscoalitionen eingehen kann. In der Regel aber werden solche konflikthafter Entscheidungen ausgeklammert, die wesentliche Interessen der Einzelgewerkschaften verletzen könnten. Die meisten strategischen Entscheidungen werden deshalb auch im Bundesvorstand gefällt, der flexibler als die anderen Entscheidungsgremien ist, da er monatlich zusammentritt, und in dem neben persönlichem Einfluß vor allem Sachverstand unter zweckrationalen Prämissen den Ausschlag gibt. Wie die Mitgliedschaftsbasis stellen also auch die Suborganisationen (Einzelgewerkschaften) ein ständiges identitätsbedrohendes und nur schwer berechenbares Destruktionspotential für den Dachverband dar. Mittels ihrer Quasi-Autonomie, die vor allem im Bereich der Tarifaueinandersetzungen verankert ist, können sie es sich erlauben, Entscheidungen des DGB-Bundesvorstands zu ignorieren²⁰, externe Verbindungen und Einflußbeziehungen anzuknüpfen und so ihre partikularen Ziele eigenständig zu verfolgen. Jede dieser Umgehungsstrategien beraubt den gewerkschaftlichen Dachverband seiner spezifischen Integrationsfunktion und eines Teils seiner Legitimität, nach außen für alle Suborganisationen zu sprechen. An Beispielen aus dem Mitbestimmungsbereich läßt sich aufzeigen, daß in der entscheidenden Phase vor Verabschiedung des Mitbestimmungsgesetzes immer wieder Einzel-

¹⁹ Siehe „Arbeitsmarkt: Der Konsens ist dahin“, in: Der Spiegel, 21. Jg. (11. Juli 1977), S. 19; Interview mit H.-O. Vetter: „So verhält sich kein Partner“, in: Die Zeit, 8. Juli 1977, S. 17 - 18.

²⁰ Eigenständige Strategien verfolgte zum Beispiel im Berufsbildungsbereich die IG Bau-Steine-Erden unter Georg Leber, als sie Absprachen über Berufsbildungsmaßnahmen in die Tarifverträge entgegen der offiziellen DGB-Linie aufnahm.

gewerkschaften DGB-Vorstandsbeschlüsse ignorierten und, indem sie spezielle Kontakte zum politischen System ausnutzten, versuchten, partikulare Ziele zu verfolgen, deren Erreichung sie durch die strategischen Entscheidungen des DGB nicht gewährleistet sahen²¹. Wechselnde Partikularziele der Einzelgewerkschaften, autonome Durchsetzungsstrategien und fluktuierende Interessenkoalitionen bilden nun für den Dachverband neben der Mitgliedschaftsbasis eine weitere Kontingenzebene innerhalb der internen Umwelt, auf die er seine Entscheidungen abstellen muß. Auch in diesem Fall wird ihm dies am besten gelingen, wenn er innovative Entscheidungen meidet und einen inkrementalistischen Entscheidungsmodus bevorzugt. Gleichzeitig bedarf es aber spezifischer Entscheidungsstrategien, um möglichst großen Konsens über gewerkschaftlich relevante gesellschafts- und wirtschaftspolitische Probleme zu erzielen — Strategien, die einem entscheidungsgenerierenden Regelsystem folgen, das im nächsten Abschnitt entwickelt werden soll.

3. Entscheidungsprozesse

Wurden mit den Systemproblemen der internen Konsensbeschaffung und der Beseitigung von Inkonsistenzen zwischen gewerkschaftlichen Forderungen und Strukturen der externen Umwelt, die vor allem durch staatliche Ordnungs- und Steuerungsmittel, die Ziele der Regierungspolitik und die wirtschaftliche Situation geprägt ist, die beiden dominanten Imperative der Politik gewerkschaftlicher Dachverbände benannt, so lassen sich strategische Entscheidungsprozesse als Vermittlungsversuche zwischen beiden Funktionserfordernissen beschreiben. Zur Lösung dieser beiden Systemprobleme bieten sich prinzipiell zwei unterschiedliche, funktional äquivalente Möglichkeiten:

1. Der Einsatz von Sachverstand und wissenschaftlicher Expertise unter Bezug auf gemeinsame Werte, Ziele und gesellschaftliche Grundpositionen entweder der Einzelgewerkschaften oder der externen Umwelt (politisches System, politische Öffentlichkeit).
2. Der Einsatz von Macht und Kampfmitteln für den Fall, daß entweder zwangloser interner Konsens nicht möglich ist oder daß die Inkonsistenzen zwischen externen Umweltstrukturen und gewerkschaftlichen Forderungsprogrammen zu groß werden²².

Unterscheidet man programmatische Entscheidungen — also Entscheidungen über gewerkschaftliche Ziele und Forderungen — und

²¹ So zum Beispiel die IG Bergbau und Energie und die IG Chemie-Papier-Keramik.

²² Beide Strategien schließen einander nicht aus, sondern können einander ergänzen.

Entscheidungen über alternative Strategien des Einsatzes knapper organisatorischer Ressourcen (finanzielle Mittel, Mitglieder motivation bei Kampfmaßnahmen, öffentliches Prestige etc.), so zeigt sich, daß letztere Entscheidungen eher unter dem Einfluß interner Machtprozesse zustande kommen als programmatische Entscheidungen, die die interne Ressourcen- und damit Machtverteilung weniger berühren. Ressourceneinsatzentscheidungen sind im DGB jedoch selten auszumachen und selbst in diesen wenigen Fällen bleiben Machtstrukturen meist latent und gehen als antizipierte Prämissen ins sachbezogene Kalkül ein. In der Regel handelt es sich also bei den strategischen Entscheidungsprozessen im Dachverband um *Zielfindungsprozesse*. Diese folgen typischerweise einem Entscheidungsmuster, das es dem Dachverband erlaubt, systembedrohende Widersprüche zwischen interner und externer Umwelt zu vermeiden. Diese spezifische Entscheidungsstrategie soll hier als Fortschreibung eines integrierten Zielkatalogs durch marginale Entscheidungsschritte bezeichnet werden²³. Ein solcher integrierter Forderungsstock, der jeweils bei Bedarf ergänzt und nach Erledigung bestimmter Programmpunkte fortgeschrieben werden kann, ermöglicht es dem Dachverband, opportunistisch Ziele und Prioritäten in den Fällen zu verschieben, in denen sich entweder unvorhergesehen Durchsetzungschancen oder unerwartete externe Hindernisse ergeben. Indem man die Identifikation mit festumrissenen Zwecken abbaut und die Variabilität der Entscheidungsergebnisse durch Integration konkreter Einzelziele vergrößert²⁴, ersetzt man herkömmliche Zweckerreichungsstrategien durch ein organisatorisches Gesamtnutzenkalkül, das den Systembestand gegen die sich aus dem doppelten Funktionserfordernis ergebenden Widersprüche absichern hilft. Durch die Fortschreibung eines in sich konsistenten Zielsystems werden Risiken vermieden, die innovative Zielvariationen mit sich bringen. Die spezifische Funktion gewerkschaftlicher Dachverbände, die auf der Vermittlung von interner und externer Umwelt beruht, läßt innovative Strategieänderungen nur dann zu, wenn sowohl in der internen als auch in der externen Umwelt Strukturveränderungen parallel eintreten, die ein neues „Gleichgewicht“ erforderlich machen²⁵. Strategisch-innovative Entscheidungs-

²³ Vgl. die Tendenzen bei *W. Kirsch*, *Entscheidungsverhalten und Handhabung von Problemen*, München 1976 und *K. Roth*, *Informationsbeschaffung von Organisationen*, Dissertation, Universität Mannheim 1976, unter gegebenen Umständen den Begriff der „Problemlösung“ durch den der „Handhabung“ zu ersetzen.

²⁴ Vgl. dazu *C. Offe*, *Berufsbildungsreform — Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt 1975, S. 31 ff.

²⁵ Natürlich sind externe und interne Umwelt nicht als voneinander isoliert zu sehen. Vielmehr ist von einer Vielzahl von Überschneidungen, Doppelmitgliedschaften und Interdependenzen zwischen beiden Umweltkategorien auszugehen, die aber hier unberücksichtigt bleiben müssen.

schübe, die entweder auf veränderte Interessen- und Machtstrukturen der internen Umwelt allein oder auf einseitige Anpassungszwänge der externen Umwelt reagieren, bedrohen die Identität des gewerkschaftlichen Dachverbands, die ja gerade auf dessen Fähigkeit beruht, Konsistenz zwischen den beiden relevanten Kontingenzbereichen aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig verfügt der Dachverband über Anpassungskapazitäten, die es ihm erlauben, Zielprioritäten bei neuartigen Koalitionskompromissen oder verminderten externen Durchsetzungschancen unter Bezug auf ein organisatorisches Gesamtinteresse zu verändern, ohne seine Vermittlungsfunktion zu gefährden. Hinzu kommen multiple Legitimationsstrategien und Methoden der internen Verarbeitung von Entscheidungsergebnissen, die je nach Bezugsgruppe die Verknüpfung von Mitgliederinteressen und Durchsetzungsprioritäten oder die Anbindung gewerkschaftlicher Forderungen an öffentlich akzeptable Legitimationstopoi gewährleisten sollen.

Eine weitere wichtige Strategie der Verarbeitung von Entscheidungsergebnissen besteht in der *Verengung der Systemgrenzen* durch Ausgliederung von Entscheidungsmaterial und Rückverweisung entweder an die Suborganisationen oder an staatliche Entscheidungsträger²⁶. Ihre Entsprechung findet diese Options- und Flexibilitätserweiterungsstrategie in der *organisatorischen Binnenstruktur* des Dachverbands. Konsensbeschaffung und Konsistenzherstellung sind nicht ausdifferenziert, Stab- und Linienfunktionen kaum getrennt. Auf hierarchische Anordnung von Entscheidungsebenen wird zugunsten eines locker vermaschten Netzwerks von Arbeitsgruppen und Teams verzichtet²⁷. Informationsbeschaffung und die rationale Bewertung langfristiger Entscheidungskonsequenzen spielen nur eine geringe Rolle innerhalb einer Entscheidungsstruktur, die es vor allem mit nichtberechenbaren, kontingenten Umwelten zu tun hat²⁸.

Der Entscheidungsprozeß stellt sich demgemäß als *Sequenz marginaler Entscheidungsschritte* dar, die sich als Reaktion auf Konsistenzbedrohungen ergeben. Strategisches Handeln besteht damit vor allem aus dem Zusammenspiel von Prioritätenvariation, inkrementalistischer

²⁶ Als Verengung der Systemgrenzen sind zum Beispiel die Bestrebungen aufzufassen, nach Verabschiedung des neuen Mitbestimmungsgesetzes weiterführende Mitbestimmungsregelungen auf tarifvertraglichem Wege durchzusetzen und damit den Einzelgewerkschaften zu überantworten.

²⁷ In diesem Zusammenhang läßt sich zurückgreifen auf den Begriff des *partisan mutual adjustment*; vgl. Ch. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, a.a.O.

²⁸ Über die Absenz analytischer Entscheidungsverfahren in Organisationen findet sich sehr aufschlußreiches Material in H. Mintzberg, D. Raisinghani and A. Théorêt, *The Structure of 'Unstructured' Decision Processes*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21 (1976), S. 246 - 274.

Zielfortschreibung und multipler Forderungslegitimation, das durch Chancen und constraints der internen und externen Umwelt induziert wird. Autonome Innovations- und Durchsetzungsprozesse lassen sich nur in seltenen Fällen nachweisen. Als Beispiel dieser Politik wechselnder Präferenzen und programmatisch abstrakter Flexibilität lassen sich die *Entscheidungsvorgänge im Mitbestimmungsbereich* anführen. In diesem Fall verzichtete der DGB unter Bezug auf ein organisatorisches Gesamtinteresse auf die Durchsetzung bzw. auf die öffentlichkeitswirksame Artikulation der Forderung nach paritätischer Mitbestimmung, obwohl diese Forderung lange Zeit erste Priorität hatte. Eine Verstärkung des gewerkschaftlichen Drucks in dieser Frage hätte nämlich die SPD-FDP-Koalition in ernsthafte Schwierigkeiten gebracht, was wiederum unter Bezug auf das organisatorische Gesamtinteresse kaum opportun gewesen wäre. Dieser Ausgleich zwischen Stärke der Mitbestimmungsforderung und Umweltstruktur und die Uminterpretation des Regierungskompromisses als „Schritt in die richtige Richtung“ war allerdings nur möglich, weil das gesetzgeberische Entscheidungsergebnis keine wesentlichen Interessen der Einzelgewerkschaften verletzte und somit keine internen Konsensprobleme heraufbeschwor. Für den Verlauf der Entscheidungsprozesse vor Verabschiedung des Mitbestimmungsgesetzes läßt sich zeigen — und dies auch mit Äußerungen aus der Sicht der Beteiligten belegen —, daß seit Bestehen der sozialliberalen Koalition strategische Entscheidungen generell unter der Prämisse gefällt wurden, daß das Gesamtinteresse der Gewerkschaften an der Stützung der Regierung und der Förderung ihrer Reformpolitik prinzipielle Priorität vor dem Interesse an der Durchsetzung von Einzelforderungen habe. Dieses gewerkschaftliche Gesamtinteresse oder Gesamtkalkül, daß seine Berechtigung aus der partiellen Übereinstimmung zwischen den politischen Zielen des DGB und der SPD zog, war dann auch entscheidend bei dem Beschluß, eventuell mögliche Kampfmaßnahmen zu unterlassen, der in der Mitte des Jahres 1973 gefällt wurde. In unserer abstrakten Terminologie läßt sich dieser Sachverhalt der partiellen Zielidentität zwischen Gewerkschaften und Regierungspartei als relativ große Konsistenz zwischen DGB-Programm und externen Umweltstrukturen bezeichnen, ein Umstand, der die Bewältigung externer Kontingenz für den Dachverband wesentlich erleichterte.

Auch die Methode der Fortschreibung von integrierten Zielkatalogen läßt sich als strukturelle Regelmäßigkeit aus den Entscheidungsverläufen im Mitbestimmungsbereich ablesen. Die einzelnen Ebenen der Mitbestimmung (Mitbestimmung am Arbeitsplatz, betriebliche Mitbestimmung, Unternehmensmitbestimmung und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung) wurden in marginalen Entscheidungsschritten zu einem

komprehensiven Mitbestimmungskonzept zusammengefaßt, das es erlaubte, konkrete Einzelforderung je nach externer Umweltsituation zu proklamieren, durchzusetzen oder vorübergehend fallenzulassen, ohne dabei die anderen Forderungen aus dem Auge zu verlieren. Besser noch als am Fall der Mitbestimmung läßt sich die Zielfortschreibung des gewerkschaftlichen Dachverbands im Bereich der Berufsbildungspolitik aufzeigen. Die programmatischen Forderungen, die der DGB im Verlauf der Nachkriegsjahre zu diesem gesellschaftlichen Problem-bereich stellte, zeichnen sich durch große Konstanz und ständig wachsendes Ausmaß der Integration von Einzelforderungen aus²⁹. Ende der 60er Jahre legte man schließlich ein Konzept vor, daß die Integration von beruflicher und allgemeiner Bildung vorsah. Als in den 70er Jahren deutlich wurde, daß dieses integrative Bildungsmodell kaum politisch durchsetzbar war, nahm man davon Abstand, ohne es allerdings gänzlich fallen zu lassen.

4. Organisationssoziologische Konsequenzen

Unsere Überlegungen gehen davon aus, daß es sich bei Entscheidungsprozessen in gewerkschaftlichen Dachverbänden nicht um Sonderfälle handelt, sondern daß sich vielmehr an ihnen typische Merkmale organisatorischen Entscheidens besonders deutlich exemplifizieren lassen. Diese Annahme wird zunächst dadurch plausibilisiert, daß sich die beiden dominanten Paradigmen von Entscheidungen in Organisationen nicht auf die hier untersuchten Organisationen schlüssig anwenden lassen. Weder das funktionalistische Systemmodell noch das politische Modell der Organisation verspricht eine ausreichende Erklärung der Entscheidungsprozesse in gewerkschaftlichen Dachverbänden: Das auf Weber zurückgehende *Bürokratiemodell* geht von universalistischen Entscheidungskriterien, formalisierten Regeln, hierarchischen Autoritätsstrukturen, festumrissenen Organisationszielen, der Berechenbarkeit der Umwelt und der Rationalität des Entscheidungsverhaltens aus³⁰. Gegen dieses Modell als Beschreibung empirisch vorfindlicher Organisationen wurden eine Vielzahl von Gegenargumenten vorgebracht, die allerdings zumeist auf einem Mißverständnis, nämlich der *Verwechslung von Idealtyp und Realtyp* beruhten. In der Folge dieser Argumente verwandelte sich das Zweckerreichungsprinzip in ein Optimierungsprinzip, wurde zweckrationales Entscheiden durch die beschränkte Rationalität der zufriedenstellenden (satisficing) Entschei-

²⁹ Eine kurze Zusammenfassung bietet M. Reuter, *Berufliche Bildung und Gewerkschaftssicht*, Frankfurt 1975.

³⁰ Siehe dazu: R. Mayntz, *Max Weber's Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 17, 1965, S. 493 - 502.

dung ersetzt³¹. In dem Maße als sich der Zweckbegriff dergestalt auflöste und zur Disposition gestellt wurde, ging man dazu über, Organisationen als offene Systeme zu betrachten, die angesichts einer kontingenten Umwelt ihren Systembestand durch Selbstregulierung aufrechterhalten³².

Wesentliches Merkmal all dieser Modelle des funktionalistisch-systemtheoretischen Paradigmas bleibt die Ausklammerung der internen Umwelt als organisationsspezifisches Problem. Diese wird nämlich entweder als unproblematisch konstant gehalten, nach Maßgabe spezifischer Regelungsprozesse friktionslos einer wie auch immer gearteten Systemrationalität unterworfen oder umstandslos der Systemumwelt zugeschlagen³³.

Das konkurrierende *politische Modell der Organisation* (Cyert/March, Thompson/Tuden, Baldrige, Pettigrew, Pfeffer) unterstellt eine horizontale Machtstruktur der Subsysteme. Aufgrund unterschiedlicher Interessen und Ziele der Subsysteme kommt es bei zentralen Entscheidungsprozessen zum Konflikt, der durch den Einsatz von Macht in Form eines Kompromisses gelöst wird. Die Organisation ist also demnach als eine Koalition unterschiedlicher Subsysteme mit heterogener Interessenstruktur zu sehen, wobei in Entscheidungsprozessen sich diejenige Untereinheit bzw. Interessenkoalition durchsetzt, die über die stärkeren Machtressourcen verfügt. Statt einer wie auch immer gearteten Zweck- bzw. Systemrationalität wird also Macht als dominante Erklärungsvariable verwandt. Neben der Schwierigkeit, Macht, die nur selten manifest wird, zu operationalisieren und zu messen, ergibt sich der Haupteinwand gegen das politische Organisationsmodell aus der weitgehenden Ausklammerung von Rationalitätskriterien für organisatorische Entscheidungen. Damit wird implizit unterstellt, daß die Entscheidungsergebnisse beliebig sein können — eine Aussage, die nur für geschlossene Systeme, bei denen man die Umwelt konstant halten kann, Geltung hat. Geht man davon aus, daß weder die Ausklammerung der internen Umwelt noch die der externen eine adäquate Erklärungsstrategie für eine allgemeine Organisationstheorie sein kann, so kommt man zu der Schlußfolgerung, daß beide zusammen herangezogen wer-

³¹ Siehe H. A. Simon, A Behavioral Model of Rational Choice, in: *ders.*, *Models of Man*, New York 1957.

³² Vgl. N. Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Tübingen 1968.

³³ Siehe P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment*, a.a.O. Vgl. dagegen die Thesen anderer Theoretiker, die Äußerungen zum Verhältnis von Organisation und Umwelt grundsätzlich vom Ergebnis empirischer Untersuchung abhängig machen wollen; vgl. S. E. Mindlin, H. Aldrich, *Interorganizational Dependence: A Review of the Concept and a Reexamination of the Findings of the Aston Group*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20 (1975), S. 382 - 392.

den müssen, um organisatorisches Entscheidungsverhalten zu erklären³⁴. Damit ist aber das Problem nicht gelöst, das in der theoretischen Vermittlung beider Erklärungsvariablen besteht. Beide Paradigmen sind an Sonderfällen organisatorischer Entscheidungssysteme gewonnen, für die sie jeweils weitgehende Gültigkeit beanspruchen können. So wurde z. B. das politische Modell mit Vorliebe an geschlossenen Systemen erprobt (Universitäten)³⁵ oder zur Erklärung von Entscheidungen verwandt, die sich auf vorwiegend interne Ressourcenumverteilung bezogen (Pettigrew).

Ausgehend von obigen Überlegungen schlagen wir vor, Mitgliederorganisationen als offene Systeme zu konzeptualisieren, die durch zwei Kontingenzbereiche, die jeweils wechselseitig ihre Variationsspielräume begrenzen, definiert sind.

Die Vermittlung zwischen diesen unterschiedlichen Kontingenzbereichen verschafft ihnen Freiheitsgrade und relative Autonomie, die sie allerdings nur dann stabilisieren können, wenn sie durch quasi-institutionalisierte Entscheidungsregeln gewährleisten, daß Ziele unter Maßgabe von externen Umweltstrukturen innerhalb von integrierten Zielbündeln variiert werden können und daß so etwas wie ein systemisches Gesamtinteresse als oberste Entscheidungsprämisse konstituiert wird.

Für die Analyse von Entscheidungsprozessen und ihre Resultate wird vorgeschlagen, die Struktur derartiger Systeme von Entscheidungsregeln zu untersuchen, die sich durch doppelte Selektivität gegenüber interner und externer Umwelt auszeichnen. Es ist zu prüfen, ob ein solches Organisationsmodell, daß hier am Beispiel eines gewerkschaftlichen Dachverbands entwickelt wurde, nicht Gültigkeit beanspruchen könnte für alle Organisationen. Gegenüber den „contingency“-Ansätzen, die Organisationsstrukturen und organisationsinterne Prozesse durch die jeweils relevanten Organisationsumwelten zu erklären versuchen, hätte dieses Modell den Vorteil, die Interdependenz zwischen heterogenen Umwelten und deren Verarbeitung in organisationsinternen Entscheidungsprozessen thematisieren zu können.

Gegenüber dem politischen Modell der Organisation hat der hier vorgeschlagene Ansatz den Vorteil, Rationalitätskriterien und externe Umwelteinflüsse nicht gänzlich ausklammern zu müssen.

³⁴ Vgl. J. Pfeffer, G. R. Salancik, *Organizational Decision Making as a Political Process*, a.a.O., S. 150.

³⁵ Vgl. J. V. Baldrige, *Power and Conflict in the University*, a.a.O.