# Zweitveröffentlichung

**Hoffmann-Lange, Ursula**

## David Knoke, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, Yutaka Tsujinaka, Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan : Cambridge, New York, Melbourne, 1996

Datum der Zweitveröffentlichung: 02.05.2023

Akzeptiertes Manuskript (Postprint), Beitrag in Sammelwerk

Persistenter Identifikator: urn:nbn:de:bvb:473-irb-592924

**Erstveröffentlichung**

Hoffmann-Lange, Ursula: David Knoke, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, Yutaka Tsujinaka, Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan : Cambridge, New York, Melbourne, 1996. In: Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Kailitz, Steffen (Hg). Wiesbaden : VS, Verl. für Sozialwiss., 2007. S. 217-222. DOI: 10.1007/978-3-531-90400-9_59.

**Rechtehinweis**

Dieses Werk ist durch das Urheberrecht und/oder die Angabe einer Lizenz geschützt. Es steht Ihnen frei, dieses Werk auf jede Art und Weise zu nutzen, die durch die für Sie geltende Gesetzgebung zum Urheberrecht und/oder durch die Lizenz erlaubt ist. Für andere Verwendungszwecke müssen Sie die Erlaubnis des/der Rechteinhaber(s) einholen.

Für dieses Dokument gilt das deutsche Urheberrecht.

## David Knoke/Franz Urban Pappi/Jeffrey Broadbent/ Yutaka Tsujinaka, Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan, Cambridge/ New York/Melbourne 1996.

Dieses vergleichende Werk ist die Frucht der langjährigen Zusammenarbeit eines multinationalen Autorenteams. Im Zentrum steht die Analyse der Beziehungen zwischen Verbänden und staatlichen Organen im Rahmen des Politikfelds Arbeit. Die theoretischen Grundlagen für diese Forschung wurden bereits in den 1970er Jahren gelegt. Damals begannen Edward O. Laumann und David Knoke eine breit angelegte Untersuchung des Interessengruppeneinflusses in den USA, in der sie die Beziehungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren in zunächst zwei Politikfeldern, Energie und Ge-

sundheit, analysierten. Das Ergebnis dieser ersten Studie fand seinen Niederschlag in dem bahnbrechenden Werk „The Organizational State“ (Laumann/Knoke 1987). Anfang der 1980er-Jahre wurde die Studie dann auf zwei weitere Politikfelder, Landwirtschaft und Arbeit, ausgedehnt. Dabei beschränkte sich die Analyse aber hauptsächlich auf die Aktivitäten der in Washington ansässigen Lobbyisten. Die Ergebnisse dieser zweiten Untersuchung wurden in dem Band „The Hollow Core“ von John P. Heinz, Edward O. Laumann, Robert L. Nelson und Robert H. Salisbury (1993) veröffentlicht. Der leere Kern des Beziehungsnetzwerks war für die Autoren in erster Linie darauf zurückzuführen, dass keine Repräsentanten politisch-administrativer Institutionen berücksichtigt worden waren.

Teilergebnisse der dritten großen Studie, über die in „Comparing Policy Networks“ berichtet wird, waren bereits Gegenstand zweier früherer Publikationen. Diese beschränkten sich jedoch auf Deutschland und die USA (König 1992; Pappi/König/Knoke 1995). Da das Werk von Knoke u.a. später publiziert wurde und zusätzlich Japan in den Vergleich einbezieht, ist es die aktuellste und umfassendste Darstellung des theoretischen Ansatzes und des empirischen Ertrags dieses Forschungsansatzes. Die Studie ist allerdings auf das Politikfeld Arbeit beschränkt. Insofern lassen sich die Ergebnisse nicht umstandslos auf andere Politikfelder übertragen. Andererseits sind die mit diesem Politikfeld verbundenen Konflikte von so großer gesellschaftlicher Bedeutung, dass die Konfliktparteien dieses Politikfelds in allen entwickelten Gesellschaften eine zentrale Rolle sowohl im Verbandswesen (Gewerkschaften versus Arbeitgeberverbände) als auch im Parteiensystem (konservative und liberale Parteien versus sozialdemokratische und sozialistische Parteien) spielen. Auch sind die Entscheidungen in diesem Politikfeld unter verteilungspolitischen Aspekten besonders bedeutsam.

Konzeptuell verfolgt die Studie ein most-similar-cases design, bei dem es darum geht, Unterschiede zwischen in vieler Hinsicht ähnlichen Gesellschaften aufzudecken. Die Grundgemeinsamkeit der drei Untersuchungsfälle ist, dass die USA, Japan und Deutschland zu den sozioökonomisch am höchsten entwickelten Gesellschaften gehören. Zugleich weisen ihre politischen Systeme aber Unterschiede im Hinblick auf den formalen Gesetzgebungsprozess und die politisch-kulturelle Traditionen auf.

Die in Kapitel 1 skizzierte theoretische Perspektive des Organisationenstaates (organizational state) unterscheidet sich von den gängigen Pluralismus- (u.a. → Fraenkel 1964) und Korporatismusmodellen (u.a. → Schmitter/Lehmbruch 1979) vor allem dadurch, dass sie keine Vorannahmen über die Struktur des Verbandssystems, über die Art der Beziehungen zwischen

Interessengruppen und staatlichen Organen und über das Ausmaß macht, zu dem die Beziehungen zwischen Verbänden und politischen Organen den verfassungsmäßig festgeschriebenen formalen Regeln entsprechen. Anders als im Pluralismusmodell unterstellen die Autoren nicht, dass staatliche Institutionen eine weitgehend neutrale Arena für Aushandlungsprozesse zwischen der Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen darstellen, die um politischen Einfluss konkurrieren. Und anders als im Korporatismusmodell gehen sie nicht von einer engen Kooperation zwischen Regierung und den Spitzenverbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aus.

Für die empirische Untersuchung wurden zunächst die für den Untersuchungszeitraum der 1980er Jahre relevanten Akteure des Politikfelds identifiziert. Die Studie bezieht sowohl private Organisationen (Verbände, soziale Bewegungen usw.) als auch staatliche Organe (Bundes- und Landesministerien, weitere im Politikfeld aktive Behörden wie die Arbeitsverwaltung), öffentlich-rechtliche Körperschaften (Sozialversicherungen) sowie politische Parteien und Parlamentsfraktionen ein. Insgesamt wurden in den USA 117, in Deutschland 85 und in Japan 128 Akteure identifiziert. Im Anschluss daran wurde anhand der Zeitungsberichterstattung festgestellt, welche wichtigen Themen im Politikfeld Arbeit während des Untersuchungszeitraums (1980er Jahre) eine Rolle spielten. Dies waren 53 in den USA, 45 in Deutschland und 51 in Japan. Auf der Basis von Parlamentsdokumenten wurde aus diesen dann eine engere Gruppe von so genannten policy events, d.h. konkreten Gesetzgebungsvorhaben, bestimmt (USA 25, Deutschland 32, Japan 22).

Im Zentrum der Untersuchung stand eine Befragung führender Repräsentanten aller als relevant identifizierten Organisationen. Die Fragen bezogen sich auf das Interesse ihrer Organisation an den einzelnen Issues sowie die Strategien, um konkrete Gesetzgebungsvorhaben zu beeinflussen. Die Ausschöpfungsrate erreichte in allen drei Ländern über 90 Prozent. Die fünf zentralen Kapitel des Buches stellen die Befragungsergebnisse dar. Neben den drei Hauptautoren haben Naomi J. Kaufman, Thomas König und Willi Schnorpfeil an Kapiteln mitgearbeitet. Die Studie hat die Vermutung bestätigt, dass neben staatlichen Organen in den drei Ländern die großen privaten Interessengruppen aktiv an politischen Willensbildungsprozessen im Politikfeld Arbeit teilnehmen. Welche weiteren Akteure daneben noch eine wichtige Rolle spielen, hängt von den nationalen Gegebenheiten ab, und zwar sowohl vom politischen Institutionensystem (z.B. Existenz und Struktur föderaler Institutionen) als auch von der Struktur des Interessengruppensystems.

In den USA und Deutschland gibt es verschiedene, sich nur teilweise überlappende Kreise von themenspezifischen Akteuren. Es existiert in beiden

Staaten kein Kern von Akteuren, der an allen Willensbildungsprozessen des Politikfelds beteiligt ist. Zwar erstrecken sich die Aktivitäten einiger zentraler Organisationen auf alle Themenbereiche des Politikfelds Arbeit, jedoch variiert deren Bedeutung je nach Thema. Die Aktivitäten der übrigen Akteure konzentrieren sich auf spezifische Bereiche. Demgegenüber ergab sich für Japan ein Kern von Akteuren, zu dem die zuständigen Ministerien, die „Liberaldemokratische Partei“ sowie die Arbeitgeberbände und die beiden großen Gewerkschaftsverbände gehören. Auch die nationalen Muster des Informationsaustauschs zwischen den Organisationen von Kapital und Arbeit unterscheiden sich. In Japan laufen die Informationskanäle über die Regierungsorgane, in den USA über die Parteien, während es in Deutschland einen direkten Informationsaustausch zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gibt. Machtstrukturen werden von den Autoren als stabile Beziehungsmuster zwischen Gruppen von Akteuren konzeptualisiert, die ähnliche Austauschbeziehungen mit anderen Akteuren aufweisen (so genannte Akteursblöcke). Die Netzwerkanalyse ergab unterschiedliche Machtstrukturen in den drei Nationen. Das japanische Netzwerk wies eine korporatistische Struktur mit einem einzigen Machtzentrum auf, in das alle wichtigen Akteure eingebunden waren, d.h. Ministerien, Arbeitgeberverbände wie auch Gewerkschaften. Für Deutschland ergab sich dagegen eine pluralistische Struktur mit verschiedenen, untereinander nur lose verbundenen Akteursgruppen: Die beiden Partner der Regierungskoalition, CDU/CSU und FDP, bildeten je einen eigenen Block. Zum Unionsblock gehörten die CDU/CSU-geführten Landesregierungen, die Arbeitgeberverbände und die zuständigen Bundesministerien. Ein dritter Block umfasste die wesentlichen Oppositionsakteure: die SPD, die SPD-regierten Bundesländer sowie den DGB. Schließlich fanden sich noch drei kleinere Blöcke mit den Grünen, den Sozialversicherungen sowie weiteren Wirtschaftsverbänden. Die in den USA gefundene Machtstruktur war hoch polarisiert. Hier standen sich zwei große politische Lager gegenüber. Auf der einen Seite sind dies die „republikanische“ Administration, die Repräsentanten der „Republikaner“ im Kongress und die Arbeitgeberverbände, auf der anderen Seite die „Demokraten“ sowie einige Minderheitenverbände. Dem Oppositionsblock schrieb die Studie eine geringere Macht zu. Er habe jedoch auf Grund der damaligen Mehrheit der „Demokraten“ im Kongress eine höhere Zentralität im Informationsnetzwerk aufgewiesen als der Regierungsblock. Der Gewerkschaftsdachverband bildete einen eigenen, jedoch eng mit den „Demokraten“ verbundenen Block.

Die Autoren betonten in ihrem Fazit, dass zum Verständnis politischer Willensbildungsprozesse weder eine rein institutionelle noch eine rein infor-

melle Betrachtungsweise ausreichend ist. Dementsprechend müssen für die Charakterisierung der Willensbildungsprozesse beide Aspekte berücksichtigt werden. Eine Kreuztabellierung dieser beiden Dimensionen, nämlich des Regierungssystems (präsidentiell versus parlamentarisch) und der informellen Machtstrukturen (ein Zentrum versus multiple Zentren), ergibt vier Typen von Willensbildungsprozessen:

| **Formale Institutionen (verfassungsmäßige Ordnung)** | **Informelle Institutionen (Machtstrukturen)** Multiple Zentren | Ein Zentrum |
|---|---|---|
| Präsidentielles System | Streitsüchtig<br>Beispiel: USA | Autokratisch |
| Parlamentarisches System | Kooperativ<br>Beispiel: Deutschland | Koordiniert<br>Beispiel: Japan |

Die Studie von Knoke u.a. zeichnet sich durch ein außergewöhnlich komplexes Design aus. Die Vorarbeiten zur Identifikation der wichtigen Themen und Akteure, die Durchführung der Umfrage und die Datenanalyse waren ungewöhnlich aufwändig. Daher ist leicht nachvollziehbar, dass die Arbeit an diesem Werk viele Jahre in Anspruch genommen hat. Auch wenn das Buch lediglich die Strukturen des politischen Willensbildungsprozesses für ein einziges Politikfeld und einen begrenzten Zeitraum behandelt, trägt es viel zum Verständnis nationaler Machtstrukturen bei. Interessant sind insbesondere die gefundenen Unterschiede in den nationalen Akteurskonstellationen, die sich teils aus institutionellen Besonderheiten, teils aus den historisch gewachsenen Unterschieden der nationalen Interessengruppensysteme erklären lassen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die gefundenen Strukturen zeitgebunden sind und erheblich durch die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Erhebungszeitraum geprägt wurden, dürften die Grundkonstellationen recht beständig sein. Auch wenn sich aufgrund der Akteurskonstellationen des Politikfelds Arbeit nicht umstandslos auf andere Politikfelder schließen lässt, so ist dieses Politikfeld doch von so herausragender politischer Bedeutung, dass es die gesellschaftlichen Macht- und Konfliktstrukturen in besonderem Maße prägt. Das Werk ist angesichts der großen Fülle empirischer Ergebnisse keine leichte Kost. Der Abstraktionsgrad der Darstellung ist hoch. Besonders bei den Grafiken ist Geduld gefragt, um die Interpretation der Autoren nachvollziehen zu können. Wer sich jedoch auf eine

gründliche Lektüre einlässt, wird durch eine Fülle differenzierter Einsichten in die Strukturen politischer Willensbildung belohnt.

**Literatur:**

John P. Heinz/Edward O. Laumann/Robert L. Nelson/Robert H. Salisbury, The Hollow Core. Private Interests in National Policy Making, Cambridge 1993.

Thomas König, Entscheidungen im Politiknetzwerk, Wiesbaden 1992.

Edward O. Laumann/David Knoke, The Organizational State, Madison 1987.

Franz Urban Pappi/Thomas König, Informationsaustausch in politischen Netzwerken, in: Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg 1995, S. 111-131.

Franz Urban Pappi/Thomas König/David Knoke, Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Frankfurt a.M. 1995.

*Ursula Hoffmann-Lange*