

Kollektive Entscheidungsfindung im Politikfeld 'Arbeit': Ein modellorientierter Politikfeld-Ansatz

Thomas König

Die Analyse ist Teil eines internationalen Forschungsprojekts, das sich mit dem politischen Prozeß und den darin involvierten Organisationen im Politikfeld 'Arbeit' in der Zeit von 1983 bis Mitte 1988 beschäftigt. In der Bundesrepublik Deutschland werden (arbeits-)politische Streitfragen, beispielsweise die Regulierung von Teilzeitbeschäftigung oder aber die Flexibilisierung der Arbeitszeit, auf Bundesebene in Gesetzen wie dem „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“ kodifiziert. Diese kollektiven Entscheidungen regulieren die industriellen Beziehungen als Verhältnis von Kapital und Arbeit und greifen – im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts – in die Ressourcenverteilung zwischen diesen Produktionsfaktoren ein. In modernen Industriegesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland können die an diesen Entscheidungen interessierten und involvierten Akteure als korporative Akteure wie Interessengruppen, politische Parteien, Ministerien oder Bundesbehörden konzipiert werden, deren Geschäftsführer, Vorstandsmitglieder oder Sprecher im Sinne ihrer jeweiligen Organisation handeln. Über ihre gemeinsamen Interessen konstituieren diese Organisationen ein soziales System und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ermöglichen die Beeinflussung einer anstehenden kollektiven Entscheidung. Vermutlich besteht in den meisten Fällen eine Diskrepanz zwischen Interessenausrichtung und Ressourcenausstattung. In einem solchen Fall wird ein Akteur versuchen, interessenspezifisch weniger benötigte gegen geeignete Kontrolle zu tauschen.

Als die christlich-liberalen Koalitionspartner im März 1983 ihre Koalitionsvereinbarungen verabschiedeten, wurde der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im Rahmen der Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik beauftragt, einen Gesetzentwurf zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei gleichzeitiger Entlastung des Haushaltes vorzubereiten. Die finanziellen Entlastungen sollten insbesondere durch Einsparungen bei den Personalausgaben im öffentlichen Dienst und der Bundesanstalt für Arbeit erzielt und dem Kabinett noch in der ersten Hälfte der 10. Legislaturperiode vorgelegt werden (CDU-Dokumentation 12/1983: 2). Für die von der Bundesregierung angestrebte Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten mußten im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht durchgeführt werden (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1984: 4-81). Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 wurden neben dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 die wohl einschneidendsten Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht vorgenommen, die eine neue Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl verdeutlichen sollten (König 1992a: 12, 169). Im Gegensatz zum Haushaltsbegleitgesetz 1984 sollte ausdrücklich für diesen Entwurf ein Konsens aller beteiligter Gruppen erzielt werden (CDU-Dokumentation 12/1983: 3). Im Verlauf der Gespräche wurden jedoch Forderungen

der Rentenversicherer und Krankenkassenverbände laut, die infolge einer Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung Nachteile für die Rentenkonsolidierung bzw. die Finanzierung des Gesundheitswesens befürchteten. Die Kritik der Gewerkschaften richtete sich vor allem gegen eine Einschränkung von Arbeitnehmerschutzrechten im Bereich des Kündigungsschutzes von befristeten Arbeitsverträgen, während die Arbeitgeber die neuen Vorschriften über die Zulassung befristeter Arbeitsverträge und die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung fast durchweg begrüßten. Allerdings hielten die zur Stellungnahme aufgeforderten Arbeitgebervertreter es nicht für angebracht, bestimmte Arbeitnehmergruppen, wie zum Beispiel Frauen oder Schwerbehinderte, aus diesen Regelungen auszuschließen. Dies rief die Benachteiligtenverbände auf den Plan, die – im Falle einer Einbeziehung dieser Arbeitnehmergruppen – die Mobilisierung ihrer Mitglieder und, nach Absprache mit Kirchen- und Wohlfahrtsverbandsvertretern, auch deren Widerstand androhten (Sekretariat des Ausschusses Arbeit und Sozialordnung, Beigabe 1-28). Ähnliche medienrätliche Aktionen konnten im Verlauf der Verabschiedung der Gesundheitsreform, der Steuerreform, aber auch einzelner Gesetzesinitiativen wie zum Beispiel der Beratung des Paragraph 116 (Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit) beobachtet werden.

Die Vorfälle verdeutlichen einige Grundzüge und Probleme politischer Willensbildung und deren parlamentarischer Umsetzung:

- (arbeits-)politische Streitfragen, wie beispielsweise die Regulierung von Teilzeitbeschäftigung oder aber die Flexibilisierung der Arbeitszeit, werden auf Bundesebene in Gesetzen wie dem „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“ verhandelt¹;
- parlamentarische Mehrheiten, zu denen im Falle der Bundesrepublik im Untersuchungszeitraum von 1983 bis Mitte 1988 (10. und 11. Legislaturperiode) auch noch ein Übergewicht der Koalitionspartner im Bundesrat hinzukam, werden auch von der Mehrheitspartei bzw. den Mehrheitsparteien selbst als nicht ausreichend betrachtet, konsensfähige Reformen oder Gesetze zu verabschieden bzw. zu implementieren;
- es existieren einflußreiche Organisationen, die sich im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zu Wort melden;
- diese Organisationen werden zur Konsensbildung bei der Formulierung der Gesetzestexte auch im Rahmen Öffentlicher Anhörungen während des Gesetzgebungsverfahrens herangezogen (Schüttemeyer 1989: 1159);
- Interessen an politischen Streitfragen werden an bestimmten Ereignissen wie zum Beispiel der Einbringung oder der Beratung einer Gesetzesinitiative deutlich (Pappi 1990: 157);
- Informationen über anstehende Entscheidungen besitzen für die beteiligten Organisationen einen hohen Stellenwert (Aldrich/Pfeffer 1976: 79-105);
- die Aktivierung politischer Mitstreiter erfolgt über eigene Kommunikationsnetzwerke (Laumann/Knoke 1987: 4);
- die Mobilisierung von Ressourcen zielt auf die Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger ab (König 1992b: 1).

Aus diesen Beobachtungen kann gefolgert werden, daß „staatliche Politik“ das Produkt komplexer Interaktionen zwischen Regierung, Parlament und Interessengruppen ist, die sich um die Beeinflussung kollektiv bindender Entscheidungen bemühen (Lau-

mann/Knoke 1987: 5). Motivation für das Verhalten der Organisationen ist die Annahme, daß die kollektiven Entscheidungen Konsequenzen für ihre Interessen haben.

1. Das Politikfeld 'Arbeit' in der Bundesrepublik Deutschland: Politikfeld-Netze, relevante Akteure und arbeitspolitische Ereignisse

In den vergangenen Jahren konnten sich verschiedene soziologische und politologische Ansätze bei der Analyse staatlicher Politikformulierung profilieren. Obwohl ihre Forschungsstrategien entweder eher theoretisch (zum Beispiel bei Alford/Friedland 1985 oder bei Poulantzas 1978) oder historisch (beispielsweise bei Amenta/Skocpol 1986: 131-157 oder bei Thomas/Meyer 1984; 461-482), seltener empirisch ausgerichtet (wie bei Useem 1983) waren, lag den meisten Untersuchungen ein gemeinsames Erkenntnisinteresse zugrunde: Formale staatliche Vorgänge und Vorgehensweisen führen sie auf Strukturen und Prozesse zurück, die ihren Ursprung im gesellschaftlichen Bereich haben. Dies sind zum Beispiel Klassen, Eliten, Parteien, Interessengruppen und Bürokratien, aber auch die „Öffentliche Meinung“. Dabei wird unterstellt, daß diese gesellschaftlichen Determinanten die parlamentarische Kontrolle einer kollektiven Entscheidung unterlaufen, indem sie Einfluß auf legislative und juristische Entscheidungen, sowie auf administrative Vorgänge bei der Politikplanung und -implementation ausüben. Instrumentalistische Erklärungsansätze vermuten in diesem Zusammenhang eine kapitalistische Interessendominanz, die zu ökonomischen Klassengegensätzen führt, während Strukturalisten dem Staat durch die Einbindung von Gewerkschaften, Arbeitgebern und anderen Interessengruppenvertretern eine größere Autonomie zusprechen (zum Beispiel bei Gold/Lo/Wright 1975 oder bei Miliband 1969 sowie bei Offe/Ronde 1975 auf der instrumentalistischen Seite und beispielsweise in jüngster Zeit auf der strukturalistischen Seite bei Walker 1983 und bei Schlozman/Tierney 1986).

Ein weiterer Aspekt ergibt sich aus den Ansätzen, die staatliche Politik auf Eliten zurückführen, deren Interessen eher organisationsbedingt als klassenorientiert verfolgt werden (vgl. hierzu Field/Higley 1980 oder Burton/Higley 1984 oder Knoke 1981: 275-332). Mit der in der Eliteforschung angestrebten Generalisierung von politischen Machtstrukturen werden jedoch eher Optionen und Probleme der Durchsetzungsfähigkeit einer bestimmten Gruppe in einem politischen System bestimmt; wenige empirische Untersuchungen gehen der Frage nach, inwieweit Elitestrukturen konkrete Auswirkungen auf den Ausgang politischer Entscheidungen haben (als Ausnahmen können insbesondere die Forschungsarbeiten über Gemeindeeliten von Laumann/Pappi 1976, Galaskiewicz 1979 und Pappi/Kappelhoff 1984 aufgeführt werden). Im Gegensatz zum generalisierenden Anspruch der Eliteforschung steht im Mittelpunkt der Policy-Forschung, die sich in ihrem Kern mit den durch kollektive Entscheidungen festgelegten Politikprogrammen beschäftigt und sowohl Fragen nach deren Genese, deren Konkretisierung im Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess als auch deren Implementierung nachgeht, die Erklärung der Entscheidungsmechanismen einer bestimmten Policy (Jann 1983: 26). Zu diesem Zweck bedienen sich Policy-Forscher der Fallstudienmethode, und es werden Aussagen über das Zustandekommen eines bestimmten Gesetzes gemacht. Einstellungen und Konstellationen werden aufgezeigt,

um fallbezogene Kriterien für den Entscheidungsausgang bestimmen zu können. Vernachlässigt werden nicht nur unter dem Aspekt der Fallstudie Handlungs- und Entscheidungsmodelle, die abstrakt die Fülle von Informationen und Materialien, die Zusammenhänge des Willens- und Entscheidungsfindungsprozesses erklären bzw. verallgemeinern lassen.

Der Versuch einer Verbindung des Ansatzes multipler Eliten und der Policy-Analyse zur Erklärung des arbeitspolitischen Entscheidungsprozesses als ein Resultat von komplexen Interaktionen sowohl staatlicher als auch privater Organisationen soll in der folgenden Untersuchung unternommen werden². Die Vorteile einer Kombination dieser Forschungsrichtungen werden einerseits in der Anwendbarkeit genereller Machtstrukturen auf ein einzelnes Politikprogramm, andererseits in der Möglichkeit von Aussagen über die Modalitäten der Entscheidungsfindung, die über das Zustandekommen einer einzelnen Policy hinausgehen, gesehen. Dabei wird in Anlehnung an die Policy-Forschung davon ausgegangen, daß politische Programme, wie etwa das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, in Politikbereiche eingebettet sind, die sich infolge staatlicher und gesellschaftlicher Aufgabenbewältigung in den vergangenen Jahrzehnten herausgebildet haben (Windhoff-Héritier 1987: 21). Die Segmentierung nach Politikfeldern stellt mögliche Effekte sowohl von teilweise eigenen Verfahrensregeln bei der Problemformulierung und -verarbeitung als auch von bereichspezifischen Akteurkonstellationen in Rechnung, die maßgeblich von dem Charakter der zuständigen Institution verursacht sein können (Katzenstein 1987: 35). Der Gegensatz zur fallbezogenen Policy-Forschung kann mit der unterschiedlichen Konzeption eines Policy-Netzwerks und den daraus resultierenden Implikationen für die Selektion von relevanten Akteuren und Themen veranschaulicht werden. In der Policy-Forschung hat sich weitestgehend Heclors Komplementärbegriff des Issue-Netztes durchgesetzt, der das Zusammenwirken der verschiedenen exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy umschreibt (Heclor 1978: 102f.). Danach reduziert sich das Netzwerk auf ad hoc Beziehungen der Akteure bei einer Policy. (Netzwerk-)Positionen der Akteure als Resultat von Kooperationen, Koalitionen oder Konfrontationen über mehrere Policies oder einen längeren Zeitraum bleiben nach dieser Netzwerk-Definition unberücksichtigt. Dahingegen liegt ein Schwerpunkt der Studie des Politikfelds 'Arbeit' auf der Herausarbeitung der allgemeinen Interaktionsmerkmale der relevanten Akteure in einem Politikfeld über mehrere Ereignisse hinweg. Zu diesem Zweck wurde in Anlehnung an Knoke/Laumann das Politikfeld 'Arbeit' zunächst inhaltlich als Menge der sich mit arbeitspolitischen Streitfragen befassenden Akteure definiert (Knoke/Laumann 1982: 256). Für die inhaltliche Abgrenzung des Politikfelds wurden in erster Annäherung alle relevanten Themen erfaßt, die im Untersuchungszeitraum von 1983 bis Mitte 1988 auf der bundespolitischen Tagesordnung sowohl im Bereich des individuellen (Arbeitsvertragsrecht, Technischer Arbeitsschutz) als auch des kollektiven Arbeitsrechts (Tarifvertragsrecht, Betriebsverfassungsrecht, Unternehmensmitbestimmung) standen. Darüber hinaus wurden aber auch Fragen aus dem sozialpolitischen Bereich aufgenommen, soweit sie das Verhältnis von Kapital und Arbeit regelten (zum Beispiel im Bereich Schutz besonderer Personengruppen, Arbeitslosengeldregelungen etc.). Im Vordergrund steht die Analyse staatlichen Handelns auf Bundesebene; einzelne Tarifvereinbarungen sind damit ausgeschlossen.

Die wichtigsten konzeptionellen Fragen betrafen dann die konkrete Auswahl der relevanten arbeitspolitischen Themen und Akteure, die anschließend in einer empirischen Erhebung von den Befragten im Sinne einer auch für sie gültigen Systemabgrenzung zu beurteilen waren (König 1992a: 79-134). Zu diesem Zweck wurden die wesentlichen, möglicherweise kontroversen Inhalte der wichtigsten Ereignisarten im Untersuchungszeitraum von 1983 bis Mitte 1988 verschlüsselt³. Bei der konkreten Auswahl war ein Kriterium das wiederholte Auftreten eines Themas, die durch Kenntnis des Politikfelds ergänzt wurde. Danach bestand die nächste Aufgabe in der Auswahl der wichtigsten Politikfeldakteure, die als Menge der sich mit arbeits- und sozialpolitischen Themen befassenden korporativen Akteure abzugrenzen waren (Pappi 1990: 166). Das Selektionskriterium war zunächst die Verwicklung eines Akteurs in kontrovers diskutierte, relevante Ereignisse, die seinen Bezug zum Politikfeld 'Arbeit' herstellen. Im Einzelnen wurden folgende Kriterien herangezogen:

1. Verantwortlichkeit für das Politikfeld in der Regierung oder im Parlament;
2. Teilnahme der Organisationen an Öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse bzw. Sitzungen der Ministerien im Verlauf der Vorbereitung eines arbeitspolitischen Gesetzentwurfs.

Dieses Policy-Akteur-System schließt die Beziehungen der Akteure in einzelnen Policy- oder Politikfeld-Netzen untereinander, die Bezüge zwischen den Ereignissen und die Verbindung der Akteure zu den Ereignissen über einen längeren Zeitraum ein. Von Oktober 1988 bis einschließlich Februar 1989 wurden insgesamt 126 der 127 identifizierten korporativen Akteure interviewt. Befragt wurde eine aus der Dokumentenanalyse erkennbare Person, typischerweise ein Abteilungsleiter oder Direktor, der seine Organisation in arbeits- und sozialrechtlichen Fragen vertrat. Ein Frage-schwerpunkt zielte auf die Interdependenzen, die sich aus den Interesseprofilen der Akteure über die arbeitspolitischen Teilbereiche, Streitfragen und Ereignisse ableiten lassen, ab. Ein weiterer Schwerpunkt lag in den Netzwerkbeziehungen der Organisationen aus dem Bereich der Informationsweitergabe (vgl. hierzu Pappi/Knoke/Bisson 1992). Organisationen treten generell in Kommunikation zum Austausch von Informationen, die zum Beispiel der Früherkennung politischer Alternativen dienen können. Neben diesem eher allgemeineren Informationsfluß setzt die Koordination von Handlungen, die auf die Beeinflussung von politischen Ereignissen abzielen, eine gezielte Kommunikation voraus: „Communication exchange is an essential precondition to the solution of local issues“ (Laumann/Marsden/Galaskiewicz 1977: 597). Die Kenntnis der Positionen der Entscheidungsträger, der fachlich zuständigen staatlichen Stellen und vertrauensvoller Partner, aber auch das rechtzeitige Wissen über die Positionen und Aktionen eventueller Gegenspieler sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgsversprechende Strategie, mit deren Hilfe politische Entscheidungen beeinflusst werden können. Die Positionen im Informationsnetzwerk können daher einen ersten Einblick in die Handlungspotentiale der verschiedenen Organisationen geben.

II. Ein Marktmodell des Zugangs zu den Entscheidungsträgern

1. Die Konzeption des kollektiven Entscheidungsprozesses

Bei der Regelung der arbeitspolitischen Fragen, die auch heute den Kernbereich der Sozialstruktur von demokratischen Industriegesellschaften bestimmen, nimmt der moderne Sozialstaat eine entscheidende Rolle ein (Müller-Jentsch 1986: 230). Innerhalb des Policy-Prozesses tritt in der Bundesrepublik staatliches Handeln in Form von Gesetzesinitiativen, Verordnungen oder Gerichtsentscheidungen mit einzelnen Politikereignissen (zum Beispiel Hearings, Abstimmungen im Parlament etc.) auf, die politische Streitfragen thematisieren können. Für die Untersuchung wurden Politikereignisse als zeitlich determinierte Entscheidungspunkte in einem kollektiven Entscheidungsfindungsprozeß definiert. Konkret impliziert ein Ereignis die Verwicklung eines korporativen Akteurs, der an einer für das Politikfeld 'Arbeit' relevanten Entscheidung teilnimmt (Laumann/Knoke 1987: 107).

Kollektiv bindende Entscheidungen werden formal auf einem von der Verfassung oder einem Gesetz vorgesehenen Verfahrensweg hergestellt, in dessen Verlauf politische Institutionen und Institutionengefüge für die Setzung der Rahmenbedingungen dieses Entscheidungsprozesses verantwortlich zeichnen. Ein typisches Ereignis ist zum Beispiel die Entscheidung zu einem Gesetzesvorschlag, die in einer Ausschusssitzung bei dem entsprechenden Tagesordnungspunkt gefällt wird. Eine Ereignissequenz leitet sich aus einem gesetzlich oder geschäftsordnungsmäßig vorgeschriebenen Ablauf von Ereignissen her. In der Regel beginnt sie mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs und wird fortgesetzt mit der ersten, zweiten und dritten Lesung im Bundestag. Ergänzt wird eine Ereignissequenz häufig durch Besprechungen des Gesetzentwurfs in Ausschusssitzungen bzw. nach der Verkündung des Gesetzes durch die inhaltliche Implementation per Verordnung.

Neben den staatlichen Organisationen wie Ministerien, Fraktionen oder Ländervertretungen werden in der Bundesrepublik intermediäre Organisationen im Rahmen Öffentlicher Anhörung an der parlamentarischen Problemdiskussion und -formulierung beteiligt. Von der 6. Wahlperiode (1969-1972) bis zur 10. Wahlperiode hat sich die Anzahl der von den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages durchgeführten Öffentlichen Anhörungen mehr als verdoppelt. Besonders der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat zu dieser Entwicklung beigetragen (Schindler 1984: 603-616 und Schindler 1988: 586f.).

Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht die Frage, ob die Einflußversuche privater Organisationen auf staatliche Entscheidungsträger während der einzelnen Policy-Phasen ausgemacht und formal nachvollzogen werden können. Zudem sollen unter Berücksichtigung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln Verhaltensannahmen überprüft werden, die Aufschluß über die staatlich-privaten Interaktionsformen geben können, als deren Ergebnis eine kollektive Entscheidung wie das Beschäftigungsförderungsgesetz die deutsche Arbeitspolitik bestimmt.

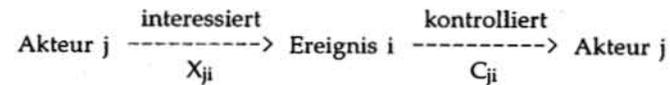
Die Darstellung policy-bezogener Einstellungen und Konstellationen der am Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 beteiligten Akteure und die Voraussage des Entscheidungsausgangs sind daher nur ein Schwerpunkt der folgenden Analyse. Darüber hinaus sollen formale Kriterien herangezogen werden, die abstrakt die Zusammen-

hänge des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses nachvollziehen lassen bzw. die Fülle von Informationen und Materialien dieser Prozesse zu prospektiven Aussagen zu verarbeiten helfen.

2. Modelle kollektiver Entscheidungsfindung in Politikfeldern

Weitgefaßte Politikbereiche wie das Politikfeld 'Arbeit' zeichnen sich durch eine Vielzahl von Akteuren und gleichzeitige Behandlung von mehreren Themen aus. Mit der Konzeption eines Staates, der seinerseits in einzelne Organisationen mit teilweise eigenen Interessen zerfällt, wird die Komplexität der Entscheidungsmechanismen zusätzlich verstärkt. Daher können zur Erklärung der arbeitspolitischen Entscheidungsprozesse spieltheoretische Anwendungen, die in der Regel wenige Akteure und Themen umfassen, aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Für diesen Zweck haben sich in der Vergangenheit Markt- oder Tauschmodelle als geeigneter erwiesen (Pappi 1990: 157).

Ausgangspunkt für die folgende Analyse des Entscheidungsprozesses bzw. der Prognose des Ausgangs kollektiver Entscheidung ist eine Erweiterung des von Coleman entworfenen Marktmodells, das formal die Ressourcenauschbeziehungen beispielsweise amerikanischer Parlamentsabgeordneter anhand ihrer Interesse- und Ressourcenverflechtungen erklärt (Coleman 1972, Coleman 1973, Coleman 1986, Coleman 1990). Im Diagramm:



Das Coleman-Modell, dessen Elemente und Annahmen im nächsten Abschnitt ausführlicher besprochen werden, wurde in der Vergangenheit von Kappelhoff 1979, Pappi/Kappelhoff 1984 und von Kappelhoff 1988 für die Prognose politischen Tauschs in Gemeindeeliten erfolgreich angewandt. Eine Erweiterung, die explizit die Einbindung privater Organisationen in ein Politikfeld vorsah, wurde von Laumann/Knoke/Kim für den Vergleich der Entscheidungsprozesse in den amerikanischen Politikfeldern „Gesundheit“ und „Energie“ mit dem „Resource-Mobilization-Model“ (RMS) und dem „Resource-Deployment-Model“ (RDS) vorgenommen. Beide Modelle gehen davon aus, daß Akteure in einem Politikfeld effektive Ressourcen besitzen, die den Ausgang von Entscheidungen beeinflussen und die Interessen auch der anderen Systemakteure berühren. Weiterhin wird angenommen, daß sich diese Machtpotentiale auf eine große Anzahl von Akteuren verteilen und eine Allokation von Kontrollressourcen zur effektiven Entscheidungsbeeinflussung erfolgen muß. Im RDS wird unterstellt, daß sich dieser Kontrollressourcenfluß unter anderem über das Senden wichtiger politischer Informationen vollzieht. Danach besagt das Modell, daß im Gleichgewicht der Ressourcenfluß von Akteur j zu Akteur k von der Effektivität von Akteur k auf ein Ereignis i und dem Interesse von Akteur j an dem Ereignis i im Verhältnis zu ihrem relativen Einfluß abhängig ist. Die Bedingungen, die zu einem Tausch von Kontrolle führen, entsprechen den Annahmen des Coleman-Modells (Laumann/Knoke/Kim 1987: 369-372). Die Akteure k werden zur Interessenrealisierung der Akteure j von diesen bei-

spielsweise durch das Senden von Informationen oder Ressourcen „instrumentalisiert“ (König 1992c: 249).

Im RMS ergibt sich die Abhängigkeit der Akteure k von den Akteuren j durch die Mobilisierung der Ressourcen von k durch j . Weil k Ressourcen besitzt, die für die Interessen von j bedeutsam sind, mobilisiert j diese Ressourcen. Zur Berechnung der empirischen Abhängigkeiten der Akteure im Gleichgewicht greifen Laumann/Knoke/Kim neben der Informationsfrage auf Netzwerke wie „giving substantial funds as payment for services or goods“ oder „permitting other organizations to use its staff and facilities“ zurück. Die Verwendung mehrerer und inhaltlich unterschiedlicher Netzwerke reduziert allerdings die Aussagekraft eines im Gleichgewicht befindlichen Verhältnisses von Akteur j und Akteur k ⁴. Es stellt sich die Frage, welche Art von Kontrollressourcen gehandelt und getauscht werden bzw. welche Bedeutung Kontrolle zukommt. Auch die Bestätigung der zentralen Annahme eines aus den Preisen und der Macht abgeleiteten Tauschs von Kontrollressourcen kann in beiden Modellen nicht überzeugend herausgearbeitet werden (Stokman/Van den Bos 1992: 14f.)⁵. Eine konzeptionelle Kritik bezieht sich auf die Vernachlässigung jeglicher parlamentarischer und institutioneller Rahmenbedingungen (König 1992c: 248-252). Zudem wird der Ausgang der Entscheidungen nur unter dem Aspekt der Verabschiedung bzw. Ablehnung einer Gesetzesinitiative analysiert. Das Aushandeln von Kompromissen, die sich vermutlich in Gesetzestexten wiederfinden, fallen bei dieser Vorgehensweise aus der Betrachtung⁶.

Obwohl Laumann/Knoke/Kim beispielsweise mit der Einbettung von Ereignissen und Akteuren in ein Politikfeld konzeptionelle Fortschritte bei der modellorientierten Prognose des Ausgangs kollektiver Entscheidungen leisten konnten, zeigen die genannten inhaltlichen Einbußen die Notwendigkeit von Modifikationen auf. Eine erste konzeptionelle Änderung bezieht sich auf die Kriterien zur Unterscheidung von privaten und staatlichen Akteuren: staatliche Akteure besitzen von der Verfassung oder von gesetzlichen Verfahrensregeln definierte Entscheidungsgewalt über kollektive Entscheidungen, die im folgenden als formale Kontrollressourcen oder „voting power“ an einer kollektiven Entscheidung bezeichnet werden. Nach dieser Definition sind im Gesetzgebungsprozeß der Bundesrepublik die Bundesregierung, die Fraktionen des Bundestages und die Ländervertretungen staatliche Akteure, die formale „voting power“ in den unterschiedlichen Stadien des kollektiven Entscheidungsprozesses besitzen (König 1992a: 152f.). Eine weitere Spezifizierung der staatlichen Akteure kann mit dem Begriff „Agenten“ vorgenommen werden. Dieser bezieht sich auf diejenigen staatlichen Akteure, die in der jeweiligen Phase des kollektiven Entscheidungsprozesses „voting power“ ausüben. Zum Beispiel sind dies in der zweiten und dritten Lesung des Gesetzgebungsverfahrens die Fraktionen des Bundestages oder, wie im folgenden Abschnitt, die Mitglieder des federführenden Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung während der Ausschußberatung des Beschäftigungsförderungsgesetzes. „Voting power“ oder formale Kontrollressourcen sind danach keine als Ressourcen definierte Positionen oder Beziehungen in einem Netzwerk. Vielmehr handelt es sich um formale Entscheidungs- oder Machtpositionen, die sich aus den politischen Mehrheitsverhältnissen ableiten lassen⁷. Die Möglichkeiten privater Akteure sind dann auf ihre Beziehungen zu staatlichen Entscheidungsträgern begrenzt. Netzwerkpositionen in einem

Politikfeld erklären sich nach dieser Auffassung auch als eine Folge institutioneller Bedingungen und Verfahrensregeln innerhalb eines politischen Systems.

3. Die Grundelemente des Marktmodells: Interesse an Themen und Kontrolle durch den Zugang zu Entscheidungsträgern

Die Anwendung eines Markt- oder Tauschmodells auf der konkreten Ebene einer kollektiven Entscheidung wie dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 impliziert Aussagen über Angebot und Nachfrage nach Gütern für Regelungen, die im Rahmen der Entscheidungen gehandelt werden. Ausgangspunkt für die Darstellung des Zustandekommens der zentralen Regelungen der von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzesinitiative sind an diesen Regelungen interessierte und mit Kontrollressourcen ausgestattete Akteure. Über ihre Interessen am Beschäftigungsförderungsgesetz konstituieren die Akteure ein soziales System und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ermöglichen die Beeinflussung der anstehenden Entscheidung. Vermutlich besteht in den meisten Fällen eine Diskrepanz zwischen Interessenausrichtung und Ressourcenausstattung. In einem solchen Fall wird ein Akteur versuchen, interesse-spezifisch weniger benötigte gegen geeignete Kontrolle zu tauschen.

Inhaltlich wollten die neuen Regierungspartner CDU/CSU und FDP mit der Initiative ihr arbeitspolitisches Konzept der 80er Jahre verdeutlichen (Kittner 1991: 815). Insgesamt umfaßte das Regierungsvorhaben die Änderung von 33 Artikeln und Paragraphen. Die ausführliche Dokumentation der Deutschen Bundestagsverwaltung ermöglichte, dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 von seiner Entstehung als Referentenentwurf bis hin zu seiner Verkündung als Gesetz zu „folgen“ (Deutscher Bundestag 1985: G33). Modifikationen konnten lediglich im Rahmen der Beratungen des federführenden Ausschusses Arbeit und Soziales per Dokumentenanalyse ausgemacht werden. Um diese Veränderungen vorzunehmen, wurden vom Ausschuß 15 Sitzungen und eine Öffentliche Anhörung durchgeführt. Insgesamt nahmen, inklusive dem Minister für Arbeit und Soziales als Vertreter der Regierungsposition, 38 korporative Akteure an der Beratung des Entwurfs teil.

Im Rahmen der Öffentlichen Anhörung gaben die eingeladenen Organisationen schriftliche Stellungnahmen zu dem Entwurf ab. Die Vereinigungsmenge der in diesen Stellungnahmen aufgeführten Punkte reduzierte das umfangreiche Gesetzesvorhaben auf 18 wichtige Streitfragen. Die Vorteile einer solchen Vorgehensweise können in

- der Erhebung von Präferenzen zum Zeitpunkt der anstehenden Entscheidung;
- der Reduktion komplexer Gesetzesinitiativen aus der Sichtweise der relevanten Politikfeldakteure gesehen werden.

Die schriftlichen Positionen der Organisationen wurden zunächst als Interessen eines Akteurs am Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 verschlüsselt. Formal werden sie als Angaben in der Interessenmatrix X behandelt, die zeilenweise als das Gesamtinteresse eines Akteurs j an allen Streitfragen i als eine feste Summe von i auf eins standardisiert werden.

$$(1) \quad \sum_i x_{ji} = 1.0$$

Das zweite Grundelement des Coleman-Modells ist die Kontrollmatrix C. Wie X die Interesserverteilung eines Akteurs an den Streitfragen i aufzeigt, beschreibt C den Gesamtumfang der Kontrolle einer Streitfrage i durch die Akteure j.

$$(2) \sum_j C_{ij} = 1.0$$

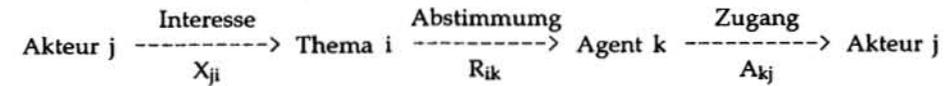
Die Kontrollverteilung entspricht dem formalen Gesamteinfluß der Akteure auf die einzelnen Streitfragen, ohne jedoch die Interessen und den Gesamtzusammenhang der Streitfragen bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Konstitutionell reduziert sich dieses Maß auf die politischen Agenten mit „voting power“. In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses sind die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Soziales Agenten, die entsprechend den Parteien im Parlament fraktioniert sind; ihr Stimmenverhältnis entspricht in etwa dem im Parlament. Über das Stimmenverhältnis von insgesamt 35 Stimmen im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung ergibt sich in der 10. Wahlperiode ein an den Fraktionen ausgerichteter formaler Kontrollressourcenanteil der CDU/CSU-Ausschußmitglieder (CDU-AuS) von 17/35, der SPD-AuS von 14/35 und sowohl der FDP-AuS als auch der GRU-AuS von jeweils 2/35. Nach dieser Aufteilung würden die auch im Ausschuß vorherrschenden festen Mehrheitsverhältnisse von CDU/CSU und FDP eine schnelle Entscheidung der Agenten ohne Auseinandersetzung in Sitzungen oder in Öffentlichen Anhörungen favorisieren.

Im Gesetzgebungsverfahren übernehmen die Mitglieder des Ausschusses die Gesetzesvorlage, ohne zunächst eine eigene Position kenntlich zu machen. Die Durchführung von Beratungen, die Anforderung von Stellungnahmen bzw. die Einreichung von Änderungsanträgen auch der Mehrheitsfraktionen geben Hinweise auf den Aufgaben- und Tätigkeitsbereich der Ausschuß-Agenten. Weßels vermutet, daß die „Materie dieses Ausschusses an der Nahtstelle zwischen Kapital und Arbeit ein Interessenclearing häufiger nötig macht als in anderen Politikbereichen“ (Weßels 1987: 292). Dabei sind die Ausschußmitglieder um die Abstimmung der Vorlagen bemüht, indem sie sich auf „bewährte“ Kommunikationskanäle berufen.

Die Verbindungen der Entscheidungsträger zu den anderen staatlichen und den privaten Akteuren können im arbeitspolitischen Kommunikationsnetzwerk dargestellt werden. Diese Vorgehensweise wird durch die Ergebnisse einer Umfrage der Ausschußsekretäre gestützt. Danach wurden als häufigste Gründe für die Durchführung von Öffentlichen Informationssitzungen „ein umfassendes und zunehmendes Informationsbedürfnis der Abgeordneten“ und „die Gewinnung zusätzlichen Rats von Fachleuten für die Gesetzgebung genannt“ (Sekretäre der Bundestagsverwaltung 1987: 1f.).

Das Politikfeld-Netzwerk der arbeitspolitischen Kommunikation resultiert aus der Befragung der 126 arbeitspolitisch relevanten Organisationen, die erstens angaben, welchen Organisationen sie arbeitspolitisch relevante Informationen senden und zweitens, von welcher Organisation sie wichtige Informationen erhalten. Der Teilausschnitt des zusammengelegten Agent-Akteur-Empfänger-Netzwerkes kann als Ausdruck der (Informations-)Abhängigkeiten der Agenten von den Akteuren oder als Zugang der Akteure zu den Entscheidungsträgern aufgefaßt werden⁸. Das Gesamtmodell unterscheidet nach dieser Definition die formale Kontrolle staatlicher Entscheidungsträger

über politische Streitfragen von Kommunikationsbeziehungen der Entscheidungsträger mit privaten Akteuren. Im Diagramm:



Danach setzt sich die Kontrolle der interessierten Akteure j über die Themen i – erstens aus den formalen Machtanteilen, die einem Agenten k über eine Streitfrage i verfassungs- oder verfahrensmäßig zukommen und – zweitens aus den Beziehungen beim Empfangen von Informationen der Akteure j durch die Agenten k oder dem Zugang von Akteur j zu Agent k zusammen. Mit dem vollständigen Zugang der Akteure zu den Agenten ($\sum_j a_k = 1.0$) und der Gesamtkontrolle der Themen durch die Agenten ($\sum_k r_i = 1.0$) kann der Kontrollanteil über Streitfrage i eines interessierten Akteurs j aus seinem Zugang zu den Entscheidungsträgern berechnet werden. Die Übertragung der Kontrollanteile über ein Thema i auf Akteur j wird durch die Kompetenzeinschätzung des Agenten k bestimmt:

$$(3) C = RA \text{ mit } C_{ij} = \sum_k R_{ik} A_{kj}$$

und

$$(2) \sum_j C_{ij} = 1.0$$

Zur Berechnung des Kontrollanteils eines interessierten Akteurs wurde die formale Machtposition eines Ausschuß-Agenten herangezogen. Die zu verteilenden Kontrollanteile eines Agenten entsprechen seinem Stimmenverhältnis im Ausschuß, die über alle genannten Akteure verteilt werden. Inhaltlich werden politische Agenten auf diese Weise von den Akteuren „instrumentalisiert“.

4. Macht und Preise, Nachfrage und Angebot

Nach Coleman bedeutet Macht die Verfügbarkeit verwertbarer gewichteter Kontrollressourcen und resultiert aus den Abhängigkeitsbeziehungen der Akteure untereinander. Abhängigkeit ist definiert als das Interesse eines Akteurs an einem Thema, das von anderen Akteuren kontrolliert wird. Diese Interessenverflechtung kann direkt aus den zwei Grundelementen X und C mit der Matrix Z gewonnen werden:

$$(4) Z = XC \text{ oder } Z_{ji} = \sum_j X_{ji} C_{ij}$$

Die wie X und C reihenstochastische Matrix Z bezieht sich auf den Anteil der von den Spaltenakteuren kontrollierten Interessen und zeigt die Abhängigkeit der Zeilen von den Spaltenakteuren an. Die Hauptdiagonale von Z gibt an, wieviel Kontrolle ein Akteur über sich selbst besitzt. Macht ist danach eine System- oder Makrokomponente und resultiert aus der relativen Interessenverflechtung eines Akteurs mit allen anderen Systemakteuren, die Interesse an den Streitfragen haben und Kontrollressourcen über diese besitzen. Diese Definition von Macht als direkte Abhängigkeit ist vergleichbar

zu soziometrischen Statusmaßen: ein Akteur ist so mächtig, wie andere mächtige Akteure von ihm abhängen (Kappelhoff 1988: 168f.):

$$(5) \quad p = pZ \text{ oder } p_j = \sum_j p_i Z_{ij}$$

Die Machtmaße der Koalitionspartner CDU/CSU und FDP wurden in Tabelle 1 zusammengefaßt, da sie ihre Initiativen und Änderungsanträge im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes zusammen vortrugen. Daneben wurden mindestens 13 Organisationen von allen vier politischen Agenten als wichtige Informationsgeber genannt.

Tabelle 1: Macht der am Beschäftigungsförderungsgesetz beteiligten Akteure

Org.-Nr.	Organisationsname	p-Wert
CDU/CSU/FDP-BT	CDU/CSU/FDP-Bundestagsfraktionen	.052
BMA	Bundesminister für Arbeit und Soziales	.044
SPD-BT	SPD-Bundestagsfraktion	.044
LVRP	Landesvertretung Rheinland-Pfalz	.044
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	.044
HDE	Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels	.044
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund	.044
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft	.044
NGG	Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten	.044
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	.044
BK	Bundesknappschaft	.044
AOK-BV	Bundesverband der Ortskrankenkassen	.044
BvBK	Bundesverband der Betriebskrankenkassen	.044
BvIK	Bundesverband der Innungskrankenkassen	.044
BA	Bundesanstalt für Arbeit	.026
LVSH	Landesvertretung Schleswig-Holstein	.026
LVHH	Landesvertretung Hamburg	.026
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks	.026
VAK	Verband der Angestellten-Krankenkassen	.026
BvZ	Bundesverband Zeitarbeit	.019
GRUE-BT	GRÜNE-Bundestagsfraktion	.018
LVBre	Landesvertretung Bremen	.018
LVBay	Landesvertretung Bayern	.016
LVBW	Landesvertretung Baden-Württemberg	.016
LVHe	Landesvertretung Hessen	.016
LVNS	Landesvertretung Niedersachsen	.016
PKV	Verband der Privaten Krankenversicherungen	.016
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund	.016
DBB	Deutscher Beamtenbund	.016
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherer	.016
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	.016
IGBSE	Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden	.010
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen	.010
LVNRW	Landesvertretung Nordrhein-Westfalen	.007
LVSaar	Landesvertretung Saarland	.007
LVBerlin	Landesvertretung Berlin	.007
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag	.007

Ein weiteres, auf das System oder die Makroebene bezogenes Element wird mit dem Preis einer Streitfrage ausgedrückt. Der Preis oder Wert der Themen kann aus der Kontrollverflechtungsmatrix W abgeleitet werden, welche die Verbindung der Streitfragen untereinander ausdrückt:

$$(6) \quad W = CX \text{ oder } W_{ir} = \sum_j C_{ij} X_{jr} \text{ und}$$

$$(7) \quad v = vW \text{ oder } v_r = \sum_i v_i W_{ir}$$

Die generelle Idee des Modells ist, daß in den meisten Fällen ein Unterschied zwischen Interessenausrichtung und Kontrollausstattung besteht. Daher besteht der Wert oder Preis erstens aus der Nachfrage nach Kontrolle über eine Streitfrage und zweitens aus der Annahme, daß ein Akteur versuchen wird, im Verhältnis zu seinem Interesse Kontrollanteile zu erwerben (Regel der proportionalen Ressourcenallokation):

$$(8) \quad v_i = \sum_j p_j X_{ji}$$

Das zentrale Thema der Regierung, die Ausweitung befristeter Arbeitsverhältnisse, ist auch im Modell das teuerste, gefolgt von dem Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten (Kittner 1991: 817). Das duale Konzept der Makroelemente p und v mit dem Verhältnis von effektiver Nachfrage nach Kontrolle zum Preis oder Wert, der sich wiederum auf die Macht bezieht, ermöglicht unter Gleichgewichtsbedingungen auch die Berechnung von p durch v :

$$(9) \quad p = vC \text{ oder } p_j = \sum_i v_i C_{ij}$$

Tabelle 2: Preise der 18 Streitfragen des Beschäftigungsförderungsgesetzes

Nr.	Streitfrage	v-Wert
1.	Verlängerung der Dauer befristeter Arbeitsverträge	.161
13.	Verbot unterschiedl. Behandlung von TeilZeit und VollZeit	.145
11.	Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassungsfrist	.095
14.	Erhöhung des Länderbeitrags bei AB-Maßnahmen	.084
5.	Aufhebung Vermittlungsmonopol der BA	.082
15.	Änderung der Fristen für Kassenkuren	.069
2.	Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung bei TeilZeit	.060
4.	Änderung des Anwendungsbereichs der Lohnfortzahlung	.055
10.	Abbau von Sozialplanvorschriften	.048
9.	Einbeziehung des Mutterschaftsgeldes in der Lohnfortzahlung	.047
7.	Höhere Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung	.032
3.	Berücksichtigung der TeilZeit-Stunden bei Beschäftigtenzahl	.023
8.	Rentenversicherungsbegünstigung für das Alleinhandwerk	.023
6.	Reglementierung der Arbeitszeit bei TeilZeit	.019
17.	Neuregelung der Beiträge für Lohnfortzahlungsversicherung	.018
18.	Änderung des Förderungskatalogs für AB-Maßnahmen	.016
12.	Vorrang des Tarifvertrags bei Arbeitszeit für TeilZeit	.015
16.	Änderung des Kündigungsschutzes im Baugewerbe	.008

Tabelle 3: Angebot und Nachfrage nach Kontrolle der Organisationen über Streitfragen

Org.-Nr.	STREIT								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
ZDH	-203	60	158	74	4	168	135	158	93
HDE	-158	-266	-100	307	-360	467	-140	450	340
BDA	-370	72	239	96	-22	-83	198	-100	129
BvZ	636	-113	-42	-103	-154	-35	878	-42	-89
DIHT	-118	-44	-17	-41	675	-14	-23	-17	-35
BAGFW	-708	-266	-100	-243	4 036	-83	-140	-100	-209
BvIK	-708	-266	1 366	1 223	-360	-83	-140	-100	1 256
VdAK	-420	-158	-59	726	-214	-49	-83	-59	-124
VDR	140	297	-36	-87	-129	-30	-50	357	-75
AOK-BV	25	-266	-100	490	-360	-83	593	-100	524
BvBK	1 490	-266	-100	-243	-360	-83	-140	-100	-209
PKV	1 316	-95	-36	-87	-129	-30	-50	-36	-75
BK	391	833	-100	856	-360	-83	-140	-100	-209
BA	-420	-158	-59	-144	439	-49	-83	-59	-124
BfA	-253	428	-36	-87	-129	-30	-50	487	-75
DBB	-56	-95	-36	-87	67	-30	146	-36	-75
IGBSE	6	111	-24	-57	88	-20	-33	-24	-50
CGB	-78	79	-36	-87	46	-30	124	-36	-75
DAG	-370	72	-100	-243	-22	-83	198	239	129
HBV	180	284	-24	-57	-85	-20	-33	-24	-50
NGG	1 490	-266	-100	-243	-360	-83	-140	-100	-209
DGB	1 490	-266	-100	-243	-360	-83	-140	-100	-209
CDU-BT	15	277	-59	-144	-214	386	-83	-59	311
FDP-BT	15	277	-59	-144	-214	386	-83	-59	311
SPD-BT	25	467	-100	-243	372	-83	-140	-100	-209
GRÜ-BT	308	487	-40	-99	-146	-34	-57	-40	-85
BMA	-464	-22	145	2	-116	162	104	145	35
LVBW	-253	-95	-36	-87	-129	-30	-50	-36	-75
LVBay	-253	-95	-36	-87	-129	-30	-50	-36	-75
LVBerl	-118	-44	-17	-41	-60	-14	-23	-17	-35
LVBre	-286	-107	-40	-98	-146	-33	-56	-40	-85
LVHH	-420	-158	-59	-144	-214	-49	-83	-59	-124
LVHe	-253	-95	-36	-87	-129	-30	-50	-36	-75
LVNS	-253	-95	-36	-87	-129	-30	-50	-36	-75
LVNRW	-118	-44	-17	-41	-60	-14	-23	-17	-35
LVRP	-708	-266	-100	-243	-360	-83	-140	-100	-209
LVS	-118	-44	-17	-41	-60	-14	-23	-17	-35
LVSH	-420	-158	-59	-144	-214	-49	-83	-59	-124

Die Makroelemente Macht und Preis geben den Systemakteuren eine Orientierung für ihre Interessenrealisierung. Mit einem Vergleich der effektiven Nachfrage nach und des Angebots von Kontrollanteilen der Akteure über die einzelnen Streitfragen können ihre Handlungsmöglichkeiten veranschaulicht werden. Das Angebot an Kontrolle über ein Thema besteht aus dem Wert aller Kontrollanteile, die von dieser Streitfrage im System offeriert werden. Eine hohe Differenz beider Ausgangspunkte zeigt einen profitablen Tausch an, bei dem sich D als die disaggregierte Matrix der Nachfrage und des Angebots, gewichtet mit dem Preis und der Macht lesen läßt:

(dji * 100 000)

Org.-Nr.	FRAGE																	
	10	11	12	13	14	15	16	17	18									
ZDH	93	-30	178	-378	-219	-181	-20	-48	-42									
HDE	340	-417	483	-86	-369	-305	-33	-81	-71									
BDA	128	-79	271	-298	-31	33	-33	-81	-71									
BvZ	-90	-178	-29	-271	-157	-130	-14	-35	-30									
DIHT	-35	-70	-11	-106	-62	-51	-6	-14	-12									
BAGFW	-210	-417	-67	-636	-369	-305	-33	-81	-71									
BvIK	-210	-417	-67	-636	-369	-305	-33	-81	-71									
VdAK	-125	-248	-40	-378	-219	689	-20	822	-42									
VDR	-75	-149	-24	-227	-132	283	-12	-29	-25									
AOK-BV	-210	-417	-67	-636	-369	428	-33	651	-71									
BvBK	-210	-417	-67	-636	-369	1 893	-33	-81	-71									
PKV	-75	-149	-24	-227	-132	-109	-12	-29	-25									
BK	-210	-417	-67	-636	-369	794	-33	-81	-71									
BA	-125	405	-40	-378	433	-181	-20	-48	611									
BfA	-75	-149	-24	-227	-132	414	-12	-29	-25									
DBB	121	-149	-24	-31	64	87	-12	-29	171									
IGBSE	124	75	-16	-151	-87	-72	166	-19	-17									
CGB	99	25	150	-53	-132	-109	-12	-29	149									
DAG	128	-79	-67	-298	-31	33	305	-81	268									
HBV	297	-99	-16	-151	-87	-72	-8	-19	-17									
NGG	-210	-417	-67	1 562	-369	-305	-33	-81	-71									
DGB	-210	-417	-67	1 562	-369	-305	-33	-81	-71									
CDU-BT	310	-248	-40	58	-219	-181	-20	-48	-42									
FDP-BT	310	-248	-40	58	-219	-181	-20	-48	-42									
SPD-BT	523	315	-67	97	-369	-305	-33	-81	-71									
GRÜ-BT	510	-170	-27	-258	-150	-124	-13	-33	-29									
BMA	34	-173	177	-392	-125	-60	211	163	174									
LVBW	-75	374	-24	296	391	-109	-12	-29	-25									
LVBay	-75	374	-24	296	391	-109	-12	-29	-25									
LVBerl	-35	175	-11	139	183	-51	-6	-14	-12									
LVBre	-85	424	-27	335	443	-123	-13	-33	-29									
LVHH	-125	622	-40	493	651	-181	-20	-48	-42									
LVHe	-75	374	-24	296	391	-109	-12	-29	-25									
LVNS	-75	374	-24	296	391	-109	-12	-29	-25									
LVNRW	-35	175	-11	139	183	-51	-6	-14	-12									
LVRP	-210	1 048	-67	830	1 096	-305	-33	-81	-71									
LVS	-35	175	-11	139	183	-51	-6	-14	-12									
LVSH	-125	622	-40	493	651	-181	-20	-48	-42									

$$(10) \quad P \text{diag } X - (V \text{diag } C)^T = D \text{ oder } d_{ji} = p_j x_{ji} - v_i c_{ij}$$

Im Gleichgewicht entsprechen sich Nachfrage und Angebot eines Akteurs; ein positives d_{ji} zeigt die Überschußnachfrage eines Akteurs an Kontrolle über Streitfrage i , ein negatives d_{ji} die Angebotsüberschüsse, an.

In Tabelle 3 besitzen die Arbeitgeberorganisationen und die Gewerkschaften über die meisten Themen ein konträres Angebots- und Nachfrageprofil. Die Gewerkschaften haben besonders hohe Angebotsüberschüsse in der Frage der Ausweitung befristeter

Arbeitsverhältnisse und dem Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Voll- und Teilzeitarbeitnehmern, während die meisten Arbeitgeberverbände bei diesen Themen Defizite aufweisen. Ein zu den Arbeitgeberverbänden vergleichbares Angebots- und Nachfrageprofil weisen die Ländervertretungen auf, die allerdings Kontrollanteile bei dem Thema der Erhöhung des Länderbeitrages bei AB-Maßnahmen nachfragen. Interessanterweise kann die Bundesanstalt für Arbeit (BA) einen Großteil der nachgefragten Kontrollanteile bei der Streitfrage nach einer Änderung des Förderungskatalogs bei AB-Maßnahmen bereitstellen. Aus diesen Angebots- und Nachfragebeziehungen kann ein Vergleich der relativen Abhängigkeit g_j der Akteure vom Tausch berechnet werden:

$$(11) \quad g_j = \left[\sum_i |d_{ji}| \right] / 2p_j$$

Tabelle 4: Tauschabhängigkeit der Organisationen

Org.-Nr.	g-Wert	Org.-Nr.	g-Wert
BAGFW	.918	LVHe	.676
DIHT	.918	LVNS	.676
BvIK	.875	LVNRW	.676
VdAK	.857	LVRP	.676
BfA	.848	LVS	.676
PKV	.839	LVSH	.676
BvZ	.807	BK	.654
BvBK	.770	AOK-BV	.617
GRÜ-BT	.731	IGBSE	.546
HBV	.731	HDE	.543
BA	.723	FDP-BT	.520
NGG	.694	CDU-BT	.520
DGB	.694	CGB	.430
VDR	.687	ZDH	.429
LVBW	.676	DBB	.419
LVBay	.676	SPD-BT	.409
LVBerl	.676	DAG	.312
LVBre	.676	BMA	.307
LVHH	.676	BDA	.265

Je näher g_j bei 1.0 liegt, desto abhängiger ist ein Akteur vom Tausch. Tabelle 4 veranschaulicht die höhere Tauschabhängigkeit von privaten Organisationen. Mit Ausnahme der SPD-Bundestagsfraktion sind die Akteure des Regierungslagers (BMA, CDU-BT, FDP-BT), Arbeitgeberorganisationen (BDA, ZDH HDE) und konservative Gewerkschaften (DAG, CGB, DBB) insgesamt geringer vom Tausch zum Ausgleich ihrer Angebots- und Nachfragedifferenzen abhängig. Ein Maß für den Gleichgewichtszustand des Systems ohne Tausch ist die Summe aller Tauschabhängigkeiten der Akteure:

$$(12) \quad g = \left[\sum_j \sum_i |d_{ji}| \right] / 2p_j$$

Mit der Summe von .626 über alle Akteure wird auf die hohe Tauschabhängigkeit des Systems verwiesen. Je näher g gegen 0 geht, desto mehr ist das System ohne Tausch im Gleichgewicht.

Mit demselben Verfahren kann auch dargestellt werden, wieviel Kontrolle schon im Besitz der an den Streitfragen interessierten Akteure ist.

$$(13) \quad e_i = \left[\sum_j |d_{ji}| \right] / 2v_i$$

Tabelle 5: Tauschabhängigkeit der Streitfragen

Nr.	Streitfrage	e-Wert
16.	Änderung des Kündigungsschutzes im Baugewerbe	.902
17.	Neuregelung der Beiträge für Lohnfortzahlungsversicherung	.886
18.	Änderung des Förderungskatalogs für AB-Maßnahmen	.855
3.	Berücksichtigung der TeilZeit-Stunden bei Beschäftigtenzahl	.842
6.	Reglementierung der Arbeitszeit bei TeilZeit	.834
12.	Vorrang des Tarifvertrags bei Arbeitszeit für TeilZeit	.826
8.	Rentenversicherungsbegünstigung für das Alleinhandwerk	.811
7.	Höhere Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung	.748
5.	Aufhebung Vermittlungsmonopol der BA	.698
4.	Änderung des Anwendungsbereichs der Lohnfortzahlung	.684
15.	Änderung der Fristen für Kassenkuren	.672
9.	Einbeziehung des Mutterschaftsgeldes in der Lohnfortzahlung	.658
14.	Erhöhung des Länderbeitrags bei AB-Maßnahmen	.650
10.	Abbau von Sozialplanvorschriften	.632
2.	Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung bei TeilZeit	.620
11.	Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassungsfrist	.585
13.	Verbot unterschiedl. Behandlung von TeilZeit und VollZeit	.490
1.	Verlängerung der Dauer befristeter Arbeitsverträge	.467

Die Summe von .729 über alle Streitfragen bestätigt die Annahme eines Unterschieds zwischen Interessenausrichtung und Kontrollverteilung. Nach diesen Analysen waren die meisten relevanten Organisationen nicht ausreichend im Besitz von Kontrolle über diejenigen Streitfragen, an deren Ausgang sie im Rahmen der Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes interessiert waren. Bis hierher konnten ohne Tauschannahme mit einer Erweiterung des Marktmodells von Coleman die Macht der Systemakteure aus den Interesseverflechtungen und die Preise der Streitfragen aus der Kontrollverflechtung der Themen des Beschäftigungsförderungsgesetzes herausgearbeitet werden. Dabei wurden die Kontrollanteile aus den politischen Mehrheitsverhältnissen der Agenten und ihren Informationsbeziehungen zu den privaten oder staatlichen Akteuren berechnet. Die Tauschmöglichkeiten von Kontrollanteilen konnten mit der relativen Tauschabhängigkeit der Akteure und mit dem Unterschied zwischen Interessenausrichtung und Kontrollverteilung aufgezeigt werden. Für die Streitfragen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 kann festgehalten werden, daß das Angebot an Kontrollanteilen nicht der Nachfrage entspricht. Akteure sind aber nicht an Themen, sondern am Ausgang der Streitfragen interessiert. Daher werden sie versuchen, sich eine bessere Voraussetzung für die Beeinflussung des Ausgangs zu beschaffen. Für die Prognose dieses Prozesses und des Ausgangs der Streitfragen werden im

folgenden Abschnitt Tauschhandlungen der Akteure angenommen, die sich auf den interessegeleiteten Tausch gewichteten Zugangs zu den Entscheidungsträgern beziehen.

5. Prognostizierter und tatsächlicher Ausgang der Streitfragen

Das Ergebnis einer Entscheidung wird nicht nur durch den Wert oder die Interessen- und Kontrollverteilung bestimmt. Die Grundelemente X und C beschreiben das Verhältnis von Interesse und Kontrolle vor dem Tausch und geben unter Gleichgewichtsbedingungen wertvolle Hinweise über die Macht der Organisationen, über den Preis oder den Wert einer Streitfrage und die Unausgeglichenheit von Angebot und Nachfrage vor dem Tausch (Kappelhoff 1988: 172). Faßt man die Entscheidungsfindung als einen dynamischen Prozeß mit am Preis und an der Macht orientierten Akteuren auf, bedarf es weiterer Verhaltensannahmen als der Regel der proportionalen Ressourcenallokation. Mit der probabilistischen Entscheidungsregel, die jedem Kontrollanteil seine verhältnismäßige Wahrscheinlichkeit zur Beeinflussung des Entscheidungsergebnisses einräumt, werden strategische Interaktionen ausgeschlossen (Coleman 1973: 88f.). Dann gibt C* die Gleichgewichtslösung an oder wieviel endgültige Kontrolle unter Gleichgewichtsbedingungen Akteur j über Streitfrage i im Verhältnis zu seinem Interesse, seiner Macht und dem Preis der Streitfragen erworben hat:

$$(14) \quad C^*_{ij} = X_{ji} \cdot p_j / v_i$$

Der Ausgang einer Streitfrage mit ihrer Verabschiedung oder Ablehnung ergibt sich anschließend aus den Präferenzen der Akteure (Befürworter und Gegner). Sprach sich ein Akteur gegen die Verabschiedung einer Streitfrage aus, so wurde sein Anteil an Kontrollressourcen negativ gekennzeichnet. Diese Einstellungen der Akteure wurden ebenfalls per Dokumentenanalyse festgestellt und in C* eingetragen. Die Summe aus C*_{ij} über Streitfrage i prognostiziert dann folgenden Streitfragenausgang:

Tabelle 6: Ausgang der 18 Streitfragen

Nr.	Streitfrage	C*-Wert
3.	Berücksichtigung der Teilzeit-Stunden bei Beschäftigtenzahl	1.000
16.	Änderung des Kündigungsschutzes im Baugewerbe	1.000
18.	Änderung des Förderungskatalogs für AB-Maßnahmen	1.000
5.	Aufhebung Vermittlungsmonopol der BA	.649
12.	Vorrang des Tarifvertrags bei Arbeitszeit für Teilzeit	.271
17.	Neuregelung der Beiträge für Lohnfortzahlungsversicherung	.207
6.	Reglementierung der Arbeitszeit bei Teilzeit	.185
4.	Änderung des Anwendungsbereichs der Lohnfortzahlung	.153
1.	Verlängerung der Dauer befristeter Arbeitsverträge	.018
10.	Abbau von Sozialplanvorschriften	-.070
9.	Einbeziehung des Mutterschaftsgeldes in der Lohnfortzahlung	-.081
15.	Änderung der Fristen für Kassenkuren	-.154
8.	Rentenversicherungsbegünstigung für das Alleinhandwerk	-.323
7.	Höhere Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung	-.400
2.	Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung bei Teilzeit	-.448
13.	Verbot unterschiedl. Behandlung von Teilzeit und Vollzeit	-.647
11.	Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassungsfrist	-.694
14.	Erhöhung des Länderbeitrags bei AB-Maßnahmen	-.942

Nach dieser Prognose müßte die Hälfte der 18 Streitfragen gescheitert sein. Besonders negativ wären die Themen für einen höheren Länderbeitrag bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Bereich der Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassungsfristen, dem Verbot einer unterschiedlichen Behandlung von Teil- und Vollzeitbeschäftigten und der Neuregelung der Kassenkurenfristen ausgefallen. Die Berücksichtigung der Stundenzahl von Teilzeitbeschäftigten bei der Feststellung der Beschäftigtenzahl eines Unternehmens, die Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes im Baugewerbe und des Förderungskatalogs bei AB-Maßnahmen müßten im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes problemlos verankert worden sein.

Zur Überprüfung der Resultate wurden die einzelnen Beschlüsse des Ausschusses herangezogen. Erfolg oder Mißerfolg einer Streitfrage wird anhand der inhaltlichen Änderungen des Ausschusses bzw. deren Einbringung in die zweite und dritte Lesung im Bundestag bewertet. Im einfachsten Fall wird der Mißerfolg eines Themas durch seine Nichtberücksichtigung im weiteren Gesetzestext ausgedrückt, wie es zum Beispiel mit der Streitfrage um die Verlängerung der Kassenkurenfristen geschah. Die Beurteilung der Vorhersagequalität des Modells wird demnach auf die komplexen Inhalte eines Gesetzestextes erweitert. Hierzu wurde die Gegenüberstellung des „geltenden Rechts“ mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung herangezogen (Deutscher Bundestag 1985: Drucksache 10/3206).

Beispielsweise wurde bei der Finanzierung in Paragraph 96 Abs. 2 des AFG ein höherer Länderbeitrag gefordert, den der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme aufgrund der angespannten Haushaltslage der Kommunen- und Länderkassen ablehnte. Diese Streitfrage (14) weist den höchsten negativen Wert im Modell auf. Ihr Mißerfolg wurde vom Ausschuss mit der ersatzlosen Streichung des Paragraphen umgesetzt. Innerhalb der Änderung des AFG wurde auch das Thema einer höheren Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung (7) behandelt, dessen Ausgang negativ prognostiziert wird. Eine Gegenüberstellung des „geltenden“ Rechts und des Regierungsentwurfs macht das Resultat plausibel:

In Paragraph 227a Abs. 1 lautet die Rechtslage vor dem Regierungsentwurf wie folgt: „Wer als Arbeitgeber einen nichtdeutschen Arbeitnehmer, der eine nach Par. 19 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis nicht besitzt, zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft“. Nach Abs.2 ist „In besonders schweren Fällen die Strafe eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt“.

Der Regierungsentwurf faßte lediglich beide Absätze in Par. 227a Abs. 1 zusammen: „Wer als Arbeitgeber einen nichtdeutschen Arbeitnehmer, der eine nach Par. 19 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis nicht besitzt, zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, wird mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. In besonders schweren Fällen ist die Strafe eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren; ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt“.

Die identische Abfassung des „alten“ und „neuen“ Paragraphen würde schon ausreichen, das Scheitern der „höheren Bestrafung illegaler Ausländerbeschäftigung“ zu belegen. Der Regierungsentwurf geht jedoch in Abs. 2 mit der Einschränkung der Höchststrafe in besonders schweren Fällen darüber hinaus:

„Wer als Arbeitgeber

1. gleichzeitig mehr als fünf nichtdeutsche Arbeitnehmer, die eine nach Paragraph 19 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis nicht besitzen, mindestens dreißig Kalendertage beschäftigt

oder

2. eine in Par. 229 Abs. 1 Nr. 2 bezeichnete vorsätzliche Zuwiderhandlung beharrlich wiederholt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. Handelt der Täter aus grobem Eigennutz, ist die Strafe eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe.“

Auch in der Frage nach einem Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten (Streitfrage 13) können ähnliche Tendenzen ausgemacht werden. Während der Entwurf der SPD-Fraktion die Beweislast im Benachteiligungsfall dem Arbeitgeber aufbürden und explizit die gleiche Behandlung und Vergütung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten festschreiben wollte, eröffnet der Regierungsentwurf in Paragraph 2 erst die Möglichkeit einer gesetzlich festgeschriebenen unterschiedlichen Behandlung von Teil- und Vollzeitbeschäftigten: „Der Arbeitgeber darf einen teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer nicht wegen der Teilzeitarbeit gegenüber vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern unterschiedlich behandeln, es sei denn, daß sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen“. Da diese sachlichen Gründe nicht weiter spezifiziert werden, wird mit diesem Passus die unterschiedliche Behandlung legalisiert und auch der negative Ausgangswert für die Streitfrage findet nach dieser inhaltlichen Betrachtung seine Bestätigung.

Insgesamt werden mit den Modellresultaten der Ausgang von 16 der insgesamt 18 Streitfragen exakt vorausgesagt (König 1992a: 206-212). Der negative Ausgang von Streitfrage 11 kann nicht genau nachvollzogen werden. Die einzige Rechtfertigung für ihren Mißerfolg gegenüber dem ursprünglichen Entwurf wäre seine zeitliche Begrenzung. Ansonsten übernahm der Ausschuss in wesentlichen Teilen die Rentenversicherungsbegünstigung im Allein-Handwerk. Eine Streitfrage, die im Rahmen der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz diskutiert wurde, findet im Gesetzestext keine Berücksichtigung: Der im Modell bestätigte Erfolg der Gegner einer Änderung der Kassenkurenfristen wird in vollem Umfang durch die Nichtberücksichtigung dieses Themas im Beschäftigungsförderungsgesetz ausgedrückt.

Am 17.04.1985 wurde die Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung abgefaßt. Der vom Ausschuss in wesentlichen Punkten veränderte Regierungsentwurf zum Beschäftigungsförderungsgesetz wurde am 19.04.1985 in die zweite Lesung des Bundestags eingebracht und in der dritten Lesung, die am selben Tag stattfand, ohne weitere Korrekturen in namentlicher Abstimmung verabschiedet. Der Bundesrat gab eine Woche später ohne Einwände seine Zustimmung, und mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt wurde das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 am 30.04.1985 implementiert (Bundesgesetzblatt 1985: 710f.).

III. Fazit

Die vorliegende Untersuchung ging von der Folgerung aus, daß kollektive Entscheidungen ein Produkt von komplexen Interaktionen staatlicher und privater Organisationen in einem Politikfeld sind. Das Resultat längerfristiger Kooperationen und Konfrontationen über mehrere Policies sind Akteurkonstellationen, die über Positionen in unterschiedlichen Netzwerken eines Politikfeldes konzeptionalisiert werden können. Zur Erfassung dieser Positionen wurden in einem ersten Schritt die in der Arbeitspolitik relevanten Akteure identifiziert und nach ihren gegenseitigen Beziehungen befragt. Einen besonderen Stellenwert für die Beeinflussung kollektiver Entscheidungen besitzen Informationsbeziehungen zu den zuständigen Entscheidungsträgern oder Agenten mit „voting power“. Formale Entscheidungsträger, wie beispielsweise die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, sind danach zur Abstimmung der Vorlagen auf bewährte Informationskanäle angewiesen. Allerdings zeichnen sich weitgefächerte Politikbereiche wie das Politikfeld 'Arbeit' durch eine große Anzahl von relevanten Akteuren aus, deren Aktionen gegenseitig in Rechnung gestellt werden müssen. Wie sich diese Interaktionen auf den Entscheidungsprozeß einer konkreten Policy auswirken, wurde am Beispiel des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 analysiert. Als Arena der Verhandlungen wurde der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung identifiziert, in dessen Beratungen die Änderungen der wichtigsten Regelungen vorgenommen wurden. Damit wird auch die Feststellung von einem generellen Bedeutungszuwachs der Fachausschüsse im Parlamentarismus der Bundesrepublik bestätigt (Schüttemeyer 1989: 1159). Aus Sicht der Interessengruppen bieten in diesem Stadium des Gesetzgebungsprozesses Öffentliche Anhörung die Möglichkeit, das Erreichte zu sichern oder aber ihre Interessen in den Entscheidungsprozeß einzubringen (Appoldt 1971: 62).

Zur Analyse der Interessenverflechtungen der an den Regelungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes involvierten Akteure wurde ein Marktmodell des Tauschs von Zugang zu den Entscheidungsträgern vorgestellt. Theoretisch entspricht die Verwendung eines Markt- oder Tauschmodells der inhaltlichen Abgrenzung eines Systems, die sich aus dem gemeinsamen Bezugspunkt herleitet und die Abhängigkeit der Akteure voneinander verdeutlicht. Mit der Abhängigkeit werden die Marktgegebenheiten definiert und sie ist somit eine wichtige Voraussetzung für die Annahme von Ressourcentausch.

Bei der Prognose des Ausgangs der Themen wurde deutlich, daß die in Gesetzestexten abgefaßten Streitfragen einer genauen inhaltlichen Analyse unterzogen werden müssen. Überschriften, wie zum Beispiel das Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten, können keinerlei Hinweise über den Ausgang einer Streitfrage geben. Erfolg oder Mißerfolg bei der Verabschiedung einer Streitfrage hängen vielmehr von der konkreten Formulierung ab, deren juristische „Verpackung“ eine Beurteilung erschwert. Hier zeigen sich auch die Vorzüge des Modells: Die über die Dokumentenanalyse gewonnen Interessen der Akteure reduzieren selbst komplexe Artikelgesetze wie das Beschäftigungsförderungsgesetz auf seine thematischen Schwerpunkte. Anstelle des außenstehenden Betrachters übernehmen die Rechts- und Sozialabteilungen der relevanten Organisationen die Aufgabe, die Auswirkungen einzelner Gesetzesartikel und -abschnitte zu überprüfen bzw. zu bewerten. Die Doku-

mentenanalyse vermeidet zudem Dissonanzreduktionen, die bei einer ex-post Erhebung von ehemaligen Präferenzen auftreten können.

Die im Modell aus den Interesse- und Kontrollverflechtungen unter Gleichgewichtsbedingungen abgeleiteten Makroelemente Preis und Macht gaben wichtige Informationen über den Wert einer Streitfrage und die Abhängigkeit eines Akteurs im Gesamtsystem. Auf dieser Basis konnte für die Regelungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes gezeigt werden, daß die Interesse- nicht der Kontrollverteilung gleichkam bzw. die Differenz zwischen Angebot an und Nachfrage nach Kontrollanteilen einen profitablen Tausch versprach.

Die Resultate sprechen aber auch für den zweiten Modellausgangspunkt, die Kontrollmatrix C. Ihre Operationalisierung erfolgte über den Teilausschnitt des Empfänger-Sender-Kommunikationsnetzwerks. Danach üben zwar Agenten, wie die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, direkte Entscheidungsgewalt bzw. ihrer Sitzverteilung entsprechende Kontrolle aus. Die Agenten werden jedoch von den Akteuren zur Interessenrealisierung durch das Empfangen von Informationen instrumentalisiert.

Für die Entscheidungsprognose müssen weitere Verhaltensannahmen wie die Regel der proportionalen Ressourcenallokation und die probabilistische Entscheidungsregel hinzugezogen werden. Danach tauschen Akteure preisgeleitet den Zugang zu den Agenten, der ihnen die beste Realisierung ihrer Interessen verspricht. Politischer Tausch kann daher nicht als reine Metapher, sondern als Tausch von Zugang zu politischen Entscheidungsträgern erklärt werden (Pappi 1990: 158).

Anmerkungen

- 1 Etwas allgemeiner formuliert werden im kollektiven Entscheidungsprozeß arbeitspolitische Streitfragen behandelt, welche die industriellen Beziehungen als Verhältnis von Kapital und Arbeit regulieren und im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts in die Ressourcenverteilung zwischen diesen Produktionsfaktoren eingreifen.
- 2 „Multiple Eliten“ (Knoke 1981: 386ff.) oder die „managerial perspective“ (Alford/Friedland 1985: 161-268) sind innerhalb des breiten Feldes der Wirtschaftssoziologie und der politischen Soziologie die geläufigsten Konzeptionen der Eliteforschung. Danach wird das politische und wirtschaftliche System moderner Industriegesellschaften als Komplex formaler Organisationen betrachtet, die untereinander um knappe gesellschaftliche Ressourcen und deren kollektive Allokation konkurrieren.
- 3 Wegen der Bedeutung unterschiedlicher institutioneller Arenen (Gesetzes- oder Verordnungsweg bzw. Gerichtsurteile) wurde die öffentliche Aufmerksamkeit, die definitionsgemäß für die Auswahl einer Streitfrage oder Issues relevant ist, anhand von Spezialpublikationen ausgemacht. Die Vereinigungsmenge der aus diesen Quellen (Gesetzesinitiativen, Das Parlament, Jahresberichte der BDA und die Mitbestimmung aktuell) gewonnenen Themen bildete die Grundgesamtheit der Issues.
- 4 Im amerikanischen Politikfeld „Energie“ konnte der Ausgang der acht überprüften Ereignisse bestätigt werden. Allerdings fielen die Vorhersagen im Politikfeld „Gesundheit“ unbefriedigend aus. Dies lag daran, daß diejenigen Akteure, die Ressourcen zur Beeinflussung des Ausgangs der Ereignisse mobilisierten, tatsächlich weniger Erfolg hatten, als ihnen vom Modell vorausgesagt wurde. Zusammengefaßt kann dies darauf zurückgeführt werden, daß das RMS die Rolle und den Einfluß der Ressourcen-Mobilisierer überschätzt (Laumann/Knoke/Kim 1987: 365f.).
- 5 Die dazu notwendige Berechnung der im Coleman-Modell separat zur Interessenmatrix behandelten Kontrollmatrix C der Akteure j über die Ereignisse i , die Auskunft über die

Kontrollverhältnisse vor dem Tausch gibt, wird mit einer Regression der im Verhältnis zur Macht gewichteten Interessen als unabhängige Variable durchgeführt. Dies bedeutet, daß die Effektivität der Kontrolle eines Ereignisses durch einen Akteur k größer ist, wenn mehr mächtige und/oder interessierte Akteure direkte Kontrolle ihm zur Verfügung stellen. Diese Annahme wird selbst von den Verfassern als tautologisch bezeichnet (Laumann/Knoke/Kim 1987: 355).

- 6 Auch die Mehrheitsentscheidungsregel, mit deren Hilfe prognostizierter Erfolg oder Mißerfolg anschließend ausgedrückt wird, entspricht nicht unbedingt den Coleman-Modellannahmen der proportionalen Ressourcenallokation und der probabilistischen Entscheidungsregel. Bei beiden Modellen dürfte dann rationales Handeln eher von strategischen Überlegungen geprägt sein, deren Darstellung mit spieltheoretischen Ansätzen erfolgen müßte.
- 7 Neben den in dieser Analyse verwendeten relativen Stimmanteilen der Agenten können deren formale Machtpositionen auch mittels spieltheoretischer Machtindizes ausgedrückt werden. Eine Gegenüberstellung der relativen Stimmanteile mit dem Banzhaf-, Johnson-, Shapley- und Hoede-Indices erbrachte in dieser Analyse geringe Änderungen der Machtpositionen, aber keine wesentlichen Unterschiede in der Prognose des Ausgangs der Streitfragen. Daher wird hier auf eine Thematisierung verzichtet.
- 8 Zu diesem Zweck wurde in einem ersten Schritt das Sender-Netzwerk transponiert und über das Empfänger-Netzwerk gelegt. Die Spalten der Matrix geben Aufschluß, von wem eine Zeilenorganisation angab, wichtige arbeitspolitische Informationen zu erhalten und/oder eine Spaltenorganisation anmerkte, wichtige Informationen zu senden (König 1992a: 99-117). Der Empfängerposition von Agent k im Informationsnetzwerk entspricht auch der inhaltliche Stellenwert von Anhörungen, die von den Ausschußmitgliedern zur Informationsbeschaffung einberufen werden können.

Literaturverzeichnis

- Aldrich, Howard/Pfeffer, Jeffrey, 1976: Environments of organizations, in: Annual Review of Sociology 2, 79-105.
- Alford, Robert/Friedland, Roger, 1985: Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy, Cambridge.
- Amenta, Edwin/Skocpol, Theda, 1986: States and Social Policies, in: Annual Review of Sociology 12, 131-157.
- Appoldt, Friedrich, 1971: Die Öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages, Berlin.
- Bundesgesetzblatt, 1985: Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 (BeschFG 1985), Bd. I, Bonn.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1984: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der Beschäftigung, 23.03.1984, Bonn.
- Burton, Michael/Higley, John, 1984: Elite theory: the basic contentions, San Antonio.
- CDU-Dokumentation 12/1983: Wortlaut der Koalitionsvereinbarungen, Bonn.
- Coleman, James, 1972: Systems of Social Exchange, in: Journal of Mathematical Sociology, Vol. 2, 145-163.
- Coleman, James, 1973: The Mathematics of Collective Action, London.
- Coleman, James, 1986: Individual Interest and Collective Action, Cambridge.
- Coleman, James, 1990: Foundations of Social Theory, Cambridge, Mass.
- Deutscher Bundestag, 1985: Gesetz zur Förderung der Beschäftigung (Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 - G33), Bonn.
- Deutscher Bundestag, 1985: Drucksache 10/3206, Bonn.
- Field, Lowell/Higley, John, 1980: Elitism, London.
- Galaskiewicz, Joseph, 1979: Exchange Networks and Community Politics, Beverly Hills.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, 1984: Drucksache 393/84, Bonn.
- Gold, David/Lo, Clarence/Wright, Erik, 1975: Recent developments in Marxist theories of the capitalist state, in: Monthly Review 27, 29-41.
- Hecl, Hugh, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: Antony King (Hrsg.), The New American Political System, Washington, 87-124.
- Jann, Werner, 1983: Policy-Forschung - ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B47, 26-38.

- Kappelhoff, Peter, 1979: Macht- und Netzwerkansatz bei der Analyse von Machtbeziehungen. Kollektive Entscheidungen als Tausch von Kontrolle, Arbeitsbericht „Analyse sozialer Netzwerke“, Wien.
- Kappelhoff, Peter, 1988: Soziale Tauschsysteme, Habilitationsschrift, Kiel.
- Katzenstein, Peter, 1987: Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State, Philadelphia.
- Kittner, Michael, 1991: Arbeits- und Sozialordnung, Köln.
- Knoke, David, 1981: Power structures, in: Long (Hrsg.), Handbook of Political Behavior 3, New York, 275-332.
- Knoke, David/Laumann, Edward, 1982: The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of Some Structural Hypotheses, in: Peter Marsden/Nan Lin (Hrsg.), Social Structure and Network Analysis, Beverly Hills, 255-270.
- König, Thomas, 1992a: Entscheidungen im Politiknetzwerk, Wiesbaden.
- König, Thomas, 1992b: Decision-making in the German Labor Policy Domain: A Model for Analysis, Paper presented on the Second European Conference on Social Networks (published by the Committee 1992), Paris.
- König, Thomas, 1992c: Policy- und Netzwerkanalyse, in: Th. Ellwein/J.J. Hesse/R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 5/1991, Baden-Baden, 241-256.
- Laumann, Edward/Knoke, David, 1987: The Organizational State, Madison, Wiss.
- Laumann, Edward/Knoke, David/Kim, Yong, 1987: Event Outcomes, in: Edward Laumann/David Knoke (Hrsg.), The Organizational State, Madison, Wiss., 350-364.
- Laumann, Edward/Marsden, Peter/Galaskiewicz, Joseph, 1977: Community influence structures: Replication and extension of a network approach, in: American Journal of Sociology 83, 594-631.
- Laumann, Edward/Pappi, Franz Urban, 1976: Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems, New York.
- Miliband, Ralph, 1969: The State in Capitalist Society, London.
- Müller-Jentsch, Walter, 1986: Soziologie der industriellen Beziehungen, Frankfurt/M.
- Offe, Claus/Ronde, Volker, 1975: Theses on the theory of the state, in: New German Critique 6, 137-147.
- Pappi, Franz Urban, 1990: Politischer Tausch im Politikfeld 'Arbeit' – Ergebnisse einer Untersuchung der deutschen Interessengruppen und politischen Akteure auf Bundesebene, in: Th. Ellwein/J.J. Hesse/R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 4/1990, Baden-Baden, 157-189.
- Pappi, Franz Urban/Kappelhoff, Peter, 1984: Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite, in: Zeitschrift für Soziologie 13, 87-117.
- Pappi, Franz Urban/Knoke, David/Bisson, Susanne, 1992: Information Exchange in Policy Networks, in: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/M.
- Poulantzas, Nicos, 1978: Political Power and Social Classes, London.
- Schindler, Peter, 1984: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, Baden-Baden.
- Schindler, Peter, 1988: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Baden-Baden.
- Schlozman, Kay/Tierney, John, 1986: Organized Interests and American Democracy, New York.
- Schüttemeyer, Suzanne, 1989: Öffentliche Anhörungen, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin, 1145-1159.
- Sekretariat des Ausschusses Arbeit und Sozialordnung: Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985, Beigabe 1-28, Bonn.
- Sekretäre der Bundestagsverwaltung, 1987: Erhebung der Sekretäre der Bundestagsverwaltung vom 23.4.1987 über die Erfahrungen bei Anhörungen in den Fachausschüssen und Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, Bonn.
- Stokman, Frans/Van den Bos, Jan, 1992: A Two-Stage Model of Policy Making with an Empirical Test in the U.S. Energy Policy Domain, in: Gwen Moore/Michael Wallace (Hrsg.), The Political Consequences of Social Networks, Research in Politics and Society Vol. 4, Greenwich, Conn., 2-68.
- Thomas, George/Meyer, John, 1984: The expansion of the state, in: Annual Review of Sociology 10, 461-482.

- Useem, Michael, 1983: The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the United States and the United Kingdom, New York.
- Walker, Jack, 1983: The origins and maintenance of interest groups in America, in: American Political Science Review 77, 390-406.
- Wefels, Bernhard, 1987: Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen, in: ZParl 2 (Jg. 18), 285-311.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse, Frankfurt/M.