

DAS POLITIKFELD "ARBEIT" IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
IM VERGLEICH ZU DEN U.S.A.

Ergebnisbericht für die Teilnehmer der deutschen Teilstudie

Prof. Dr. Franz Urban Pappi
mit Thomas König, M.A.,
und Dr. Peter M. Stadler

Institut für Soziologie
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
August 1989

1. EINLEITUNG

Historisch ist das Arbeitsrecht als staatliche Regelung der Bedingungen unselbständiger Arbeit entstanden mit relativ fließenden Grenzen zum Sozialrecht. Die das Arbeitsrecht betreffenden politischen Entscheidungen auf nationaler Ebene samt der möglichen Entscheidungen vorbereitenden öffentlichen Diskussion bestimmter Streitfragen werden hier als Politikfeld "Arbeit" (labor policy) verstanden. Die relevanten politischen Entscheidungen auf nationaler Ebene umfassen zum einen Gesetze und Verordnungen, zum anderen die Urteile oberster Gerichte, z.B. des Bundesarbeitsgerichts. Tarifverträge bleiben hier ausgeklammert, auch wenn sie der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung für allgemeinverbindlich erklärt hat.

Die deutsche Untersuchung des Politikfelds "Arbeit" wurde parallel zu einer amerikanischen Studie der "US labor policy domain" (vgl. Knoke 1988) durchgeführt. Bei den großen Unterschieden des deutschen und amerikanischen Arbeitsrechts war besonders auf Äquivalenz der Abgrenzung des Politikfelds unter inhaltlichen Gesichtspunkten zu achten. Zeitlich werden für die Bundesrepublik Streitfragen und Entscheidungen der 10. und 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages bis zur Sommerpause 1988 einbezogen. Die amerikanische Vergleichsstudie betrachtet den Zeitraum der Reagan-Administration von 1981 bis 1987.

Sowohl die Regierung Kohl als auch die Präsidentschaft von Reagan werden bezüglich des Politikfelds "Arbeit" nicht als regulationsfreundlich im Sinne der Gewerkschaften eingeschätzt. Die von den Gewerkschaften gestellten Forderungen auf Ausdehnung von kollektiven Arbeitsschutzrechten fanden im Untersuchungszeitraum eher die Unterstützung der jeweiligen Oppositionspartei.

Zur inhaltlichen Abgrenzung des Politikfelds kann auf die klassischen Teilbereiche des Arbeitsrechts zurückgegriffen werden. Es sind dies das kollektive Arbeitsrecht mit dem Tarifvertragsrecht und dem Betriebsverfassungsrecht, das Arbeitsvertragsrecht als individuelles Arbeitsrecht und das Arbeitsschutzrecht (vgl. Söllner 1987: 32). Dazu kommt als

wichtiges Themengebiet die Sozialpolitik für Arbeitnehmer, wobei hier nur an solche Regelungen aus dem großen Bereich der Sozialpolitik gedacht ist, die direkt an die Stellung der Arbeitnehmer im Erwerbsprozeß anknüpfen und an deren Kosten die Arbeitgeber unmittelbar beteiligt werden. Konkret trifft dies für die Unfallversicherung, die betriebliche Altersversorgung und die Arbeitslosenversicherung zu. Das weitere Feld der allgemeinen Rentenversicherung und der Gesundheitspolitik wurde ausgeklammert. Als letztes sind schließlich noch Diskriminierungsfragen und gezielte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu erwähnen, die hier ebenfalls zum Politikfeld "Arbeit" gezählt werden.

In Übersicht 1 sind die wichtigsten Gesetze für das Politikfeld nach den unterschiedenen Teilbereichen zum einen für die Bundesrepublik und zum anderen für die USA aufgeführt. Bei insgesamt großen Übereinstimmungen in den Teilbereichen gibt es doch charakteristische Abweichungen. So existiert in den USA der Teilbereich der Unternehmensmitbestimmung nicht, während in der Bundesrepublik gesetzliche Bestimmungen für die innere Organisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen weitgehend fehlen. In den USA gibt es keine eigene Arbeitsgerichtsbarkeit, wenn man von bestimmten gerichtsähnlichen Verfahren des National Labor Relations Board absieht. Deshalb wurde dieser Teilbereich für die USA total ausgeklammert. Die übrigen Bereiche besitzen jeweils Äquivalente in beiden Ländern, selbst wenn die Gewichtungen zum Teil verschieden sind. Dies gilt z.B. für das starke Gewicht von Fragen der Betriebsverfassung im deutschen Fall, im Vergleich zu den wenigen Regeln im amerikanischen Fall wie denen, die für die Repräsentationswahlen von Betriebsgewerkschaften vorgeschrieben sind. Umgekehrt spielen Diskriminierungsfragen im Beschäftigungssystem der USA eine große Rolle, während sie in der Bundesrepublik eher von untergeordneter Bedeutung sind. Die Teilbereiche Arbeitsvertragsrecht und Arbeitszeitschutz sind in der amerikanischen Studie zu dem einen Teilbereich der "employment conditions" zusammengefaßt. Im Deutschen werden Arbeitszeitfragen aber eher als Teil des Arbeitsschutzrechts aufgefaßt. Deswegen wurden sie von dem das eher individuelle

Obersicht 1

Teilbereiche des Politikfelds Arbeit: Die wichtigsten Gesetze in der BRD und den USA

	BRD 1	USA 2
1. Tarifvertragsrecht	Tarifvertragsgesetz 1949	National Labor Relations (Wagner) Act 1935, Labor Management Relations (Taft-Hartley) Act 1947, Civil Service Reform Act 1978
2. Unternehmensmitbestimmung	Mitbestimmungsgesetz 1976, Montanmitbestimmungsgesetz 1951, Par. 76 ff. BetrVG	
3. Betriebsverfassung	Betriebsverfassungsgesetz 1972 Bundespersonalvertretungsgesetz	NLRA (Repräsentationswahlen)
4. Innere Organisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden	Art. 9 Abs. 3 GG (Verbändegesetz)	Labor Management Reporting and Disclosure (Landrum-Griffin) Act 1959
5. Arbeitsvertragsrecht	BGB, HGB, GewO, Bundesurlaubsgesetz Vermögensbildungsgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz	Fair Labor Standards Act 1938
6. Technischer Arbeitsschutz	Gewerbeordnung, Reichsversicherungsordnung, Gerätesicherheitsgesetz 1968, Chemikaliengesetz 1980, Gefahrstoffverordnung 1975	Occupational Safety and Health Act 1970
7. Arbeitszeitschutz	Arbeitszeitordnung 1938, Ladenschlußgesetz 1956, GewO	FLSA
8. Sozialpolitik für Arbeitnehmer	Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung, RVO (Unfallversicherung), AFG (Arbeitslosigkeit)	Social Security Act 1935, Employee Retirement Income Security Act 1974
9. Schutz besonderer Personengruppen	Schwerbehindertengesetz, Mutterschutzgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz	Fair Labor Standards Act 1938 (Children)
10. Diskriminierung im Beschäftigungssystem	Arbeitsrechtliches EG-Anpassungsgesetz	Civil Rights Act (Title VII) 1964, FLSA
11. Arbeitsmarktpolitik	Arbeitsförderungsgesetz 1969, Beschäftigungsförderungsgesetz 1985	
12. Arbeitsgerichtsbarkeit	Arbeitsgerichtsgesetz 1953	

1) G. Halbach et al., Übersicht über das Recht der Arbeit, BMA 1987, A. Söllner, Grundriß des Arbeitsrechts, ©1984.
2) B. Aaron, Fifty Years of Labor Law and Social Security: Main Developments and Prospects in the United States. S. 15-50 in M.G. Rood et al., Fifty Years of Labor Law and Social Security. Deventer, Nl: Kluwer 1986.

Arbeitsvertragsrecht bildenden Teilbereich getrennt. Die Teilbereiche des Tarifvertragsrechts, des technischen Arbeitsschutzes, des Arbeitsvertragsrechts ohne seine kollektiven Bestandteile, der Sozialpolitik für Arbeitnehmer, des Schutzes besonderer Personengruppen im Beschäftigungssystem und der Arbeitsmarktpolitik haben für beide Länder in etwa gleich große Bedeutung.

Damit ist das Politikfeld inhaltlich abgegrenzt. Soziologisch verstehen wir das Politikfeld darüber hinaus als soziales System. Die inhaltliche Abgrenzung liefert den thematischen Bezug, unter dem die einflußreichen Akteure mit Beziehung aufeinander politisch handeln. Ziel ihres Handelns ist die Realisierung der eigenen Interessen. Diese konzentrieren sich auf die Durchsetzung oder Verhinderung von bestimmten kollektiven Entscheidungen. Dabei sind die anderen einflußreichen Akteure, die mit Bezug auf dasselbe Politikfeld handeln, in Rechnung zu stellen. Der Bezug auf dasselbe Politikfeld garantiert so ein nach außen abgegrenztes soziales System.

Die einflußreichen Akteure in nationalen Politikfeldern sind in modernen Gesellschaften nicht Einzelpersonen, sondern Verbände, Behörden, Parteien oder Fraktionsgruppierungen. Wir gehen davon aus, daß diese Organisationen als kollektive bzw. korporative Akteure handeln.

Im folgenden wird mit den Befragungsergebnissen der deutschen Teilstudie das Politikfeld "Arbeit" beschrieben. Die amerikanische Studie wird an zentralen Stellen zu Vergleichszwecken herangezogen. Nach einer kurzen Studienbeschreibung folgt ein Abschnitt 3 über die wichtigsten Streitfragen im Politikfeld "Arbeit" in der Bundesrepublik. Über das Interesse der Akteure an diesen Streitfragen lassen sich die wesentlichen Teilöffentlichkeiten des Politikfelds abgrenzen (Abschnitt 4). Diese Teilöffentlichkeiten bestehen aus den Organisationen mit ähnlichen Interessenprofilen. Weiteren Aufschluß über diese Organisationen versprechen die Angaben über die Macht- bzw. Einflußverteilung im Politikfeld aus der Sicht der Befragten (Abschnitt 5). Abgeschlossen wird der Bericht mit einer Vorstellung der in die Untersuchungen einbezogenen Gesetzesvorlagen. Aus Angaben über die Befürworter und Gegner

der einzelnen Entscheidungen läßt sich die Konfliktstruktur des Politikfelds ableiten. Diese Konfliktstruktur wird mit der entsprechenden amerikanischen Konfliktstruktur in diesem Politikbereich verglichen.

2. STUDIENBESCHREIBUNG

Nach der inhaltlichen Festlegung des Politikbereichs "Arbeit" waren zwei Vorarbeiten für die Befragung zu leisten: 1. Identifikation der einschlägigen Gesetzesvorlagen, Verordnungen, Gerichtsurteile und Streitfragen und 2. Identifikation der einflußreichen Akteure. Dann konnte 3. die Befragung durchgeführt werden.

ad (1). Für die Bundesrepublik wurden im Zeitraum 1983 bis 1988 insgesamt 112 Gesetzesvorlagen des Bundestages identifiziert, die das Politikfeld "Arbeit" in unserer Abgrenzung betreffen. In der Regel war dafür der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung federführend. Deswegen kam den Anhörungen dieses Ausschusses bei der Identifikation der einflußreichen Akteure eine besondere Bedeutung zu. Neben den Gesetzesvorlagen wurden noch die Verordnungen und Gerichtsentscheidungen ausgemacht, die größere öffentliche Aufmerksamkeit fanden und nicht zu den Routineunterscheidungen gezählt werden konnten. Die öffentliche Aufmerksamkeit im Politikfeld wurde durch eine Inhaltsanalyse der Wochenzeitung "Das Parlament", der von der Hans-Böckler-Stiftung herausgegebenen Zeitschrift "Die Mitbestimmung" und der Jahresberichte der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände festgestellt. Diese Quellen dienten auch der Identifizierung der wichtigsten Themen oder Streitfragen (Issues) des Politikbereichs im Untersuchungszeitraum.

ad (2). Einflußmöglichkeiten ergeben sich aus institutionellen Zuständigkeiten und aus anderen Einflußressourcen wie

Expertenwissen, einem großen Mitgliederkreis usw., die den Stellungnahmen eines Verbandes Gewicht verleihen. Unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit ist zuerst der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung und dann das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auszuwählen. Bei parlamentarischen Gremien wurden nicht die Gremien selbst, sondern die Fraktionen als kollektive Akteure konzipiert, vertreten durch ihre Sprecher. Für die Fraktionen des Bundestages selbst wurden die für das Politikfeld zuständigen Obleute als Befragte ausgewählt. Darüber hinaus entspricht es der Einflußstruktur eines parlamentarischen Systems mit starken Parteien, daß auch die Bundesvorstände der Parteien und der Parteivereinigungen als einflußreich in Rechnung gestellt werden müssen.

Für die Auswahl der einflußreichen Akteure außerhalb dieses Kreises der angenommenen Zuständigkeiten rechtlicher und - für die politischen Akteure - auch faktischer Art galt es, empirische Kriterien zu entwickeln. Wir haben angenommen, daß im parlamentarischen System der Bundesrepublik für die Gesetzesvorhaben die Sitzungen der federführenden Bundestagsausschüsse die zentralen Einflußarenen in der Phase unmittelbar vor der abschließenden Entscheidung sind. Als Indikator der Einflußmöglichkeiten von Verbänden dient deshalb die mindestens zweimalige Anhörung vor einem Bundestagsausschuß während des Untersuchungszeitraums zu einem einschlägigen Gesetzesvorhaben (Kriterium 2). Dieses Kriterium trifft auf Verbände und Behörden zu, die institutionell außerhalb des staatlichen Gesetzgebungsverfahrens stehen. Daneben war noch ein Kriterium zu finden für die Bundesministerien und Ländervertretungen, die sich so stark für Fragen des Politikfelds "Arbeit" interessieren, daß sie neben dem federführenden Ministerium bzw. Bundestagsausschuß auch als Einflußnehmer auftreten. Hier entschieden wir uns für das Kriterium der häufigen Teilnahme an den nichtöffentlichen Sitzungen des

Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung (Kriterium 3).

In Tabelle 1 sind die von uns unterschiedenen Organisationsarten zusammen mit dem Auswahlkriterium aufgeführt. In der amerikanischen Studie wurden Äquivalente, wenn auch nicht identische Verfahren zur Abgrenzung der Politikfeldakteure verwendet.

ad (3). Die in Tabelle 1 aufgeführten 126 Organisationen bildeten die Zielgruppe der Befragung. Im Zeitraum vom 10. Oktober 1988 bis zum 16. Februar 1989 konnten davon 125 Organisationen tatsächlich befragt werden. Um sicherzugehen, daß unsere Auswahl auch die im Politikfeld tatsächlich einflußreichen Akteure erfaßt hat, wurde im Interview gefragt, welche Organisationen noch als allgemein einflußreich bezeichnet werden können, die sich nicht auf der Liste der 126 ausgewählten Verbände, Behörden und politischen Akteure befinden. Auf diese Frage wurden zusätzlich noch 120 Organisationen genannt, von denen aber nur ein Wirtschaftsverband mehr als fünf Nennungen erhielt. Dieser Verband wurde zusätzlich in die Befragung aufgenommen, so daß die Fallzahl der Befragung damit insgesamt 126 Organisationen ausmacht.

Tabelle 1

Die Auswahl der Akteure des Politikfelds "Arbeit"

ORGANISATIONSTYP	ANZAHL DER AUSGEWÄHLTEN ORGANISATIONEN	AUSWAHL-KRITERIUM 1)
1. Arbeitnehmer-, Beamtenverbände, Betriebsräte	18	2
2. Wirtschafts-, Arbeitgeberverbände, Einzelunternehmen	23	2
3. Kommunale Spitzenverbände, öffentliche Arbeitgeber	6	2
4. Gesundheitswesen	7	2
5. Sonstige Berufsverbände	5	2
6. Sozialversicherungsverbände, -behörden	13	2
7. Kirchen und Wohlfahrtsverbände	8	2
8. Benachteiligtenverbände	5	2
9. Fraktionen des Bundestages, Parteien, Parteivereinigungen	17	1
10. Bundesministerien		
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit Abteilungen I bis VI	7	1
Andere Bundesministerien	6	3
11. Ländervertretungen (Bundesrat)	11	3

1) Kriterium 1: direkte rechtliche oder faktische Zuständigkeit

Kriterium 2: mindestens zweimalige Anhörung vor Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Kriterium 3: häufige Teilnahme an Sitzungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung

3. STREITFRAGEN IM POLITIKFELD "ARBEIT" UND DIE INTERESSENSTRUKTUR DER AKTEURE

Nach dem in der Einleitung dargestellten Verfahren wurden für den Zeitraum 1983 bis 1988 insgesamt 45 kontroverse Themen für das deutsche Politikfeld "Arbeit" identifiziert. In Tabelle 2 sind die Streitfragen nach den unterschiedenen 12 Teilbereichen geordnet und konkretisieren damit den thematischen Bezug unseres sozialen Systems. Die Befragten gaben an, wie stark ihre Organisation an jeder Streitfrage interessiert ist. Unabhängig von dieser Frage wurde auch das Interesse an den Teilbereichen selbst (von I bis XII) ermittelt.

Neben dem Prozentsatz der Organisationen, die an den Teilbereichen bzw. Streitfragen sehr stark oder stark interessiert sind, ist in Tabelle 2 auch eine Information über die Interessenstruktur enthalten. Darunter verstehen wir Angaben über den Zusammenhang der Streitfragen aufgrund von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Interessenprofilen der Akteure. Dabei werden solche Themen zu einem Faktor zusammengefaßt, für die sich Gemeinsamkeiten in der Interesseneinstufung durch die Akteure ergeben. Als Verfahren wird die Faktorenanalyse benutzt, mit deren Hilfe die Gesamtstruktur der Ähnlichkeiten der Streitfragen herausgearbeitet wird.

Der wichtigste Faktor ist Faktor 1, der die klassischen Themen des Politikfelds aus den Teilbereichen Tarifvertragsrecht, Unternehmensmitbestimmung und Betriebsverfassung enthält. Dazu kommen einzelne Themen aus dem Arbeitsvertragsrecht wie Vereinheitlichung der Kündigungsfristen für Arbeiter und Angestellte und Verlängerung des Vorruhestandsgesetzes bis 1991 und aus der Arbeitsmarktpolitik wie das von der SPD vorgeschlagene Sondervermögen Arbeit und Umwelt, die Wiederbesetzungspflicht von Arbeitsplätzen, die durch die Vorruhestandsregelung frei geworden sind, und die Berufsbildungsabgabe. Das durchschnittliche Interesse für diese klassischen Themen des Politikfelds bewegt sich auf mittlerem Niveau. Darin kommt zum Ausdruck, daß sich Politikfeldakteure wie z.B. die Sozialversicherungsverbände bei den klassischen Konfliktthemen eher zurückhaltend äußern, während Gewerkschaften und

Tabelle 2

Das Interesse der Politikfeldakteure an den Teilbereichen und Streitfragen des Politikfelds

	Prozent mit starkem und starkem Interesse ¹⁾	Faktor mit höchster Ladung ²⁾
<u>I. Tarifvertragsrecht</u>	<u>57</u>	-
1. Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen	56	1
2. Zulässigkeit von Warnstreiks während laufender Tariverhandlungen	52	1
3. Gesetzliches Verbot der Aussperrung	42	1
<u>II. Unternehmensmitbestimmung</u>	<u>48</u>	-
4. Montanmitbestimmung	35	1
5. Volle paritätische Unternehmensmitbestimmung durch Novellierung des Mitbestimmungsgesetzes	45	1
<u>III. Betriebsverfassung</u>	<u>53</u>	-
6. Sozialplanregelung bei Konkurs	41	1
7. Einführung von Sprecherausschüssen für leitende Angestellte in die Betriebsverfassung	36	1
8. Minderheitenrechte kleiner Gewerkschaften bei Betriebs- und Personalratswahlen	41	1
9. Mitbestimmung des Betriebsrats bei Festlegung der Arbeitszeit für Teilzeitbeschäftigte	46	4
10. Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen bei Einführung neuer Technologien	64	1
<u>IV. Innere Organisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden</u>	<u>40</u>	-
11. Verbändegesetz	37	1
<u>V. Arbeitsvertragsrecht (einschließlich Vermögensbildung und Arbeitnehmerüberlassung)</u>	<u>59</u>	-
12. Rechtsverhältnisse für Teilzeitbeschäftigte	63	4
13. Befristete Arbeitsverträge	70	4
14. Überbetriebliche Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivvermögen	32	1
15. Nebentätigkeiten von Beamten	27	(8)
16. Arbeitsrechtliche Regelungen für Leiharbeit	44	3

	Prozent mit sehr starkem und starkem Interesse ¹⁾	Faktor mit höchster Ladung ²⁾
17. Vereinheitlichung der unterschiedlichen Kündigungsfristen von Arbeitern und Angestellten	36	1
18. Verlängerung des Vorruhestandsgesetzes bis 1991	56	1
<u>VI. Technischer Arbeitsschutz</u>	<u>39</u>	-
19. Gesundheitsrisiken neuer Technologien	56	5
20. Verbot von gefährlichen Arbeitsstoffen	55	5
21. Rauchverbot am Arbeitsplatz	25	5
<u>VII. Arbeitszeitschutz (einschl. Ladenschluß)</u>	<u>54</u>	-
22. Veränderung der Ladenschlußregeln	41	7
23. Einführung eines Dienstleistungsabends	47	7
24. Verteilung der vorhandenen Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung	67	4
25. Verhinderung unregelmäßiger Arbeitszeitformen	46	4
26. Regeln für die Sonn- und Feiertagsarbeit	56	(1)
27. Höchstzulässige Arbeitszeit und Festsetzung von Mindestruhepausen	50	5
<u>VIII. Sozialpolitik für Arbeitnehmer</u>	<u>83</u>	-
28. Anrechnung der betrieblichen Altersversorgung auf Hinterbliebenenrente	44	3
29. Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub	65	3
30. Regeln für den Bezug von Arbeitslosengeld	56	3
31. Beitragsveränderungen der Sozialversicherung	66	3
<u>IX. Schutz besonderer Personengruppen (Schwerbehinderte, Mutterschutz, Jugendarbeitsschutz)</u>	<u>71</u>	-
32. Kündigungsschutz nach Berufsausbildung für Jugend- und Auszubildendenvertreter	41	2
33. Ausgleichsabgabe für nicht besetzte Schwerbehindertenpflichtplätze	48	2
34. Anpassung der Schwerbehindertenregelungen an die allgemeinen Bedingungen im Bereich des Kündigungsschutzes	37	2
<u>X. Diskriminierung im Beschäftigungssystem (z.B. nach Geschlecht)</u>	<u>49</u>	-
35. Geschlechtsneutrale Ausschreibung von Arbeitsplätzen	39	6
36. Frauenförderpläne	43	6

	Prozent mit sehr starkem und starkem Interesse ¹⁾	Faktor mit höchster Ladung ²⁾
37. Beweislastregelung in Diskriminierungsfällen	28	6
XI. Arbeitsmarktpolitik (Arbeits- und Beschäftigungsförderung)	<u>67</u>	-
38. Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern	38	(8)
39. Verstärkte Förderungen von ABM-Maßnahmen	53	2
40. Regeln für Arbeitnehmerüberlassung	34	1
41. Abbau der Arbeitslosigkeit durch Sondervermögen Arbeit und Umwelt	39	1
42. Wiederbesetzungspflicht von durch die Vorruhestandsregelung freigewordenen Arbeitsplätzen	51	1
43. Berufsbildungsabgabe	37	1
44. Einführung eines Sozialversicherungsausweises	57	3
XII. Arbeitsgerichtsbarkeit	<u>31</u>	-
45. Unterstellung der Arbeitsgerichtsbarkeit unter die Dienstaufsicht des Justizministeriums	25	1

1) Bei den Teilbereichen beziehen sich die Interessenangaben auf die 122 Organisationen, die gültige Angaben zu mindestens 5 Teilbereichen gemacht haben; bei den Streitfragen sind alle 126 Organisationen Prozentuierungsbasis.

2) Maximum Likelihood Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation; Extraktion der 8 Faktoren mit Eigenwert > 1.0. Eigenwerte der Faktoren nach Rotation: 20,7; 1,8; 2,0; 1,4; 1,7; 1,0; 1,1; 0,7. Faktorenzugehörigkeit in Klammern bedeutet niedrige Ladung < 0.40.

Arbeitgeberverbände an diesen Fragen natürlich nach wie vor ein starkes Interesse haben.

Der zweitwichtigste Faktor (gemessen am Eigenwert) ist Faktor 3. Dies sind Themen, die sich der Sozialpolitik für Arbeitnehmer zurechnen lassen. Hier ist das Durchschnittsinteresse für den Teilbereich sehr viel höher als das für die Einzelthemen. Dies hängt sicher damit zusammen, daß der Teilbereich der Sozialpolitik von den Befragten umfassender verstanden wurde als er von uns gemeint war. Betriebliche Altersversorgung, Erziehungsgeld, Arbeitslosenunterstützung und allgemeine Beitragsänderungen der Sozialversicherung spielten gerade zur Zeit der Befragung eine eher untergeordnete Rolle gegenüber Problemen wie z.B. der Gesundheitsreform. Trotzdem macht es Sinn, bei einer Untersuchung über das Politikfeld "Arbeit" die Sozialpolitik nicht in ihrer vollen Breite zu behandeln, sondern nur in den Aspekten, die die meisten Berührungspunkte mit dem Arbeitsrecht haben.

Die weiteren Faktoren spiegeln jeweils ein spezielles Interessenprofil wider. Diese speziellen Profile decken sich sehr gut mit den von uns unterschiedenen Teilbereichen. So ist Faktor 5 im wesentlichen mit dem Teilbereich Technischer Arbeitsschutz identisch, zu dem aus der Sicht der Befragten auch das Thema der höchst zulässigen Arbeitszeit und der Festsetzung von Mindestruhepausen gehört. Faktor 6 beinhaltet die Einzelthemen aus dem Teilbereich "Diskriminierung im Beschäftigungssystem (z.B. nach Geschlecht)". Hieran ist das Interesse der Befragten eher gering.

Im Faktor 2 werden Themen des Schutzes besonderer Personengruppen wie Schwerbehinderter, Mutterschutz und Jugendarbeitsschutz zusammengefaßt. Hierunter fallen auch die ABM-Maßnahmen, die wir ursprünglich der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet hatten.

Der Teilbereich Arbeitszeitschutz zerfällt in verschiedene Faktoren, einmal in die Thematik der Ladenschlußzeiten (Faktor 7, mittleres Interesse) und zum anderen in die Thematik Arbeitszeitverkürzung (starkes Interesse) und unregelmäßige Arbeitszeitformen (mittleres Interesse). Zu letzterem Faktor 4 zählen auch die Themen Teilzeitbeschäftigte und befristete

Arbeitsverträge aus dem Teilbereich Arbeitsvertragsrecht (starkes Interesse).

Betrachtet man die von uns unterschiedenen Teilbereiche daraufhin, welche nach den dort aufgeführten Streitfragen die geringste innere Konsistenz haben, so sind dies eindeutig der Teilbereich "Arbeitsvertragsrecht" und der Teilbereich "Arbeitsmarktpolitik". Letztere gehören schwerpunktmäßig zum klassischen Hauptfaktor des Politikfelds mit Sonderstellungen für Fragen wie Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (eher geringes Interesse). Eine Sonderstellung nimmt auch das Problem "Nebentätigkeit von Beamten" ein, das wir zunächst unter das Arbeitsvertragsrecht subsumiert hatten. Die Streitfragen in der amerikanischen "Labor policy" waren natürlich nicht identisch mit den deutschen Streitfragen, so daß ein direkter Vergleich mit der amerikanischen Studie hier ausscheidet. Wir können aber die Interessenstruktur auf der Basis der Teilbereiche vergleichend untersuchen. Diese vergleichende Untersuchung bestätigt zum einen die Ergebnisse der Interessenstruktur für die deutschen Streitfragen und deckt zum anderen dieselbe Grundstruktur in beiden Ländern auf (vgl. Tabelle 3).

Die Grundstruktur der Thematik des Politikfelds "Arbeit" besteht aus zwei inhaltlichen Dimensionen: der zentralen Dimension des klassischen Arbeitsrechts und der zweiten Dimension sozialpolitischer Fragen unter Einschluß des Schutzes besonderer Personengruppen und der Diskriminierung im Beschäftigungssystem. Dies waren auch die beiden wichtigsten Dimensionen der Faktorenanalyse der Streitfragen, und diese Grundstruktur zeigt sich auch für die amerikanischen Teilbereiche.

Unterschiede zwischen der Interessenstruktur im deutschen und im amerikanischen Politikfeld "Arbeit" zeigen sich an zwei Stellen. Die Sozialpolitik, die in der amerikanischen Studie mit dem Zusatz "Renten, Versicherung, Mutterschutz und Arbeitsplatzrechte" versehen war, gehört im amerikanischen Verständnis zum klassischen Arbeitsrecht, also zum ersten Faktor. Dagegen weist der Teilbereich der "Employment conditions" - in der deutschen Studie in die zwei Teilbereiche des

Tabelle 3
Die Interessenstruktur für die Teilbereiche in der deutschen und amerikanischen Studie

Deutsche Teilbereiche	Faktorladungen auf je 2 Faktoren ¹⁾		Äquivalente amerikanische Teilbereiche
	(1)	(2)	
Tarifvertragsrecht	.61	.15	Collective Bargaining Regulations
Unternehmensmitbestimmung	.81	.04	Participation of Labor in Management and Control of Enterprises, Employee Stock, Ownership Plans
Betriebsverfassung	.92	.04	Internal Organization and Governance of Labor Unions and Employer Associations
Innere Organisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden	.50	.28	Employment Conditions: Hiring, Promotion, Firing, Layoff, Retirement, Time and Wages
Arbeitsvertragsrecht	.52	.15	Working Conditions: Safety and Physical Conditions
Arbeitszeitschutz	.57	.24	Social Policies: Pensions, Insurance, Maternity Leave, Job Rights
Technischer Arbeitsschutz	.45	.24	Disadvantaged Populations in the Labor Market
Sozialpolitik für Arbeitnehmer	.00	.46	Discrimination in Employment
Schutz besonderer Personengruppen	.18	.73	Labor Market Policies
Diskriminierung im Beschäftigungssystem	.40	.53	
Arbeitsmarktpolitik	.47	.44	
Arbeitsgerichtsbarkeit	.56	.19	

1) Maximum Likelihood Faktorenanalyse mit anschließender Varimaxrotation. In der deutschen Studie erklären die beiden ersten Faktoren 52 Prozent und in der amerikanischen 55 Prozent der Varianz. In der deutschen Studie sind der 3. und 4. Eigenwert auch noch > 1.0.

Arbeitsvertragsrechts und des Arbeitszeitschutzes zerlegt - hohe Korrelationen mit beiden Faktoren auf, während die zwei als äquivalent gedachten deutschen Teilbereiche eindeutig zum klassischen Arbeitsrecht gehören. Diese kleineren Unterschiede sollten das Hauptergebnis der in den Grundzügen gleichen Interessenstruktur aber nicht in den Hintergrund treten lassen.

Die Ähnlichkeiten der Streitfragen und der Teilbereiche, die wir in diesem Abschnitt untersucht haben, ergeben sich aus den unterschiedlichen Gemeinsamkeiten der Akteure im Hinblick auf ihr Interesse an diesen Themen. Wir wollen im nächsten Abschnitt untersuchen, welche Organisationen nach der Ähnlichkeit ihrer Interessenprofile zusammengehören. Diese Gruppen von Organisationen mit ähnlichen Interessenprofilen stellen die Teilöffentlichkeiten des Politikfelds dar.

4. DIE TEILÖFFENTLICHKEITEN IM DEUTSCHEN POLITIKFELD "ARBEIT"

Mit dem Ausdruck Streitfrage (im Englischen "Issue") ist ein kontrovers diskutiertes Thema mit hohem Aufmerksamkeitswert für die Öffentlichkeit gemeint. Insoweit eine bestimmte Streitfrage nicht die Öffentlichkeit allgemein interessiert, sondern hohe Aufmerksamkeit nur bei einem Teil findet, ist im Amerikanischen der Ausdruck "Issue public" gebräuchlich. Wir erweitern diesen Begriff insofern, als wir nicht einzelne Streitfragen getrennt untersuchen, sondern nach Gruppen von Akteuren fragen, die sich für mehrere Streitfragen gleich stark und für andere weniger stark interessieren. Diese Gruppen bezeichnen wir als Teilöffentlichkeiten.

Einen ersten Eindruck über die unterschiedlichen Interessenprofile der Akteure in den einzelnen Organisationstypen gibt Tabelle 4. Dort sind die Durchschnittswerte für die zwei wichtigsten Faktoren aufgeführt, zum einen der Faktor der klassischen Arbeitspolitik und zum anderen der Faktor der Sozialpolitik für Arbeitnehmer. Nach diesen Ergebnissen sind

Tabelle 4

Die Durchschnittswerte der Organisationstypen auf den zwei wichtigsten Dimensionen des Politikfelds ¹⁾

Organisationstyp	Dimensionen	
	Klassische Arbeitspolitik	Sozialpolitik
1. Arbeitnehmer-, Beamtenverbände, Betriebsräte	0.84	-.01
2. Wirtschafts-, Arbeitgeberverbände, Einzelunternehmen	0.09	-.36
3. Kommunale Spitzenverbände, öffentliche Arbeitgeber	-0.50	.03
4. Gesundheitswesen	-0.67	-.35
5. Sonstige Berufsverbände	-0.76	-.93
6. Sozialversicherungsverbände, -behörden	-0.81	.92
7. Kirchen und Wohlfahrtsverbände	-1.03	-.04
8. Benachteiligtenverbände	-1.32	-.54
9. Fraktionen des Bundestages, Parteien, Parteivereinigungen	0.77	.08
10. Bundesministerien	-0.11	.06
11. Ländervertretungen	0.71	.39

1) Je höher der Durchschnittswert (der Faktorenwerte), umso größer das Interesse. Die Faktorenwerte wurden auf der Grundlage der Faktorenanalyse der Streitfragen (vgl. Tabelle 2) für die Faktoren 1 und 3 berechnet.

die Gewerkschaften, die politischen Akteure (Fraktionen des Bundestags, Parteien und Parteivereinigungen) und die Ländervertretungen im Durchschnitt am stärksten an Fragen des klassischen Arbeitsrechts interessiert und die Sozialversicherungsverbände, die sich für diese Fragen weniger interessieren, konzentrieren ihre Aufmerksamkeit erwartungsgemäß am stärksten auf die Sozialpolitik für Arbeitnehmer. Daneben liegen auf diesem zweiten Faktor noch die Ländervertretungen mit ihrem Interesse weit über dem Durchschnitt der anderen Organisationstypen.

Auffällig ist das geringe Interesse der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände und der Bundesministerien für die klassische Arbeitspolitik. Hier verdecken die Durchschnitte große interne Unterschiede im Interessenprofil. In diesen beiden Organisationstypen herrscht eine starke Arbeitsteilung vor. Die großen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), Gesamtmetall oder der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes interessieren sich ebenfalls sehr stark für die klassische Arbeitspolitik, ebenso natürlich das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung oder das Wirtschaftsministerium. Die einzelnen Abteilungen des Arbeitsministeriums weisen dagegen die ihrer engeren Aufgabenteilung entsprechenden Interessenschwerpunkte auf. So hat z.B. die Abteilung IV (Sozialversicherung, Sozialgesetzgebung) ihren Interessenschwerpunkt eindeutig in der Sozialpolitik.

Akteure aus Organisationstypen, die sowohl in der klassischen Arbeitspolitik als auch bei der Sozialpolitik hohe negative Werte haben, haben ausschließlich Spezialinteressen im Politikfeld "Arbeit". So interessieren sich die Benachteiligtenverbände insbesondere für den Schutz besonderer Personengruppen. Für andere Organisationstypen gilt wiederum, daß die Interessenprofile ihrer Mitglieder relativ heterogen sind. Alle Akteure haben aber zumindest einen Interessenschwerpunkt im Politikfeld "Arbeit", so daß sie auch mit Recht als Akteure zu diesem Politikfeld gezählt werden müssen.

Bei der interessenmäßig teilweise heterogenen Zusammen-

setzung der Organisationstypen können die Teilöffentlichkeiten des Politikfelds nur empirisch bestimmt werden. Zu diesem Zweck führten wir eine Clusteranalyse durch. Die Nähe des Interessenprofils zweier Organisationen wurde aus euklidischer Distanz ihrer Interesseneinstufungen (von 0 bis 5) über alle 45 Streitfragen bestimmt. Wir kommentieren die Zehn-Gruppen-Lösung im Text, ohne die Details der Analyse zu dokumentieren.

Die zehn identifizierten Gruppen erfüllen zunächst unser Definitionsmerkmal der Teilöffentlichkeit, d.h. die Mitglieder der Gruppen haben jeweils ähnliche Interessenprofile im Hinblick auf alle 45 Streitfragen. Dabei fällt auf, daß die meisten Teilöffentlichkeiten nur aus wenigen Mitgliedern bestehen, die ganz spezielle Interessen gemeinsam haben. Nur drei Gruppen bestehen aus mehr als 20 Organisationen. Zur Beschreibung des Interessenprofils dieser drei Gruppen verwenden wir wieder die Faktorwerte aus der bereits im letzten Abschnitt vorgestellten Faktorenanalyse.

Für die Streitfragen ergab sich eine Interessenstruktur mit den zwei Hauptdimensionen der klassischen Arbeitspolitik und der Sozialpolitik. Für die Organisationen ergibt sich folgende Grundaufteilung der Teilöffentlichkeiten: eine große Gruppe A von 53 Organisationen mit überdurchschnittlichen Interessen an allen Streitfragen des Politikfelds, eine Gruppe B mit 21 Organisationen, die sich in erster Linie für Probleme der Teilzeitbeschäftigung einschließlich unregelmäßiger Arbeitszeitformen und für Diskriminierungsfragen im Beschäftigungssystem interessieren und eine Gruppe C mit 22 Organisationen, deren Interessenschwerpunkt die Sozialpolitik ist mit einem Nebeninteresse an Fragen des technischen Arbeitsschutzes (vgl. Tabelle 5).

Für die Gruppe A ist die Bezeichnung Teilöffentlichkeit wegen der Breite des Interesses, das sich auf alle Themen des Politikfelds bezieht, irreführend. Das Interesse an der klassischen Arbeitspolitik steht zwar im Vordergrund, aber auch alle anderen Durchschnittswerte sind positiv. Die Organisationen mit diesem breiten Interessenprofil machen den eigentlichen Kernbereich des Politikfelds aus. Zu den Mitgliedern zählen die meisten Gewerkschaften, die zentralen Arbeit-

Tabelle 5

Durchschnittliche Faktorwerte für die größten Teilöffentlichkeiten im Politikfeld ¹⁾

Faktoren ²⁾	Teilöffentlichkeiten		
	A n=53	B n=21	C n=22
F1. Klassische Arbeitspolitik	0.66	-0.10	-0.98
F3. Sozialpolitik	0.17	0.14	0.63
F2. Schutz besonderer Personengruppen	0.28	-0.06	-0.47
F4. Teilzeitbeschäftigung	0.29	0.57	-0.40
F5. Technischer Arbeitsschutz	0.21	-0.19	0.20
F6. Diskriminierung im Beschäftigungssystem	0.14	0.73	-0.73
F7. Ladenschluß	0.47	-0.81	-0.04

1) Insgesamt wurden 10 Teilöffentlichkeiten mit einer Clusteranalyse (Average-Linkage-Verfahren) identifiziert. Eingangswerte waren die Euklidischen paarweisen Distanzen zwischen den von 0 bis 5 skalierten Interessenprofilen der Akteure über die 45 Streitfragen.

2) Zur Faktorenanalyse vgl. Tabelle 2.

geberverbände wie die BDA, der BDI und der DIHT, die meisten politischen Akteure wie die Bundestagsfraktion oder die Parteien, die für das Politikfeld "Arbeit" wichtigen Ministerien wie insbesondere das BMA und die Ländervertretungen. Wir können diese Gruppe daher mit Recht als die Kernöffentlichkeit des Politikfelds bezeichnen.

Die Gruppe B hat ein im Hinblick auf die Organisationstypen sehr breites Rekrutierungsfeld. Probleme der Teilzeitbeschäftigung oder Diskriminierungsfragen interessieren z.B. die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die Zentralverbände des Handwerks und des Baugewerbes, den Deutschen Städte- und Gemeindebund, den Marburger Bund, die Bundesanstalt für Arbeit, den Deutschen Frauenrat oder den Bundesvorstand der Grünen. Im Unterschied zu dieser Teilöffentlichkeit hat die Gruppe C wieder einen eindeutigen Rekrutierungsschwerpunkt unter den Sozialversicherungsverbänden, ergänzt um einige andere Akteure wie die für Sozialversicherung oder für Gesundheit und Krankenversicherung zuständigen Abteilungen des BMA.

Die Clusteranalyse der Organisationen ergänzt die im letzten Abschnitt gemachten Ausführungen über die Ähnlichkeit der Streitfragen sehr gut. Der Dimension der klassischen Arbeitspolitik entspricht im wesentlichen die Kernöffentlichkeit des Politikbereichs und der sozialpolitischen Dimension, die vor allem aus den Sozialversicherungsverbänden bestehende Teilöffentlichkeit C. Dazu kommt die sich für Fragen der Teilzeitbeschäftigten und für Diskriminierungsfragen interessierende Teilöffentlichkeit B mit ihrem breiten Rekrutierungsfeld über die verschiedenen Organisationstypen hinweg.

Wir wollen im nächsten Abschnitt untersuchen, inwieweit die Einflußverteilung im Politikfeld die Breite der Interessenprofile der einzelnen Teilöffentlichkeiten widerspiegelt. Wir erwarten, daß die Organisationen, die zur Kernöffentlichkeit des Politikfelds gehören, aus der Sicht der Befragten auch die mächtigsten Organisationen für arbeitspolitische Entscheidungen sind.

5. DIE EINFLUSSVERTEILUNG IM POLITIKFELD

Wer Einfluß hat, kann sich durchsetzen. Dieser Begriff von Einfluß bezieht sich direkt auf die politischen Entscheidungen und ist hier nicht gemeint. Wir untersuchen in diesem Abschnitt die Einflußreputation aus der Sicht der Mitglieder des Sozialsystems Arbeitspolitik. Diese Einflußreputation ist deshalb wichtig, weil sie Auskunft darüber gibt, wer im Sinne unseres Systembegriffs bei dem politischen Handeln im Politikfeld berücksichtigt werden muß. Eine Organisation, die von keiner einzigen anderen Organisation als einflußreich bezeichnet wurde, würde sich nicht für die Mitgliedschaft im sozialen System des Politikfelds "Arbeit" qualifizieren.

Eine entsprechende Frage nach den besonders einflußreichen Organisationen im Politikfeld wurde am Beginn des Fragebogens gestellt. Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, wurden die Befragten zunächst gebeten, die besonders einflußreichen Organisationen auf einer Liste anzukreuzen, die unsere ursprüngliche Zielpopulation enthielt. Mit einer Nachfrage wurden 120 weitere Organisationen identifiziert, die von einem bis zu sechs Befragten ebenfalls als besonders einflußreich bezeichnet wurden.

Wir nahmen nun an, daß eine Organisation um so einflußreicher ist, je mehr Nennungen sie auf diese Frage erhalten hat. Die Zahl der erhaltenen Nennungen auf die Einflußfrage ist also unser Einflußmaß.

Ordnet man die Akteure nach dem so gemessenen Einfluß, kann man berechnen, welchen Anteil der Machtnennungen die 50 Prozent Organisationen am Ende der Einflußleiter erhalten haben. Wäre der Einfluß gleich verteilt, müßten dies etwa 50 Prozent der Nennungen sein. Tatsächlich sind es aber nur 3,5 Prozent. Hinter dieser schiefen Einflußverteilung am unteren Ende der Einflußleiter verbirgt sich nichts anderes als die Tatsache, daß die zusätzlich genannten Organisationen in der Regel nur von einem bis zu drei Befragten als einflußreich bezeichnet wurden. In der unteren Hälfte der insgesamt 240 Organisationen sind nur sechs Organisationen enthalten, die in unsere Vorauswahl fielen.

Aufschlußreicher ist natürlich das obere Ende der Einflußleiter. Nach den Nennungen der Befragten gehörten die folgenden 10 Organisationen zu den einflußreichsten im Politikfeld: BDA und DGB, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesanstalt für Arbeit, die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD, die CDU/CSU-Mitglieder im Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung und schließlich BDI und IG Metall. Auf diese 10 Akteure entfallen zusammen 18,1 Prozent der Einflußnennungen, obwohl sie nur vier Prozent der genannten Organisationen ausmachen. Die obersten 25 Organisationen vereinigen 38 Prozent der Einflußnennungen auf sich.

Betrachtet man diese Gruppe der 25 einflußreichsten Organisationen näher, so fällt auf, daß sie sich nicht nur aus dem Kreis der Regierungs- und Bundestagsakteure zusammensetzt, ergänzt um die wichtigsten Dachverbände der Wirtschaft und der Arbeitnehmer, sondern daß hier bereits Organisationen auftreten wie die Bundesärztekammer und die Kassenärztliche Bundesvereinigung, der Reichsbund für Kriegsopfer, Behinderte, Sozialrentner und Hinterbliebene, der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und der Bundesverband der Ortskrankenkassen, ergänzt um Parteivereinigungen wie die Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft oder der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen der SPD. Bezogen auf die im letzten Abschnitt unterschiedenen Teilöffentlichkeiten heißt dies, daß nicht nur die sich in erster Linie für klassische Arbeitspolitik interessierenden Akteure zur Spitzengruppe gehören, sondern auch stärker sozialpolitisch interessierte Organisationen. Die durchschnittliche Zahl der Einflußnennungen pro Organisation in der Kernöffentlichkeit des Politikfelds (Gruppe A siehe letzter Abschnitt) liegt bei 53 Nennungen, gefolgt von immerhin 42 Nennungen der sich für Sozialpolitik interessierenden Akteure (Gruppe C). Dagegen fällt die sich für Teilzeitbeschäftigung und Diskriminierungsfragen interessierende Teilöffentlichkeit (Gruppe B) mit durchschnittlich 29 Nennungen pro Organisation deutlich ab. Man würde also ein falsches Bild vom Politikfeld "Arbeit" bekommen, wenn man sich auf die Kernöffentlichkeit beschränken würde. Organisationen, auf die zusammen knapp die Hälfte der

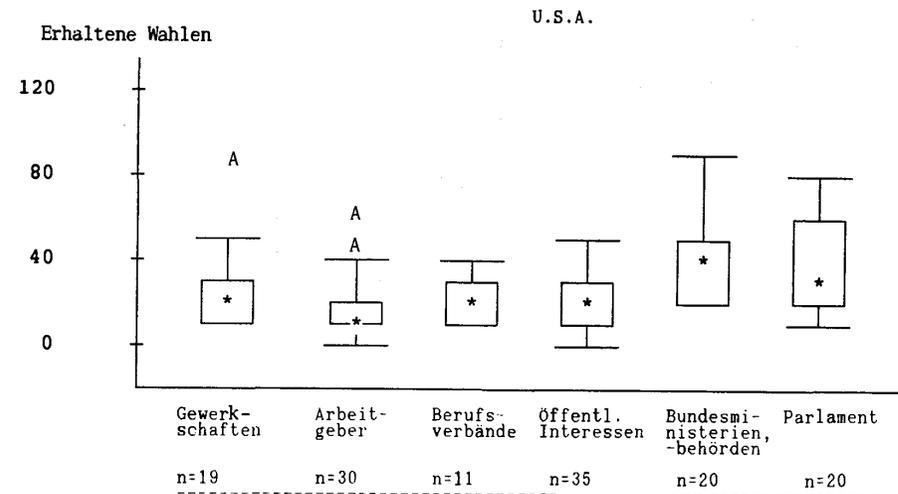
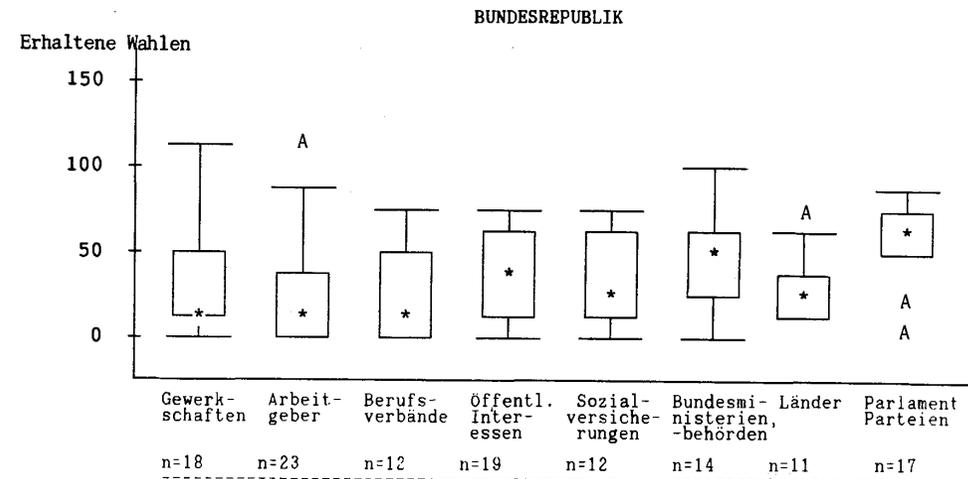
Einflußnennungen entfallen, blieben so unberücksichtigt.

Diese breitere Quotierung der einflußreichen Akteure im Hinblick auf die verschiedenen Organisationstypen zeigt sich auch bei einer Betrachtung, in die alle 126 Organisationen eingehen, die befragt wurden und die somit die Mitglieder des sozialen Systems der Arbeitspolitik darstellen. In Schaubild 1 sind die verschiedenen Organisationstypen etwas stärker zusammengefaßt, um die Kategorien besser mit den amerikanischen Kategorien vergleichen zu können. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind wie bisher definiert, zu den Berufsverbänden werden jetzt die Verbände des Gesundheitswesens hinzugenommen, die sogenannten "Public interest groups" umfassen in den USA Benachteiligtenverbände, "Civil rights associations" und kommunale und einzelstaatliche Spitzenverbände auf nationaler Ebene. Entsprechend wurden für die Bundesrepublik die kommunalen Spitzenverbände, Kirchen und Wohlfahrtsverbände und die Benachteiligtenverbände zu den "öffentliche Interessen" vertretenden Verbänden zusammengefaßt. Getrennt davon führen wir die Sozialversicherungsverbände auf, zu denen es in den USA in der Form von Parafisci kein Äquivalent gibt. Die Bundesministerien und Bundesbehörden (agencies) sind wieder direkt vergleichbar, wobei im deutschen Fall hierunter abweichend von der ursprünglichen Einteilung auch die Bundesanstalt für Arbeit gezählt wird. Dagegen müssen die Ländervertretungen wegen der besonderen Rolle des Bundesrats bei der Gesetzgebung wieder als deutsche Sonderkategorie behandelt werden. Bei der letzten Kategorie der Parteigruppierungen kommt die geringe Bedeutung der nationalen Parteiorganisationen in den USA darin zum Ausdruck, daß sie direkt übergangen wurden und nur die Fraktionsgruppierungen in den verschiedenen Ausschüssen und Unterausschüssen von Repräsentantenhaus und Senat als Akteure gezählt werden.

In Schaubild 1 sind sowohl die Mittelwerte (Mediane, gekennzeichnet als "Stern") als auch die Streuung der Werte aufschlußreich. Für die Mittelwerte gilt, daß sowohl in der Bundesrepublik als auch in den USA die politischen bzw. staatlichen Akteure die höchsten Werte aufweisen, d.h. die Ministerien einschließlich der Bundesbehörden und die Akteure im

Schaubild 1

Die Einflußnennungen nach Organisationstypen in der Bundesrepublik und den U.S.A.



* Median, A Ausreißer (mehr als mittlerer Quartilsabstand vom 2. bzw. 3. Quartil entfernt).

Parlament bzw. in Deutschland zusätzlich auch die Parteien und Parteivereinigungen. Daß in den USA die Exekutive eine etwas höhere durchschnittliche Einflußreputation hat als der Kongreß, mag zunächst überraschen, weil es ja im wesentlichen um Fragen der Gesetzgebung geht. Hier ist natürlich auch die Zusammensetzung der jeweiligen Kategorien zu berücksichtigen. Was den Durchschnittswert für den Kongreß z.B. nach unten rückt, ist die ausführliche Berücksichtigung von vielen subcommittees, die sich schließlich als nicht so einflußreich erwiesen wie die vielen speziellen agencies auf seiten der Verwaltung, die sich mit Teilbereichen der Implementation der Labor policy beschäftigen.

In der Bundesrepublik haben die Fraktionen und Parteien umgekehrt eine höhere durchschnittliche Einflußreputation als die Behörden der Exekutive. Hierin kommt zum einen die Verfassungswirklichkeit einer Parteiendemokratie zum Ausdruck und zum anderen die hohe Arbeitsteilung innerhalb der Regierung, die in erster Linie die unmittelbar für die Arbeitspolitik zuständigen Ministerien und Behörden in den Vordergrund treten läßt wie das Arbeitsministerium und die Bundesanstalt für Arbeit und weniger die am Rande mit Arbeitspolitik befaßten Ministerien.

Die Streuung der Einflußnennung wird in Schaubild 1 mit der Länge der jeweiligen Kästchen bzw. der davon nach oben und unten verlaufenden senkrechten Striche mit waagerechter Begrenzung in T-Form wiedergegeben. Der Bereich der Einflußnennungen der mittleren 50 Prozent einer jeder Kategorie (zweites und drittes Quartil) wird in Kästchenform und die darüber hinausgehende Streuung in Strichform abgebildet. Einzelne Organisationen mit größerem Abstand zum Rest der Verteilung gelten als Ausreißer; ihre Position wird mit einem A markiert.

Bei den Verbänden der verschiedenen Kategorien ist auffällig, daß in den USA die Streuung jeweils geringer ist als in der Bundesrepublik. Dies ist zunächst ein Hinweis auf die im Hinblick auf die Einflußreputation heterogenere Zusammensetzung der deutschen Kategorien. Das hängt zum Teil mit den Auswahlkriterien zusammen. In der deutschen Studie genügte es, daß ein Verband zweimal bei einer öffentlichen Anhörung des

Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung auftrat, um sich für die vorläufige Mitgliedschaft im System zu qualifizieren, während in der amerikanischen Studie auch die öffentliche Aufmerksamkeit berücksichtigt wurde, die einem Verband von der Presse entgegengebracht wurde. Dieses Verfahren erklärt, warum in der deutschen Studie in allen Kategorien auch Verbände vertreten sind, auf die sehr wenig Nennungen entfielen. Gleichzeitig ist in der Bundesrepublik aber auch in jeder Kategorie die Spitzengruppe gut besetzt, der Abfall dieser Spitzengruppe gegenüber den staatlichen und politischen Akteuren ist weniger ausgeprägt als in den USA. Wahrscheinlich hängt dies mit dem deutschen System der Dach- und Spitzenverbände zusammen, die bei unmittelbarer Zuständigkeit für ein Politikfeld auch als überdurchschnittlich einflußreich angesehen werden.

Bezieht man zur Abrundung des Vergleichs mit den USA noch einzelne Organisationen mit ein, so fällt auf, daß die Spitzengruppe der einflußreichsten Akteure in den USA so ähnlich wie in der Bundesrepublik zusammengesetzt ist. Die meisten Einflußnennungen erhielt in den USA das Department of Labor, dicht gefolgt von der Gewerkschaft AFL/CIO und mit etwas größerem Abstand von den demokratischen Mitgliedern des Committee on Education and Labor des Repräsentantenhauses und des Committee on Labor and Human Resources des Senates. Im Unterschied zu Deutschland folgt die Chamber of Commerce als mächtigster Wirtschaftsverband erst im oberen Mittelfeld. In der Bundesrepublik liegt die BDA dagegen an der Spitze der Einflußpyramide. Es wird sich erst durch weitere Untersuchungen feststellen lassen, inwieweit die Einflußreputation den tatsächlichen Einflußmöglichkeiten einer Organisation entspricht.

6. POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN

Wie einflußreich eine Organisation ist, zeigt sich in der Politik erstens in der Durchsetzung der eigenen Interessen bei konkret anstehenden Entscheidungen und zweitens in der Fähigkeit, die politische Agenda so zu gestalten, daß bestimmte Probleme öffentlich behandelt oder ganz aus dem Entscheidungsprozeß herausgehalten werden. Da es in parlamentarischen Systemen das Recht der Opposition ist, selbst im Gesetzgebungsprozeß initiativ zu werden und die politische Agenda mitzugestalten, kann dieser zweite Aspekt zunächst ausgeklammert bleiben. Wir konzentrieren uns in diesem Abschnitt stattdessen auf Vorfragen einer Untersuchung der Entscheidungsmacht wie Vorstellung der ausgewählten Gesetzesvorlagen und einer ersten Darstellung der Konfliktstruktur im deutschen Politikfeld "Arbeit" im Vergleich zur amerikanischen Labor policy.

In Tabelle 6 sind die von uns ausgewählten Gesetzesvorlagen in zeitlicher Reihenfolge aufgeführt, beginnend mit einem Gesetzentwurf der Länder Berlin und Schleswig-Holstein zur Neuregelung der Zuständigkeiten in der Arbeitsgerichtsbarkeit, der am 1. Juni 1983 in den Bundesrat eingebracht wurde, und endend mit dem Gesetzesvorhaben der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP zur Einführung von Sprecherausschüssen für leitende Angestellte und anderen Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes, dessen erste Lesung im Bundestag am 23. Juni 1988 stattfand. Die erfolgreichen Gesetzesvorhaben wurden Gesetz, worauf der Zusatz (G) in Tabelle 6 hinweist. Dem Charakter eines parlamentarischen Systems entsprechend stammen die nicht erfolgreichen Gesetzesvorhaben in erster Linie von der Opposition. Daneben können auch die Bundesländer Gesetzesvorhaben einbringen (die Nummern 1, 2, 8, 30 und 35 von Tabelle 6), die mit einer Ausnahme (8) ebenfalls scheiterten.

Das erste Befragungsergebnis von Tabelle 6 ist die Größe der Teilöffentlichkeit bei einem Gesetzesvorhaben, d.h. die Anzahl der sich dafür interessierenden Akteure. Die größte Beteiligung erzielten drei Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zu Beginn der 10. Legislaturperiode, das Haushaltsbegleitgesetz 1984, die Vorruhestandsgeldregelung aus demselben

Tabelle 6
Die ausgewählten Gesetzesvorlagen mit Informationen über die Größe der Teilöffentlichkeiten,
Befürworter und Gegner und Zielerreichung

Gesetzesvorlage	Teilöffent-lichkeit		Befür- worter		Gegner		Ambivalente		Zielerreichung ¹⁾ der		
	n	n	n	n	n	n	n	n	Befür- worter	Gegner	Ambiva- lenten
1. Neuregelung Arbeits- gerichtsbarkeit	11		2	7						3.50	-
2. Bekämpfung Wirt- schaftskriminalität	14		8	4	2				2.87	3.00	-
3. Haushaltsbegleitge- setz 1984 (G)	85		23	39	15				3.50	1.60	2.53
4. Rückkehrbereitschaft von Ausländern (G)	42		24	7	5				3.86	1.33	2.60
5. Vorruhestandsgeldre- gelung 1984 (G)	69		40	14	6				3.91	3.33	2.33
6. Arbeitszeitgesetz	46		19	12	9				1.50	4.66	2.42
7. Sozialplan bevor- recht. Konkursforderung	26		11	9	3				2.63	4.11	4.50
8. Änd. Jugendarbeits- schutzgesetz (G)	46		22	14	8				3.94	1.61	2.66
9. Beschäftigungsför- derungsgesetz 1984 (G)	92		47	29	8				4.02	1.85	2.75
11. Nebentätigkeits- begrenzungs-gesetz(G)	27		16	5	3				3.69	2.20	2.33
12. Heraufsetzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (G)	45		38	2	2				4.24	-	-

Forts. Tabelle 6

13. Sicherung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen	37	22	9	1	1.95	4.25	-
14. 3. Agrarsoziales Ergänzungsgesetz (G)	11	10	-	-	3.77	-	-
15. Gesetz zum Überstundenabbau	19	7	8	1	1.00	4.42	-
16. 7. Arbeitsförderungsgesetz (G)	41	27	4	5	3.69	1.50	2.50
18. Änderung des Schwerbehindertengesetzes (G)	54	26	10	14	3.90	1.50	2.61
20. Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit (G)	58	30	21	5	4.27	1.28	2.50
21. Ausbau der betriebl. Mitbestimmung	39	22	11	2	1.55	4.81	-
22. Verlängerung der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten (G)	17	13	-	3	4.38	-	3.00
23. Entlastung d. Landwirte v. Sozialversicherung (G)	11	8	2	2	3.57	-	-
25. Trümmerfrauen-Baby-Jahrgesetz	53	30	10	7	3.26	3.87	3.16
26. Sicherung d. Montanmitbestimmung	32	19	8	2	2.50	4.37	-
27. 2. Vermögensbeteiligungsgesetz (G)	24	17	2	3	4.23	-	3.50
28. Verbot d. Aussperrung	28	12	10	3	1.00	4.00	2.66
29. Schutz d. Teilzeitbeschäftigten	26	15	4	2	2.00	5.00	-

- 30 -

Forts. Tabelle 6

30. Einschränkung d. Leiharbeit	18	10	5	-	1.70	4.20	-
31. Verlängerung d. Montanmitbestimmung (G)	35	24	7	2	4.00	1.42	-
32. 8. Arbeitsförderungsgesetz (G)	51	20	14	14	3.68	1.21	2.58
33. Jugend- und Auszubildendenvertretungen (G)	36	25	6	4	4.13	1.75	3.00
34. Meldepflicht d. GesamtsozVersichBetrags (G)	27	19	2	1	3.76	-	-
35. Altersgrenze Kasernenarzt	33	14	14	-	1.20	3.90	-
36. Sprecherausschüsse leit. Angestellter (G)	51	17	20	10	4.33	1.80	2.00

- 31 -

n Anzahl Akteure

(G) Vorlage wurde als Gesetz verabschiedet

1) Durchschnittliche Zielerreichung mit folgenden Punktwerten: 5 = alle Ziele erreicht, 4 = die meisten Ziele erreicht, 3 = etwa die Hälfte erreicht, 2 = weniger als die Hälfte, 1 = keines der Ziele erreicht. In die Durchschnittsbildung werden Gruppen mit weniger als drei Mitgliedern nicht einbezogen.

Jahr und das Beschäftigungsförderungsgesetz, das am 24. August desselben Jahres von der Bundesregierung in den Bundesrat eingebracht wurde. Es ist auffällig, daß keines der späteren Gesetzesvorhaben mehr eine so große Aufmerksamkeit fand.

Eine nächste Gruppe besteht aus Gesetzesvorhaben, für die sich etwa ein Drittel bis zur Hälfte der Akteure interessierte. Diese Gesetzesvorhaben streuen über den ganzen Untersuchungszeitraum und gehen nicht nur auf Initiativen der Regierung oder der Koalitionsparteien zurück. Es handelt sich in erster Linie um geplante Regelungen für die klassische Arbeitspolitik wie z.B. die Neufassung des Paragraph 116 Arbeitsförderungsgesetz oder um sozialpolitische Maßnahmen.

Für jedes Gesetzesvorhaben ist in Tabelle 6 angegeben, wieviele Organisationen es befürworteten, wieviele dagegen waren und wieviele sich in dem Sinn ambivalent verhielten, als sie einzelne Regelungen des neuen Gesetzes begrüßten und andere ablehnten. Die Zahl der Befürworter sagt naturgemäß bei der von uns abgenommenen Systemabgrenzung nicht voraus, welche Seite sich schließlich durchsetzte. Aufschlußreicher ist in diesem Zusammenhang der Grad der Zielerreichung. Die Akteure, die sich für ein Gesetzesvorhaben interessierten, wurden jeweils gefragt, wieviele ihrer Ziele sie bei diesem Gesetz erreicht haben, alle ihre Ziele, die meisten, etwa die Hälfte, weniger als die Hälfte oder keines der Ziele. Die durchschnittliche Zielrealisierung ist in Tabelle 6 jeweils für die Befürworter, die Gegner und die Ambivalenten aufgeführt. Hier zeigen sich mehrere Muster.

Es gibt Gesetzesvorhaben, die eine Polarisierung erkennen lassen. Die Zielerreichung von Befürwortern und Gegnern differiert hier erheblich. So hat bei dem Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen der durchschnittliche Befürworter die meisten seiner Ziele erreicht, der durchschnittliche Gegner aber keines der Ziele. Ähnlich liegen die Verhältnisse beim Beschäftigungsförderungsgesetz von 1984 oder, mit umgekehrten Vorzeichen, bei dem von den Grünen eingebrachten Gesetzesvorhaben zum Überstundenabbau (15), das scheiterte, so daß die Befürworter keines ihrer Ziele erreichten, während die Gegner mit dem Ausgang zufrieden

sein konnten.

Es gibt andere Gesetze, bei denen die Zielerreichung von Befürwortern und Gegnern relativ ausgeglichen ist. Dies war z.B. bei der Vorruhestandsgeldregelung der Fall oder auch bei dem sogenannten "Trümmerfrauen-Babyjahrgesetz", das zunächst von der SPD-Fraktion eingebracht wurde - dies ist die Nr. 25 in Tabelle 6 - und später in anderer Form von der Koalition. Wenn auch ursprüngliche Gegner eines Gesetzesvorhabens am Schluß mit dem erzielten Ergebnis einigermaßen zufrieden sind, liegt das in der Regel an Kompromissen, die in dem federführenden Bundestagsausschuß erzielt wurden.

Daß es in der Bundesrepublik im Unterschied zu den USA sehr häufig Organisationen gab, die wir als Ambivalente einstufen mußten, hängt ebenfalls mit Besonderheiten des deutschen Gesetzgebungsverfahrens zusammen. In einer umfassenderen Gesetzesänderung geht es häufig um ganz verschiedene Teilbereiche, für die die Interessen nicht gleich gerichtet sein müssen. Die Organisationen, die sich häufig auf die Position des "teils dafür, teils dagegen" zurückzogen, sind die Sozialversicherungsverbände.

Wir können hier nicht auf diese Details eingehen, sondern wollen abschließend fragen, wie man die Konfliktstruktur im Politikfeld charakterisieren kann. Diese Konfliktstruktur kann einem pluralistischen System mit sich überkreuzenden Konfliktlinien entsprechen oder sie kann polarisiert sein, so daß die Organisationen, die bei einem Gesetz derselben Meinung sind, sich bei anderen Gesetzen in derselben Koalition wiederfinden. In der Literatur wird für das Politikfeld Arbeit in der Regel davon ausgegangen, daß die Konfliktstruktur polarisiert ist. Diese Vermutung bestätigt sich auch, wie Schaubild 2 beweist.

Die Zahlencodes in Schaubild 2 geben einen Hinweis auf die Befürworter, Gegner und Ambivalenten bei den einzelnen Gesetzesvorhaben. Wir bezeichnen diese Gruppen als Ereigniskoalitionen. Ereigniskoalitionen für verschiedene Gesetzesvorhaben sind einander umso ähnlicher, je mehr sich die Mitgliedschaft in den beiden Koalitionen überschneidet. Einen Gesamteindruck der Ähnlichkeiten der Ereigniskoalitionen vermittelt Schaubild 2. Es ist das Schaubild einer polarisierten Kon-

ber of Commerce angeführte Koalition in klarer Schlachtordnung gegenüber.

7. AUSBLICK

In diesem Ergebnisbericht wurde die Grundstruktur des sozialen Systems Arbeitspolitik für die Bundesrepublik beschrieben und mit ausgewählten Ergebnissen der amerikanischen Studie (Knoke 1979) verglichen. Bei derartigen Berichten ergibt sich häufig folgendes Dilemma. Erkennt der Leser die ihm vertraute Wirklichkeit in dem wieder, was die Sozialwissenschaftler mit ihren Methoden und Interpretationen mitteilen, stellt sich schnell die Frage ein, was eigentlich das Neue an den Ergebnissen sei. Werden aber nur überraschende, neue Erkenntnisse mitgeteilt, wird derselbe Leser versucht sein zu fragen, ob hier überhaupt von den Phänomenen seiner Primärerfahrung die Rede ist. Lösbar ist dieses Dilemma nur, wenn sich, auf grundsätzlich vertrautem Hintergrund, neue Einsichten ergeben.

Die Hauptfragestellung des Projekts ist eine Erklärung der politischen Entscheidungsprozesse. So wird zu prüfen sein, welche Koalitionen sich unter den in den USA und der Bundesrepublik gegebenen Rahmenbedingungen jeweils am besten durchsetzen können, welche Rolle der politische Tausch auch über die Hauptkonfliktlinie im Politikfeld hinweg spielt und wie Kompromisse im Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Dieser Bericht hat die wichtigen Rahmenbedingungen dargestellt, die politische Entscheidungsfindung selbst kann erst im Anschluß daran untersucht werden. Dabei gehen wir von der Annahme aus, daß den Kommunikationsbeziehungen unter den Akteuren eine besondere Bedeutung bei der Interessenrealisierung zukommt.

Die allgemeinen Bedingungen der Durchsetzung der eigenen Interessen in einem Politikfeld sind im deutschen und amerikanischen Fall gleich. Die Hauptunterschiede liegen in den verschiedenen politischen Institutionen und den von ihnen vorgesehenen Einflußkanälen, in der Art und der Zusammensetzung der mächtigen Organisationen und in der von den bisherigen Ge-

setzen vorstrukturierten Thematik des Politikfelds. Auf der Ebene des Gesamtsystems hat die vergleichende Regierungslehre die wichtigen Unterschiede herausgearbeitet. Was in der sozialwissenschaftlichen Literatur fehlt, sind Untersuchungen über die Auswirkungen der Institutionen auf das Verhalten und die Chancen der Interessendurchsetzung der beteiligten Akteure und die Rückkoppelungen, die sich von daher für das System ergeben.

Wir können mit unseren Daten eine derartige Untersuchung durchführen. Aus den Ergebnissen werden sich neue Einsichten in das Funktionieren der unterschiedlichen politischen Systeme ergeben.

In der Literatur wird z.B. des öfteren behauptet, daß in den europäischen Demokratien der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital eine größere Rolle spiele als in den USA. Unsere ersten Ergebnisse lassen eher das Gegenteil erwarten. Es wird sich zeigen, ob Tendenzen zur Institutionalisierung des Grundkonflikts z.B. in Richtung Korporatismus in der Bundesrepublik zu einem stärkerem Interessenausgleich führen als in der amerikanischen Labor policy.

Eine andere Aussage über das System der Interessenvermittlung in der Bundesrepublik besagt, daß hier einigen wenigen Spitzenverbänden eine überragende Rolle zukomme. Dagegen sei das amerikanische System offener für neue Interessengruppen. So zeigen tatsächlich unsere ersten Ergebnisse, daß die neuerdings häufiger angesprochenen Probleme der Diskriminierung im Beschäftigungssystem, z.B. nach Geschlecht, bei den einflußreichen Verbänden im deutschen Politikfeld "Arbeit" nicht auf besonders große Resonanz stoßen. In den USA hat die generelle Problematik der Diskriminierung natürlich eine längere Geschichte, gerade auch in der Labor policy. Wir werden zu prüfen haben, welches unterschiedliche Gewicht die Parteien und die Verbände beim Aufgreifen neuer Interessen in den beiden Ländern haben.

8. ZITIERTE LITERATUR

- Aaron, Benjamin, 1986:
"Fifty years of labor law and social security: Main developments and prospects in the United States." S. 15-150 in Max G. Rood, Hrsg., Fifty Years of Labor Law and Social Security. Deventer, Nl.: Kluwer.
- Halbach, Günter, Alfred Mertens, Rolf Schwedes, Otfried Wlotzke, 1987:
Übersicht über das Recht der Arbeit. Bonn: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- Knoke, David, 1988:
Fighting Collectively: Action Sets and Opposition Networks in the U.S. Labor Policy Domain. Unveröffentlichtes Manuskript, University of Minnesota.
- Söllner, Alfred, 1987:
Grundriß des Arbeitsrechts. München: Vahlen, 9. Auflage.

Policy and Politics
Were becoming the growth
of a semi-coverage state 1987