

Rabe, Birgitta

Book — Digitized Version

Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen: eine spieltheoretische Analyse

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rabe, Birgitta (2000) : Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen: eine spieltheoretische Analyse, ISBN 3-89404-205-2, Edition Sigma, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122924>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Rabe: Implementation von Arbeitsmarktpolitik

Herausgegeben vom
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Direktor: Professor Dr. Günther Schmid

Birgitta Rabe

Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen

Eine spieltheoretische
Analyse



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Rabe, Birgitta:

Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch
Verhandlungen : eine spieltheoretische Analyse /
Birgitta Rabe. [Hrsg. vom Wissenschaftszentrum
Berlin für Sozialforschung, Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung]. – Berlin :
Ed. Sigma, 2000

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1999

ISBN 3-89404-205-2

© Copyright 2000 by edition sigma® rainer bohn verlag, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile
ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen
Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,
Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung
in elektronische Systeme.

Konzeption und Gestaltung: Rother + Raddatz, Berlin.

Druck: WZB

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	9
1 Einleitung	11
2 Verhandlungen in der Demokratie	18
2.1 Verhandlungsspiele im Politikprozeß	18
2.1.1 Politische Interaktion in modernen Gesellschaften	18
2.1.2 Spieltheoretische Konzeptualisierung	41
2.2 Beurteilung von Verhandlungsergebnissen im Politikprozeß	53
2.2.1 Effizienz	54
2.2.2 Demokratische Legitimation	56
2.2.3 Fiskalisches Äquivalenzprinzip	63
2.3 Zusammenfassung	70
3 Implementation von Lohnkostenzuschüssen in Ostdeutschland	73
3.1 Eine arbeitsmarktpolitische Innovation für Ostdeutschland: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes	73
3.1.1 Konzeption und Entstehungszusammenhänge	73
3.1.2 Kongruenz und „strukturpolitische“ Effizienz durch Kofinanzierung?	81
3.2 Implementation der Lohnkostenzuschüsse	84
3.2.1 Projekte mit Kofinanzierung der neuen Bundesländer	87
3.2.2 Projekte mit Kofinanzierung der Treuhandanstalt und der Bundesländer	105
3.2.3 Auswirkungen unterschiedlicher Kooperationsmechanismen auf die Verzahnungszielsetzung	116
3.3 Verhandlungen über den Einsatz von Lohnkostenzuschüssen im Bereich der Treuhandanstalt	118
3.3.1 Verhandlungssequenzen	118

3.3.2	Verhandlungspositionen der Treuhandanstalt	123
3.3.3	Verhandlungspositionen der Bundesländer	125
3.3.4	Verhandlungsergebnisse und deskriptive Projektmerkmale	131
4	Spieltheoretische Verhandlungstheorien	140
4.1	Charakterisierung der Verhandlungssituation	140
4.2	Kooperative Verhandlungstheorie	142
4.2.1	Nash-Verhandlungslösung	142
4.2.2	Asymmetrische Nash-Verhandlungslösung und Asymmetrie in Nash-Verhandlungen	146
4.2.3	Alternative axiomatische Lösungskonzepte	149
4.3	Nicht-kooperative Verhandlungstheorie	151
4.4	Nicht-kooperative Implementation der Nash-Verhandlungslösung	154
5	Modellierung von Implementationsprozessen als Nash-Verhandlungen	157
5.1	Nash-Verhandlungsmodell der Implementation	157
5.1.1	Nutzenfunktionen und Drohpunkt	157
5.1.2	Spielregeln	164
5.1.3	Nutzengrenze und asymmetrische Verhandlungslösung	165
5.2	Effizienz von Nash-Verhandlungen im Implementationsprozeß und die Aufteilung der Kooperationsgewinne	171
5.2.1	Ineffizienz bei sequentiellen Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren	173
5.2.2	Ineffizienz und Verteilungsfolgen sequentieller Verhandlungen über verschiedene Verhandlungsgegenstände	176
5.2.3	Verteilungsfolgen der Parzellierung eines Verhandlungsgegenstands	183
5.2.4	Schlußfolgerungen für die institutionelle Gestaltung des Implementationsprozesses	186

6	Modelltest und Determinanten der Verhandlungsmacht	190
6.1	Bestimmung der Parameter der Nutzengrenze	190
6.1.1	Allokationspräferenzen, Daten und Schätzverfahren	190
6.1.2	Ergebnisse	201
6.2	Erklärung der Verhandlungsmacht	209
6.2.1	Variablenauswahl, Daten und Schätzverfahren	209
6.2.2	Determinanten der Verhandlungsmacht	213
6.3	Schlußfolgerungen und normative Bewertung	215
7	Schlußbetrachtung	218
7.1	Der integrierte Forschungsansatz	218
7.2	Verhandlungen im Politikprozeß: Entstehungsbedingungen und Verhandlungsergebnisse	221
7.2.1	Entstehungsbedingungen von Verhandlungen	221
7.2.2	Determinanten von Verhandlungsergebnissen	225
7.3	Erklärung und Bewertung von Verhandlungsergebnissen im Politikprozeß	230
	Literaturverzeichnis	234
	Anhang	248
	Verzeichnis der Abbildungen	253
	Verzeichnis der Tabellen	254

Danksagung

Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die ich am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung verfaßt habe. Für ihre Unterstützung und Hilfestellung möchte ich meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung sowie insbesondere Jim Jin, Knut Emmerich, Heidi Hilzinger, Katharina Holzinger, Andreas Ryll und Jianping Yang danken. Auch meinen Interviewpartnern, die mir Einblick in ihre Arbeitszusammenhänge gewährten, schulde ich Dank. Meinem Doktorvater Günther Schmid danke ich für sein jahrelanges Vertrauen in meine Arbeit und seine umfangreiche Unterstützung. Meine Doktormutter Notburga Ott hat sich sehr großzügig auf dieses Projekt eingelassen und mir durch wertvolle Hinweise geholfen. Auch meinen realen Eltern danke ich für ihren Anteil am Zustandekommen dieser Arbeit. Ich widme dieses Buch meinem Mann Klaus.

Birgitta Rabe
Berlin, im April 2000

1 Einleitung

Arbeitsmarktpolitik wird in der Bundesrepublik in zunehmendem Maße kooperativ von mehreren Akteuren finanziert und implementiert. Hierfür sind zum einen die Beteiligung zusätzlicher Akteure wie der Europäischen Union und der Bundesländer verantwortlich, zum anderen zunehmende Überschneidungen der Zuständigkeits- und Wirkungsbereiche arbeitsmarktpolitischer Akteure. Die Zunahme interorganisationaler Politikformulierung und -implementation ist allerdings keine exklusive Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik, sondern vielmehr ein Trend, den Wissenschaftler in den meisten Politikbereichen konstatieren. Verhandlungen sind der zentrale Mechanismus, über den die Konditionen der kooperativen Politikformulierung und -implementation bestimmt werden, weshalb der Begriff des „verhandelnden Staates“ gegenwärtig in der Politikwissenschaft eine zentrale Stellung einnimmt (vgl. z.B. Czada/Schmidt 1993; Voigt 1995a; Scharpf 1993b; 1997). Verhandlungen innerhalb und zwischen Organisationen bestimmen somit in zentraler Weise Politikergebnisse.

Die Rolle von Verhandlungen für die Problemlösungsfähigkeit moderner Gesellschaften wurde in der Policy-Forschung breit diskutiert. Verhandlungen wird auf dieser Ebene die Fähigkeit zugeschrieben, die Selbststeuerung politischer Akteure im Kontext nachlassender staatlicher Zugriffsmöglichkeiten zu befördern und ein geeigneter Lösungsmechanismus für gesellschaftliche Koordinations- und Kooperationsprobleme zu sein (vgl. Mayntz 1992; Mayntz/Scharpf 1995). Auf der Mikroebene wird davon ausgegangen, daß politische Akteure in Situationen funktionaler Interdependenz durch Kooperation Gewinne erzielen können. Die Verhandlung beinhaltet dann einerseits, gemeinsame Problemlösungen zu finden, und andererseits, Entscheidungen darüber zu treffen, wie die Kooperationsgewinne untereinander aufzuteilen sind. Die Frage, wie solche Verhandlungen im einzelnen funktionieren und zu welchen Politikergebnissen sie unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen führen, hat bislang allerdings nur vereinzelt Eingang in die Policy-Forschung gefunden. Zu den vorgelegten Beiträgen gehören insbesondere die theoretischen Arbeiten von Benz u.a. (1992) und Scharpf (1997), die die Lösbarkeit unterschiedlicher Verhandlungskonstellationen mit Hilfe geeigneter Mechanismen des Interessenausgleichs analysieren. In der Implementationsforschung spielte die Analyse von Verhandlungen auf der Mikroebene trotz deren zunehmender Bedeutung bislang kaum eine Rolle. Die Implementationsforschung hat Interaktionstypen ausführlich klassifiziert und auf sie bezogene Hypothesen über Erfolgsbedingungen der Implementation gebildet, jedoch weitgehend ohne dabei kausale Modelle zugrunde zu legen (vgl. dazu

Schmid 1996: 199ff.; Mayntz 1983). Eine detaillierte Analyse der Funktionsweise von Verhandlungen als Interaktionstypus fehlt hier somit. Ein methodisches Problem besteht zudem darin, daß die Hypothesen aufgrund der hohen situativen Spezifität und geringer vergleichbarer Fallzahlen meist keinem empirischen Test unterzogen werden (Schmid 1996).

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücken befaßt sich diese Arbeit mit Verhandlungen in der Arbeitsmarktpolitik. Am Beispiel der Implementation von Beschäftigungsprojekten in Ostdeutschland wird der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen Verhandlungen in diesem Politikbereich entstanden sind und welchen Einfluß situative und institutionelle Faktoren auf die resultierenden Verhandlungsergebnisse hatten. Institutionen als relativ auf Dauer angelegte Handlungsregelmäßigkeiten und Festlegungen strukturieren soziale Interaktionen; politische Institutionen beziehen sich speziell auf den gesellschaftlichen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß und umfassen z.B. Verfahrensregeln, Staatsorgane und Organisationen sowie ihre Aufgaben und Kompetenzen und rechtliche Normierungen. Verhandlungsergebnisse werden einerseits hinsichtlich ihrer Effizienz, andererseits bezüglich der Verteilung der Kooperationsgewinne zwischen den beteiligten Akteuren betrachtet. Es geht damit um die Frage, ob und warum mögliche Kooperationsgewinne voll ausgeschöpft wurden (Effizienz) und welche Faktoren zu der spezifischen Gewinnverteilung führten.

Mit der Analyse des konkreten Beispiels wird ein Beitrag zu der übergeordneten Frage nach dem Einfluß institutioneller Strukturen auf politische Ergebnisse angestrebt. Das Erkenntnisinteresse an dieser für die Politikwissenschaft zentralen Frage ist auf die Weiterentwicklung politischer Entscheidungssysteme gerichtet. Verhandlungen werden als politische Entscheidungssysteme unter anderem aufgrund ihrer Intransparenz kritisiert: Indem die Wähler kaum nachvollziehen können, wie Verhandlungsergebnisse entstehen, warum bestimmte Alternativen nicht realisiert wurden und welche Zugeständnisse notwendig waren, entziehen sich die Verhandelnden der demokratischen Kontrolle. Ziel dieser Arbeit ist, diese „Black Box“ zu öffnen, um damit einerseits die Voraussetzungen einer demokratischen Kontrolle zu verbessern und andererseits Erkenntnisse über die rationale institutionelle Gestaltung von Verhandlungen zu gewinnen. Können in der politischen Realität zwar aufgrund der situativen Komplexität schwerlich mechanistische Zusammenhänge zwischen Institutionen und Politikergebnissen unterstellt werden, so ergeben sich doch Schlußfolgerungen mittlerer Reichweite, aus denen sich Interventionsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Regeln des Implementationsprozesses ableiten lassen. Um die Grundlage hierfür zu schaffen, wird im Rahmen dieser Arbeit der Forschungsstand zu politischen Interaktionen – ihr Entstehen, ihre Funktionen, ihre institutionelle Gestaltung und Gestaltbarkeit – zusammengetragen. Voraussetzung für ein rationales Design sind normative

Bezugspunkte, die Beurteilungskriterien hinsichtlich der Effizienz und der Verteilung von Kooperationsgewinnen liefern. Auch die Diskussion solcher Kriterien ist Gegenstand dieser Arbeit.

Exemplarisch wird eine der wenigen programmatischen Neuerungen betrachtet, die in Reaktion auf den Transformationsprozeß in Ostdeutschland in das bundesdeutsche Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgenommen wurde. Lohnkostenzuschüsse nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes gewährten die Arbeitsämter seit 1993 für Beschäftigungsprojekte im Umweltbereich, in den Sozialen Diensten und der Jugendhilfe in Ostdeutschland. Da die Lohnkostenzuschüsse nur einen Teil der in solchen Projekten anfallenden Kosten abdeckten, waren weitere Finanziere zur Implementation der Arbeitsförderprojekte notwendig. Die in dieser Arbeit interessierende kooperative Politikimplementation war somit in diesem Instrument zwingend angelegt. In Ostdeutschland haben sich mehrere jeweils unterschiedlich organisierte Implementationssysteme herausgebildet, in denen vor allem die Länder und die Treuhandanstalt als Kofinanzier auftraten. Aus dieser institutionellen Varianz ergibt sich empirisch die Möglichkeit, Implementationsstrukturen vergleichend im Hinblick auf die resultierenden Politikergebnisse zu betrachten. Weitere interessierende institutionelle Varianten werden in der Arbeit theoretisch simuliert. Die Implementation der Lohnkostenzuschüsse eignet sich auch deshalb besonders für die Bearbeitung der gewählten Fragestellung, weil die Kofinanzierer miteinander verhandelten und diese Verhandlungen stark genug strukturiert und dokumentiert waren, um sie modellieren und für den empirischen Test auch quantifizieren zu können. Inhaltlich ging es bei diesen Verhandlungen um die regionale Allokation von Arbeitsplätzen in Beschäftigungsprojekten. Mittlerweile wurde der Anwendungsbereich des Instruments in Ostdeutschland erweitert, und es wurde in modifizierter Form auf die alten Bundesländer übertragen (seit 1998 als §§ 272-279 des Sozialgesetzbuches III). Über die Frage nach den institutionellen Determinanten von Verhandlungsergebnissen hinaus wird die Untersuchung daher auch für die weitere Implementation der Lohnkostenzuschüsse sowie allgemein von Beschäftigungsprojekten von praktischem Interesse sein.

Der Frage nach den institutionellen und situativen Determinanten kooperativ produzierter Politikergebnisse liegt das Spannungsverhältnis zwischen Institutionen und Präferenzen von Akteuren zugrunde. Institutionen stellen die Bedingungen oder Regeln dar, die Akteure bei der Verfolgung ihrer Präferenzen und Interessen zu beachten haben. In dieser Arbeit wird das Zusammenwirken der Institutionen mit den Präferenzen politischer Akteure im Hinblick auf die resultierenden Politikergebnisse mit einem mikroökonomischen Ansatz modelliert. Tsebelis (1990: 40) faßt die Anwendung der Mikroökonomie auf soziale Interaktion folgendermaßen zusammen: „The rational-choice approach focuses its attention on the *constraints* imposed on rational actors – the institutions of a society. (...)

Individual action is assumed to be optimal adaption to an institutional environment, and the interaction between individuals is assumed to be an optimal response to each other. Therefore, the prevailing institutions (the rules of the game) determine the behavior of the actors, which in turn produces political or social outcomes.“ (Hervorhebung im Original).

Der mikroökonomische Ansatz beruht auf der Annahme, daß Akteure Ziele haben, die sich in vollständigen und konsistenten Präferenzen niederschlagen, und daß sie Handlungen wählen, die ihrer Einschätzung nach zur Realisierung dieser Ziele beitragen. Die ausführliche wissenschaftliche Debatte der Rationalitätsannahme soll hier nicht rekapituliert werden. Um mögliche mikroökonomische Erklärungen für Verhandlungsergebnisse zu erlangen, reicht im Rahmen einer rationalen Rekonstruktion, daß die Akteure handeln, *als ob* sie rational seien (vgl. Friedman 1953). Hierauf wird im zweiten Kapitel detaillierter eingegangen. Dort werden auch die Besonderheiten der Anwendung der Spieltheorie auf politische Interaktionen diskutiert. In der Literatur wird beispielsweise aufgrund der Eigenschaften des demokratischen Willensbildungsprozesses bei kollektiven politischen Akteuren eher von vollständigen und konsistenten Präferenzen ausgegangen als bei Individuen. Ebenso wird angenommen, daß im politischen Prozeß die Konformität der Handlungen politischer Akteure mit den Zielhierarchien durch institutionalisierte Sanktionen sichergestellt ist (vgl. z.B. Zintl 1994: 252ff.).

Methodisch bedient sich der mikroökonomische Ansatz formaler Modelle, insbesondere des Instrumentariums der Spieltheorie, um soziale Interaktionen abzubilden. Der Ansatz bietet damit mehrere theoretische und methodische Vorteile (vgl. Morrow 1994: 6f.). Erstens erfordert er Präzision in der Formulierung der Argumente und vor allem der zugrundeliegenden Annahmen, die in verbal formulierten Theorien oftmals implizit getroffen werden. Zweitens erlauben formale Modelle nachzuvollziehen, warum die Schlußfolgerungen aus den Annahmen folgen. Sie liefern drittens präzise Hypothesen, die einem empirischen Test unterzogen werden können. Halten die Hypothesen der empirischen Überprüfung nicht stand, müssen die Modellannahmen revidiert werden. Eine systematische Variation der Modellannahmen kann auch dazu dienen, im Sinne einer theoretischen Simulation unterschiedliche institutionelle Spielregeln in ihren Wirkungen auf das Politikergebnis zu vergleichen. Schließlich können die Ergebnisse einzelner Modelle mit jeweils spezifischen Annahmen zu generellen Theorien verdichtet werden, die über eine bestimmte Bandbreite institutioneller Variation Gültigkeit haben bzw. empirisch bestätigt sind. Die in dieser Arbeit durchgeführten Analysen sind insofern auch ein empirischer Baustein zur Beantwortung der Frage, ob der mikroökonomische Ansatz geeignet ist, das Verhalten kollektiver politischer Akteure zu erklären. Ist dies der Fall, kann er dazu beitragen, die Transparenz von Verhandlungen in der Demokratie zu erhöhen.

Die formale Modellierung wird hier nicht als Alternative, sondern vielmehr als Ergänzung des deskriptiv-klassifizierenden Ansatzes der Implementationsforschung betrachtet. Letzterer ist insbesondere aufgrund seines geringeren Abstraktionsgrades geeignet, den Besonderheiten der spezifischen Implementationssituation Rechnung zu tragen. Die klassische Implementationsanalyse stellt deshalb zugleich einen notwendigen ersten Schritt für eine Modellierung dar, die letztlich anhand der strategischen Logik das über die spezifische Situation hinaus Verallgemeinerbare zu erfassen sucht. Demzufolge wird zunächst eine klassische akteurszentrierte Implementationsanalyse durchgeführt, gefolgt von einem Modellansatz.

Bestehende formale Modelle des Politikzyklus konzentrieren sich auf Gesetzgebungsverfahren und hierarchische Principal-Agent-Beziehungen zwischen Gesetzgebern und Bürokraten (vgl. z.B. Ordeshook 1989; Bendor 1990; Banks 1991). Modelle des Implementationsprozesses und des Einflusses der Implementationsstruktur auf Verhandlungsergebnisse sind auch im angelsächsischen Raum, in dem der mikroökonomische Ansatz in der Politikwissenschaft weit höhere Akzeptanz und Verbreitung hat als in der Bundesrepublik, bislang kaum entwickelt worden. Ursächlich hierfür ist die Komplexität solcher Situationen und die Schwierigkeit, im Implementationsprozeß einzelne Spiele analytisch zu isolieren (Shubik 1986). Für die Modellierung in dieser Arbeit wurden aus diesem Grund relativ stark vorstrukturierte Zwei-Parteien-Verhandlungen ausgewählt. Dabei ist ein Ziel, sowohl konzeptionelle als auch methodische Vorarbeiten für weitere formale Analysen des Implementationsprozesses zu leisten. Es wird dazu eine spieltheoretische Konzeptualisierung politischer Akteure, ihrer Interaktionen und des Politikprozesses vorgenommen sowie normative Beurteilungskriterien für Verhandlungsergebnisse in spieltheoretischen Kategorien formuliert und schließlich ein formales Modell entwickelt, das prinzipiell auf viele unterschiedliche Implementationsverhandlungen anwendbar ist. Methodisch wird ein empirisches Verfahren zur Diskussion gestellt, das die Präferenzen der Verhandlungspartner abbildet. Hierbei wird eine qualitative, auf Experteninterviews beruhende Analyse zur Generierung von Präferenzvariablen durchgeführt, die in einen quantitativen Schätzansatz einfließen.

Der Aufbau der Arbeit gestaltet sich wie folgt. Das anschließende Kapitel bildet die Grundlage für die theoretischen und empirischen Analysen. Zunächst werden Ursachen, Formen, Funktionen und institutionelle Rahmenbedingungen von Verhandlungen im Politikprozeß betrachtet, um den Untersuchungsgegenstand zu umreißen und Ansatzpunkte für die institutionelle Gestaltung von Implementationsprozessen aufzuzeigen. Es wird gefragt, worauf die Zunahme von Interaktionen im Politikprozeß zurückzuführen ist und welche Formen der Interaktion sich unterscheiden lassen. Dabei wird insbesondere auf die Rolle von Verhandlungen und ihre Strukturierung durch institutionelle Rahmenbedingungen im Implementationsprozeß eingegangen. Es folgt eine Diskussion darüber, wie die

herausgearbeiteten politik- und organisationswissenschaftlichen Konzepte in eine spieltheoretische Analyse integriert werden können. Hier geht es unter anderem um den Stellenwert der Rationalitätsannahme, die Frage, ob politische Akteure „Spieler“ sind, ob kooperative oder nicht-kooperative Spielsituationen anzunehmen sind und wie einzelne Spiele im politischen Prozeß analysiert werden können. Schließlich werden anknüpfend an die Funktionen von Verhandlungen im Politikprozeß normative Kriterien dafür entwickelt, wie Verhandlungsergebnisse zwischen politischen Akteuren beschaffen sein sollten. Solche Kriterien können als Beurteilungsmaßstab für die nachfolgend empirisch festgestellten Verhandlungsergebnisse bei der Implementation von Lohnkostenzuschüssen in Ostdeutschland dienen. Es zeigt sich, daß aus Effizienzüberlegungen, aus der Demokratietheorie und aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus zwar plausible Beurteilungskriterien abgeleitet werden können. Diese sind jedoch hinsichtlich der Berücksichtigung von Anfangsausstattungen von politischen Akteuren umstritten und müssen im Kontext der jeweils untersuchten Verhandlungssituation hinterfragt werden.

Im dritten Kapitel wird eine „klassische“ vergleichende Analyse der Implementation von Beschäftigungsprojekten in Ostdeutschland vorgenommen. Das Zusammenwirken der Präferenzen und spezifischen Handlungslogiken der beteiligten Akteure im Rahmen zweier unterschiedlich organisierter Implementationsstrukturen wird unter dem Aspekt politikfeldübergreifender Kooperation untersucht. Methodisch stützt sich diese qualitative Untersuchung auf Experteninterviews (vgl. Meuser/Nagel 1991) sowie auf die Analyse von Dokumenten und Sekundärliteratur. Es wird rekonstruiert, welche Interessen die Akteure – Arbeitsämter, Länder, Landesagenturen und Treuhandanstalt – im Implementationsprozeß durchzusetzen versuchten. Insbesondere wird herausgearbeitet, wie die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen ihre Handlungen bedingten und wie sie miteinander interagierten. Der Vergleich zweier Implementationssysteme stellt dabei vor allem auf die unterschiedliche Organisationsstruktur ab. Aus der Analyse lassen sich Voraussetzungen für das Zustandekommen von Verhandlungen im Politikprozeß ableiten. Abschließend werden die Verhandlungssequenzen bei der Implementation von Beschäftigungsprojekten im Bereich der Treuhandanstalt beschrieben, um die empirische Grundlage für die spätere Modellierung zu legen.

Das vierte Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die zentralen Modelle der kooperativen und nicht-kooperativen Verhandlungstheorie und erörtert ihre Anwendung auf Verhandlungsspiele im Implementationsprozeß. Die axiomatische asymmetrische Nash-Verhandlungslösung (Nash 1950; Harsanyi/Selten 1972; Roth 1979) eignet sich zur Abbildung effizienter Verhandlungsergebnisse, die in einem Kontext erzielt werden, in dem verbindliche Abmachungen unter den Akteuren möglich sind. Unterschiede in der Verhandlungsmacht der Spieler können durch eine Integration der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie in

Nash-Verhandlungen erfaßt werden, indem die Verhandlungsmacht als Maß der relativen Anreize der Akteure, eine Einigung zu erzielen, interpretiert wird (vgl. Rubinstein 1982; Binmore u.a. 1986; Binmore 1987).

Im fünften Kapitel wird mit diesem Ansatz ein Nash-Verhandlungsmodell entwickelt, das die Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern über die regionale Allokation von Projektplätzen abbildet. Aufbauend auf dem Modell werden im zweiten Teil des Kapitels weitere mögliche institutionelle Varianten des Implementationsprozesses hinsichtlich ihrer Effizienz und der Verteilung der Kooperationsgewinne betrachtet. Aus dieser theoretischen Analyse lassen sich Empfehlungen für die Gestaltung des Implementationsprozesses mit Bezug auf die normativen Beurteilungskriterien von Verhandlungsergebnissen ableiten. Es wird z.B. der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen es hat, wenn Teilmengen eines Verhandlungsgegenstands sukzessive zur Verhandlung kommen, wie es etwa bei der laufenden Beantragung von Fördergeldern bei den Arbeitsämtern der Fall ist.

Im sechsten Kapitel erfolgt schließlich der empirische Test des Implementationsmodells für die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Dabei werden die Modellparameter geschätzt und die Verhandlungsmacht berechnet, über die die Verhandlungsparteien verfügten. In einem zweiten Schritt werden die Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den Parteien in Abhängigkeit von institutionellen Variablen erklärt, die im vierten Kapitel abgeleitet wurden. Diese Analyse mündet erstens in einer normativen Beurteilung der beobachteten Verhandlungsergebnisse mit Hilfe der anfangs entwickelten Kriterien. Zweitens wird diskutiert, welche Wirkungen Variationen der Implementationsregeln auf die Verhandlungsergebnisse haben könnten.

Das abschließende Kapitel rekapituliert die wichtigsten methodischen, theoretischen und empirischen Ergebnisse und leitet daraus einige allgemeinere Schlußfolgerungen für die rationale institutionelle Gestaltung von Implementationsprozessen ab.

2 Verhandlungen in der Demokratie

In diesem Kapitel werden zunächst Ursachen, Formen, Funktionen und institutionelle Bedingungen von Interaktionen im politischen Prozeß betrachtet, um den Rahmen der zentralen Frage nach den Determinanten von Verhandlungsergebnissen im Politikprozeß abzustecken. Anschließend werden die relevanten politik- und organisationswissenschaftlichen Konzepte in spieltheoretische Kategorien übertragen. Dabei werden konzeptionelle und definitorische Grundlagen für die spätere spieltheoretische Analyse gelegt. Schließlich werden anknüpfend an die Funktionen von Verhandlungen im Politikprozeß normative Kriterien dafür entwickelt, wie Verhandlungsergebnisse zwischen politischen Akteuren beschaffen sein sollten. Die Beurteilungskriterien liegen im Verlauf der Arbeit einerseits der Bewertung empirisch beobachteter Verhandlungsergebnisse, andererseits der Entwicklung von Gestaltungsempfehlungen für Implementationsprozesse zugrunde.

2.1 Verhandlungsspiele im Politikprozeß

2.1.1 Politische Interaktion in modernen Gesellschaften

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird seit Mitte der siebziger Jahre eine zunehmende Komplexität und Fragmentierung staatlicher Entscheidungs- und Handlungsstrukturen und als Folge davon eine wachsende Anzahl von Interaktionen (Interaktionsdichte) zwischen den politischen Akteuren im Politikprozeß festgestellt. Scharpf u.a. (1978) beobachteten bereits in den siebziger Jahren eine zunehmende Interaktion sowohl zwischen den horizontal differenzierten Organisationen als auch vertikal zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (vgl. z.B. auch Chubb 1985: 994; Franz 1986: 481; Hanf/O'Toole 1992: 165).¹ Interorganisatorische Verflechtungen werden einerseits auf die Vielzahl der politisch handelnden Akteure, andererseits auf die funktionalen Interdependenzen zwischen diesen Akteuren zurückgeführt: „Der moderne Staat ist kein homogener, unitarischer Akteur. Seine Kompetenzen sind auf eine Vielzahl von Institutionen mit unterschiedlichen Rechtsformen, Aufgaben, Interessen, Zielen und Strategien verteilt“ (Grande 1995: 327). Das hat zur Folge, daß „die Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren und Institutionen vielfach nicht hierarchisch koordiniert (und koordinierbar) sind“ (ebd.), so daß die staatliche Politik häufig

¹ In diesem Zusammenhang steht auch der in den siebziger Jahren von Scharpf geprägte Begriff der Politikverflechtung und der daraus resultierenden Politikverflechtungsfälle.

zwischen mehreren Organisationen und Einrichtungen und zwischen verschiedenen Ebenen formuliert und implementiert werden muß.²

Bei diesen Interaktionen spielen Verhandlungen eine herausragende Rolle. Im ausgehenden 20. Jahrhundert wird daher von einem verhandelnden Staat bzw. einer Verhandlungsdemokratie gesprochen, die hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit, Steuerungsfähigkeit und Legitimation diskutiert wird (vgl. z.B. Johansen 1979: 506ff.; Benz u.a. 1992; Czada/Schmidt 1993; Scharpf 1993b; 1997; Voigt 1995a; Mayntz/Scharpf 1995).

Im folgenden Abschnitt wird die zunehmende Interaktionsdichte mit der Beteiligung zusätzlicher Akteure und Akteurebenen im Politikprozeß und mit der Zunahme funktionaler Interdependenz zwischen diesen Akteuren begründet. Die Entwicklungen werden exemplarisch im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt. Anschließend wird nach den Gründen für und Erscheinungsformen von Interaktion zwischen den Akteuren gefragt, um Verhandlungen als Interaktionstypus zu definieren und herauszustellen. Schließlich werden die Handlungsbedingungen politischer Akteure zwischen Autonomie und exogenen Beschränkungen ausgelotet, um die Spielräume für Verhandlungen im Politikprozeß abzuschätzen.

Zunehmende Interaktionsdichte

Bevor die Gründe für eine zunehmende Interaktionsdichte zwischen politischen Akteuren diskutiert werden, muß zunächst der zugrunde gelegte Akteursbegriff erläutert werden. Unterschieden wird zwischen kollektiven Akteuren und Individuen. Unter den kollektiven Akteuren läßt sich wiederum zwischen politischen kollektiven Akteuren und privaten kollektiven Akteuren differenzieren, je nachdem, ob sich die Kollektive am Politikprozeß beteiligen. Private Kollektive sind z.B. Firmen und Haushalte. Politische kollektive Akteure umfassen staatliche Akteure wie Gebietskörperschaften, Parafiski und intermediäre Organisationen, korporative Akteure mit hoheitlichen Funktionen, also im wesentlichen Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter als die beiden Sozialpartner, und schließlich sonstige Akteure, unter die z.B. Parteien, Umweltverbände und neue soziale Bewegungen zu subsumieren sind. Die Trennung zwischen politischen und privaten Kollektiven ist dann aufzuheben, wenn sich Unternehmen und Haushalte am Politikprozeß beteiligen. Im folgenden wird der Begriff politische kollektive Akteure,

2 Die Akteursgruppen, die in Politikfeldern oder bei einzelnen Politikprogrammen zusammenarbeiten, werden oftmals als Politiknetzwerke konzeptualisiert, deren Relevanz die Policy-Forschung auf der Makroebene der Gesellschaft z.B. im Hinblick auf ihre Problemlösungsfähigkeit analysiert (vgl. Mayntz 1992). Auf der Mikroebene wird das Netzwerk-Konzept meist zur Klassifizierung und Deskription verwendet.

kurz politische Akteure, daher für alle Akteure verwandt, die am Politikprozeß beteiligt sind.

Grande (1995: 328) definiert die Komplexität eines Systems durch die Zahl seiner Elemente und die Zahl der Beziehungen zwischen diesen Elementen. Die vielfach attestierte Zunahme an Interaktionsdichte im Politikprozeß kann folglich entweder am Entstehen zusätzlicher Organisationen und Einrichtungen oder an Gründen für engere und häufigere Interaktion zwischen den kollektiven Akteuren liegen. Beiden Entwicklungen soll im folgenden nachgegangen werden.

Am Ende des 20. Jahrhunderts sind weltweit neue kollektive Akteure und Handlungsebenen entstanden; eine empirische Bilanzierung der Bewegungen steht allerdings noch aus. Die Zunahme von Akteuren, etwa seit den siebziger Jahren, kann mit mehreren großen Trends erklärt werden. Eine zentrale Ursache ist, daß infolge des wachsenden Wohlstands in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere in den sechziger Jahren, die Staatsausgaben in den meisten industrialisierten Ländern stark angestiegen sind und mit ihnen die Staatstätigkeit insgesamt. Diese Ausdehnung der Handlungs- und Regelungsbereiche des Staates, vor allem die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten, zog die Einrichtung zahlreicher Organisationen nach sich, die mit der Verwaltung und Umsetzung der zusätzlichen staatlichen Aufgaben betraut wurden (für eine Nachzeichnung dieser Entwicklung im Bereich der Sozialpolitik in Deutschland vgl. Lampert 1998: 126f.). In jüngerer Zeit führt auch die Globalisierung, verstanden als „die räumliche Ausweitung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge“ (Zürn 1996b: 9), zum Anstieg internationaler Regelungen und zur Gründung staatlicher und nicht-staatlicher transnationaler Organisationen. Quasi als Gegenbewegung zur Globalisierung ist die politische und wirtschaftliche Integration regional verbundener Staaten – z.B. in Europa – zu sehen, die ebenfalls neue Organisationen nach sich zieht. Sie treten als zusätzliche Akteure im Politikprozeß auf.

Die wachsende Anzahl von politischen Akteuren wird auch auf erhöhte Beteiligungsmöglichkeiten vormals ausgeschlossener Akteure zurückgeführt. Aus der Pluralismusforschung gibt es Hinweise darauf, daß sich aufgrund eines gewandelten Demokratieverständnisses auf nationaler und regionaler Ebene am Ende des 20. Jahrhunderts mehr Akteure an der Politikformulierung und -implementation beteiligen (können). Ursache dafür sind pluralistische Muster der Interessenvermittlung, die nicht nur die staatliche Politik von oben einschließen, sondern auch weitere gesellschaftliche Gruppen und Interessenträger in den Politikprozeß einbeziehen. Diese selbstinitiierten Gruppen, z.B. neue soziale Bewegungen, besitzen keine besondere staatliche Anerkennung oder Unterstützung und können kein Repräsentationsmonopol innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche für sich in Anspruch nehmen (Schmitter 1979: 94; vgl. auch Kenis/Schneider 1991: 34). Legitimation erhalten sie, soweit sie bei der Interessenartikulation und politischen Willensbildung sozial akzeptierte und rechtlich normierte Verfahrensregeln einhalten.

Schließlich hat als Reaktion auf die engeren finanziellen Spielräume des Staates auch die eingeleitete Reform des öffentlichen Sektors die am Politikprozeß beteiligten Akteure und ihre Kompetenzen verändert. Zum einen zeigt sich ein Trend zur Dezentralisierung, also der Verlagerung von Handlungsressourcen auf die dezentrale Ebene (Benz 1985: 108), von dem Effizienzgewinne erwartet werden. Der Dezentralisierungsprozeß beinhaltet neben der Übertragung von Ausführungszuständigkeiten auch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an dezentrale Organisationseinheiten (z.B. Kortanek 1972: 75). Erst dies macht Organisationseinheiten zu selbständigen und verantwortlich handelnden Akteuren. Die Dezentralisierung führt dadurch zur „Multiplikation“ der vorher zentral agierenden Akteure. Eine zweite Auswirkung der Reform des öffentlichen Sektors auf Akteurskonstellationen besteht in dem Trend zur Privatisierung staatlicher Aufgaben mit dem Ziel der Kostenreduktion, was die Einbeziehung weiterer Akteure in den Politikprozeß nach sich zieht.

Diese Trends treffen auf die meisten Politikbereiche zu und sollen hier exemplarisch am Politikfeld Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt werden. Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik wird von einer zunehmenden Anzahl von Akteuren getragen, wofür in diesem Politikfeld in erster Linie die Finanzierungsprobleme und veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen des letzten Jahrzehnts verantwortlich sind. Die deutsche Einigung hat eine Arbeitsmarktkrise in den neuen Bundesländern ausgelöst, die das System der Arbeitslosenversicherung finanziell stark belastete. Es fanden anhaltend hohe Transfers von West nach Ost zur Finanzierung von Lohnersatzleistungen sowie aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik statt.³ Dies warf in der politischen Diskussion die Frage auf, ob die Beitragszahler durch die Kosten der Einheit zu stark belastet werden, ob ihnen also versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet werden (dürfen). Dieses Problem wurde durch die westdeutsche Rezession erheblich verschärft. Auch in den alten Bundesländern wuchs die Arbeitslosigkeit und damit die Ansprüche an die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bei weniger Beitragszahlern. Der Kostendruck hat eine Erhöhung des Beitragsatzes zur Arbeitslosenversicherung veranlaßt, obwohl allenthalben die Senkung der im internationalen Vergleich hohen Lohnnebenkosten gefordert wurde. So erhöhte sich trotz der schon vorhandenen Finanzierungsprobleme der politische Druck, die Beitragszahlungen möglichst rasch und nachhaltig zu senken. Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik hat also mit deutlich knapper werdenden Mitteln auszukommen, was sich kurzfristig in Ausgabenkürzungen und in einer mit Kürzungen verbundenen Reform des Arbeitsförde-

3 Kühl (1994: 17) beziffert das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Ländern zwischen 1991 und 1993 mit 92,6 Milliarden DM, wovon 58,8 Milliarden durch westdeutsche Beitragsüberschüsse und 33,8 Milliarden DM durch Bundeszuschüsse finanziert wurden.

rungsgesetzes niederschlug (vgl. für einen Überblick über die Reformdebatte Kress 1996; Schmid 1996b; Steinke 1996).

Vor diesem Hintergrund sind in der Arbeitsmarktpolitik, die noch vor wenigen Jahren fast ausschließlich von der Bundesanstalt für Arbeit getragen wurde, zahlreiche neue arbeitsmarktpolitische Akteure aktiv geworden. Die Europäische Union (EU) fördert Arbeitsmarktpolitik über die Europäischen Strukturfonds, insbesondere den Europäischen Sozialfond. Seitdem Ostdeutschland und später auch der Westteil Berlins zum Zielgebiet erklärt wurden, spielt die EU hinsichtlich des Fördervolumens eine große Rolle. Ein weiterer Akteur, allerdings mit begrenztem Zeithorizont, war die Treuhandanstalt, später Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Sie hatte zwar ausdrücklich keinen beschäftigungspolitischen Auftrag, ist aber infolge ihrer Privatisierungstätigkeit in eine beschäftigungspolitische Rolle hineingewachsen und hat ganz erhebliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik aufgebracht (vgl. Czada 1994: 214). Auch die Bundesländer, die prinzipiell nicht für Arbeitsmarktpolitik zuständig sind (vgl. Lerch 1986 für eine juristische Erläuterung), schließen notgedrungen die aufgerissene Lücke verfügbare Mittel mit Hilfe eigener arbeitsmarktpolitischer Programme und werden – gemessen an den jährlichen Ausgaben pro Einwohner – arbeitsmarktpolitisch immer aktiver (vgl. Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr. 11, 1994: 11). Hierfür sind auch instrumentelle Innovationen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) verantwortlich, die eine Kofinanzierung der Länder notwendig machen (Beispiel: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG). Die neue Rolle der Bundesländer zog wiederum neue Akteursstrukturen nach sich. Die neuen Bundesländer delegierten die Umsetzung ihrer Programme an Agenten (Servicegesellschaften in Berlin, Landesagentur für Struktur und Arbeit in Brandenburg, Aufbauwerk in Sachsen etc.). Eine neue Rolle, die sich allerdings noch wenig in finanziellem Engagement niederschlägt, übernehmen auch die Kommunen als lokale Akteure. Dies wird ihnen zum einen deshalb nahegelegt, weil Arbeitsmarktprobleme zunehmend regionalisiert auftreten und daher auch regionalspezifisch therapiert werden müssten. Zum anderen entwickeln die Kommunen in dem Maße ein eigenes Interesse an Arbeitsmarktpolitik, in dem Arbeitslose als Sozialhilfeempfänger ihre Kassen belasten (Ackermann 1997: 31). Auch die Gewerkschaften weiten ihre Aktivitäten mit steigender Arbeitslosigkeit unter anderem durch beschäftigungssichernde tarifliche Vereinbarungen und überbetriebliche Arbeitsmarktinitiativen auf Arbeitsmarktpolitik aus, da große Teile ihrer Klientel in die Erwerbslosigkeit abgerutscht sind. Nicht zuletzt treten neue Organisationsformen in der arbeitsmarktpolitischen Trägerlandschaft auf. In den neuen Bundesländern sind die ABS-Gesellschaften (Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung) und in den alten die niedersächsischen Sozialbetriebe prominente Beispiele, weiterhin zählen auch zahlreiche kommerzielle und halbstaatliche Weiterbildungsträger dazu. Auch private Arbeitsvermittler und Träger von Arbeits-

kräftepools wirken heute in der arbeitsmarktpolitischen Landschaft. Im 1997 verabschiedeten Sozialgesetzbuch III wird schließlich sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern eine größere arbeitsmarktpolitische Verantwortung zugewiesen (vgl. Schmid 1996b).

Diese Zunahme von Akteuren mit formaler oder selbstgewählter Zuständigkeit für Arbeitsmarktpolitik läßt zumindest für dieses Politikfeld den Schluß zu, daß sich die Interaktionsdichte zwischen den Organisationen deutlich erhöht haben muß. Dies gilt, wie gesagt, auch für weitere Politikbereiche, z.B. in der Umweltpolitik durch zunehmende Aktivitäten und Eingriffsrechte internationaler Organisationen und in der Industrie- und Regionalpolitik durch die Existenz europäischer Förderprogramme.

Ein zweiter zentraler Grund für intensivere und häufigere Beziehungen zwischen politischen Akteuren und damit steigende Komplexität der Politikformulierung und -implementation kann die Zunahme funktionaler Interdependenz zwischen diesen Akteuren sein. Funktionale Interdependenz besteht allgemein dann, wenn die Reichweite eines zu bearbeitenden Problems größer ist als die Zuständigkeit, Expertise oder Handlungsreichweite einer einzelnen Organisation. Funktionale Interdependenz kann in diesem Sinne zunehmen, wenn der wachsenden Anzahl von Akteuren immer kleinere Zuständigkeitsbereiche gegenüberstehen, also eine politische Fragmentierung⁴ stattfindet. Eine zweite Ursache funktionaler Interdependenz kann aber auch die Ausdehnung der Aufgaben, die der moderne Staat zu bewältigen hat, sein. Die Internationalisierung von Wirtschaft, Kommunikation und Umweltgefahren erzeugt beispielsweise Probleme globaler Reichweite (externe Effekte). In der Literatur wird sowohl die Fragmentierung der Zuständigkeiten als auch die Problemausdehnung und Komplexitätszunahme belegt (vgl. Mulford/Whetten 1982: 11; Kenis/Schneider 1991: 34f.; Mayntz 1992: 24f.; Hanf/O'Toole 1992: 166; Zürn 1996b).

In der Arbeitsmarktpolitik lassen sich beide Entwicklungen ausmachen. Eine Fragmentierung politischer Zuständigkeiten ist durch den partiellen Rückzug der Bundesanstalt für Arbeit und das Auftreten neuer Akteure im Politikfeld verursacht. Dies kann das Beispiel Langzeitarbeitslosigkeit verdeutlichen: Heute bieten nahezu alle arbeitsmarktpolitischen Akteure Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen an. An Langzeitarbeitslose wendet sich z.B. das Förderziel 3 des Europäischen Sozialfonds sowie auf Bundesebene das Sonderprogramm der Bundesregierung zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, das beispielsweise vom Land Berlin aufgestockt wird. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert Langzeitarbeitslose unter anderem, indem sie sie bevorzugt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermittelt oder ihnen Eingliederungsbeihilfen gewährt, die wiederum teilweise durch die Länder

4 Zürn (1996b: 12) definiert politische Fragmentierung als alle „politischen Aktivitäten, die beabsichtigt oder tatsächlich auf die Auflösung oder Verkleinerung bisher integrierter politischer Gemeinschaften zielen“.

ergänzt werden. Die Kommunen fördern Langzeitarbeitslose über die Sozialhilfeträger (Beispiel: „Arbeit statt Sozialhilfe“ in Brandenburger Kommunen). Schließlich befassen sich noch weitere Akteure mit Langzeitarbeitslosen – unter anderem Selbsthilfegruppen, Arbeitslosenverbände und Kirchen. Keiner der genannten Akteure hat die alleinige Zuständigkeit oder politische Verantwortung für das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Dieses ist umfassender als die Zuständigkeiten bzw. Handlungsreichweiten der Organisationen und Gruppen. Funktionale Interdependenz bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besteht etwa bei der Pflege der Trägerlandschaft, bei den Vermittlungsaktivitäten und bei der Strategieentwicklung. In diesen Bereichen ist das getrennte Vorgehen teilweise kontraproduktiv („Creaming-Effekt“ bei Vermittlungen durch das Arbeitsamt), teilweise werden dadurch Kooperationspotentiale verschenkt.

Ob eine Ausweitung der Problemreichweite in der Arbeitsmarktpolitik tatsächlich stattgefunden hat, ist schwer abzuschätzen. Mit der Zunahme arbeitsmarktpolitischer Probleme seit den achtziger Jahren scheint zumindest das Bewußtsein für übergreifende Wirkungen von Arbeitslosigkeit gewachsen zu sein. Dies trifft z.B. für die fiskalischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Träger der Sozialversicherung (Krankenversicherung, Rentenversicherung) und auf die Kommunen zu. Ihre Kassen werden durch Arbeitslosigkeit belastet, woraus die Forderung nach einer „Aktivierung“ passiver Lohnersatzleistungen für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erwuchs. Eine übergreifende Wirkung wird zunehmend auch bei regional konzentrierter Arbeitslosigkeit wahrgenommen, die über Dequalifizierungsprozesse und Abwanderungen regionalwirtschaftliche Abwärtsspiralen verstärken kann. Dies zeigte sich in der westlichen Bundesrepublik anhand der Krisen in Werften-, Stahl- und Kohleregionen und in der östlichen im Kontext der ökonomischen Transformation. Arbeitslosigkeit tangiert bei dieser Wirkungskette nicht mehr nur die arbeitsmarktpolitischen, sondern unter anderem auch die wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Akteure.

Geht man von zunehmender Interaktionsdichte zwischen politischen Akteuren aus, dann gilt es, den Ursachen funktionaler Interdependenz und den Erscheinungsformen und Voraussetzungen von Interaktion im Politikprozeß nachzugehen, um Verhandlungen einzuordnen und ihre Bedeutung aufzuzeigen.

Funktionale Interdependenz und Verhandlungen

Für funktionale Interdependenz und ihren Niederschlag im Organisationshandeln sind unterschiedliche Klassifikationen entworfen worden, die auf organisations-theoretische und politikwissenschaftliche Ansätze zurückgreifen. Hier werden ausgewählte Ansätze aufgegriffen, um den Fragen nachzugehen, wodurch im Politikprozeß bzw. in Interorganisationsbeziehungen funktionale Interdependenz

verursacht wird, worauf sie sich inhaltlich bezieht und in welchen Interaktionstypen sie typischerweise mündet.

Die Organisationstheorie geht zunächst allgemein davon aus, daß das Ausmaß der Interdependenz und damit der Interaktion zwischen Organisationen kontextabhängig ist. Interdependenz nimmt danach mit sinkender Gruppengröße zu, ist also gering bei direkter Demokratie (z.B. Referenden und Wahlen) und hoch in kleinen Gruppen (vgl. Olson 1965; Warren 1967, 1972: 30). In der Politikformulierung und -implementation kann man vom Fall kleiner Gruppen ausgehen. Oben wurde definiert, daß funktionale Interdependenz im Politikprozeß dann besteht, wenn die Reichweite eines zu bearbeitenden Problems größer ist als die Zuständigkeit, Expertise oder Handlungsreichweite einer einzelnen Organisation. Interaktion zwischen den politischen Akteuren hat dann aus dieser Perspektive die Funktion, Politikfelder zusammenzuführen, die durch legale Autorität bzw. Zuständigkeit getrennt sind (Franz 1986: 488).

O'Toole (1993: 38ff.) unterscheidet aus der politikwissenschaftlichen Perspektive drei Ursachen für interorganisatorische Interaktion im Politikprozeß. Die erste – Autorität – stellt auf Situationen ab, in denen Organisationen und Handlungsebenen von außen zum Eingreifen in Politikprozesse veranlaßt werden, während die zweite und dritte – gemeinsame Interessen und Austausch – die Interessenkonstellationen als Partizipationsanreiz zugrunde legen. Der etwas vage Begriff Autorität umfaßt formale sowie „moralische“ Zuständigkeiten für die Bearbeitung bestimmter Probleme. Es geht hier um exogene Handlungsverpflichtungen bzw. -ermächtigungen, die durch Delegation entstehen oder auch aus Treue zu einem normativen Prinzip. Ein Beispiel ist die Übertragung der formalen Zuständigkeit für einen Politikbereich an eine Organisation auf dem Gesetzeswege. Autorität als Bestimmungsgrund interorganisatorischer Beziehungen kann auch die Macht umfassen, andere Organisationen zur Interaktion zu zwingen, ein Aspekt, der in machttheoretischen Ansätzen betont wird (Runde 1982: 159).

Die zweite, endogene Ursache für interorganisatorische Interaktion ist das Vorhandensein gemeinsamer Interessen. Laut O'Toole nimmt die Wahrscheinlichkeit gemeinsamer Interessen mit der Anzahl der beteiligten Organisationen allerdings ab, da sich deren Einschränkungen einer allseits akzeptablen Lösung kumulieren. Unter „gemeinsamen Interessen“ versteht er demnach implizit nur Situationen, in denen alle Beteiligten gemeinsame Ziele verfolgen, also keine Interessenkonflikte bestehen. Dieser – nach O'Toole seltene – Fall dürfte also ein Spezialfall der vielen unter „gemeinsame Interessen“ zu subsumierenden Situationen sein.

Für relevanter, zugleich aber problematischer und konfliktbeladener, hält O'Toole die dritte Ursache für interorganisatorische Zusammenarbeit, den „exchange“ (Austausch) von Ressourcen. Das Konzept des politischen Austausches beinhaltet Transaktionen zwischen funktional interdependenten politischen

Akteuren, die konkurrierende oder sogar antagonistische Interessen verfolgen (Marin 1990: 40).⁵ Getauscht werden Ressourcen, über die nicht alle Organisationen gleichermaßen verfügen, weil sie unterschiedlich verteilt sind oder die Akteure sie in unterschiedlichem Maße akquirieren (z.B. Spezialisierung in einem bestimmten Gebiet). Der Tausch kann auch die Kombination der Ressourcen verschiedener Akteure zur Erzielung eines individuellen Outputs beinhalten. Zu den tauschbaren Ressourcen gehören unter anderem materielle Güter wie finanzielle Mittel, Personal und technisches Gerät. Dazu zählen ebenfalls immaterielle Güter wie die Kompetenz, in die legale Regulierung einzugreifen, der Zugang zu Information, der durch die interorganisatorische Aufgabenteilung monopolisiert sein kann, die Zuständigkeit für Politikumsetzung durch Legitimation oder moralische Unterstützung und schließlich z.B. Beziehungen zu einem Kunden- und Zuliefererstamm (Grunow 1983: 156; Franz 1986: 485; Windhoff-Héritier 1987: 94). Da der Tausch eine Vielzahl von Ressourcen ohne Marktpreise beinhaltet, ist ein Kernproblem des politischen Austauschs die Abwesenheit eines anerkannten Tauschmittels, wie es Geld in der ökonomischen Sphäre ist (Baldwin 1990: 109). Die „terms of trade“ müssen jeweils durch Verhandlungen festgelegt werden. Damit verbunden sind Fragen der Äquivalenz der getauschten Ressourcen und des Monitoring (vgl. O'Toole 1988: 423). Je nach Bedeutung externer Ressourcen für den einzelnen Akteur und den Möglichkeiten, diese Ressourcen zu substituieren, können einseitige Abhängigkeiten entstehen, die Machtstrukturen begründen (vgl. z.B. Cook 1977).⁶

Nach dieser Klassifizierung gibt es also eine institutionell und eine motivational angelegte Interdependenz zwischen politischen Akteuren. Die eine bezieht sich auf formale sowie normative Autoritätsstrukturen und die andere auf Interesse an gemeinsamem Handeln, unter anderem an einem Austausch von Ressourcen. Da der bloße Tausch von Ressourcen letztendlich auf die Produktion der „individuellen“ Güter der Akteure abzielt, führt Lütz (1995: 170) zusätzlich den Fall der „joint production“ ein, die Herstellung eines gemeinsamen Ergebnisses. In dieser Situation soll ein gemeinsamer Output („Gemeinschaftsproduktion“) in Form einer Entscheidung, Problemlösung oder eines Produktes entstehen. Es handelt sich um ein höheres Maß an Interdependenz als beim bloßen Tausch von Ressourcen. Die Gemeinschaftsproduktion setzt in der Regel eine gegenseitige Anpassung des Handelns der Akteure voraus. Sie stellt daher noch weitaus höhere Anforderungen an den Interessenausgleich zwischen den Partnern (vgl. auch Mayntz 1992: 26).

5 Politischer Austausch kann als Untergruppe des breiter definierten sozialen Tauschs („social exchange“, Blau 1964; bzw. „human exchange“, Homans 1961) verstanden werden. Hier werden soziale Beziehungen als Austauschbeziehungen interpretiert, die sich aufgrund knapper Ressourcen und spezialisierter, arbeitsteiliger „Produktion“ entwickeln.

6 Für empirische Anwendungen des „resource-dependence“-Ansatzes im Bereich der Arbeitsmarkt- bzw. Gesundheitspolitik vgl. z.B. Aldrich (1975); Van de Ven/Walker (1984).

Zum einen geht es wie beim politischen Austausch um das Aushandeln der Konditionen der Interaktion (die Verteilung der Kooperationsgewinne). Zum anderen muß aber gleichzeitig eine konstruktive Lösung für gemeinsame Probleme gefunden werden. Beide Handlungen setzen prinzipiell unterschiedliche, nämlich kompetitive bzw. kooperative Verhaltensstile voraus (Scharpf 1992: 21).

Eine der Policy-Forschung vergleichbare Klassifikation von Interdependenzformen hat die Organisationstheorie hervorgebracht. Thompson strukturiert interdependente Situationen mit gemeinsamen Interessen zwischen Organisationen nach ihrer Stellung im (zwischen-)organisatorischen „Produktionsprozeß“ (Thompson 1967: 54f.). *Pooled interdependence* bezeichnet Situationen, in denen jeder Akteur in dem Sinne vom Output des anderen abhängt, daß jeder einen Teil zu einem von allen gewünschten Ergebnis beiträgt. Jeder Beitrag ist entscheidend für das Endergebnis, nicht aber für den „Produktionsprozeß“ selbst. Unter diese Kategorie ließe sich der Fall vollkommen gleichgerichteter Interessen fassen, der darauf abhebt, ungewollte Abweichungen von gemeinsamen, übereinstimmenden Zielen zu vermeiden. Bei *sequential interdependence* ist der Output einer Organisation ein (Teil-)Input der anderen. Die Ergebnisse des einen Akteurs sind Voraussetzung für das Handeln, den „Produktionsprozeß“ des anderen, daher kann es auch eine Reihenfolge in der Abhängigkeit geben. Diese Form der Interdependenz ist vergleichbar mit der Kategorie des politischen Austauschs, bei dem Ressourcen gehandelt werden, die Engpässe für die politische „Produktion“ darstellen (vgl. zum Ressourcenaustausch in der Organisationstheorie z.B. Benson 1975; Cook 1977). *Reciprocal interdependence* bezieht sich schließlich auf wechselseitige Abhängigkeiten, bei denen alle einzelnen Outputs zugleich Inputs für die anderen darstellen. Dieser Typus entspricht im Prinzip der politischen Gemeinschaftsproduktion („joint production“), bei der politische Akteure ein gemeinsames Ergebnis erstellen. Thompson weist darauf hin, daß die weitergehende Interdependenzform die andere(n) jeweils mit umfaßt, daher ist bei *reciprocal interdependence* notwendigerweise auch *pooled* und *sequential interdependence* vorhanden (Thompson 1967: 55). Eine Abgrenzung der Situationen und eine Anwendung auf Politikformulierung und -implementation wird nicht immer eindeutig sein können.

In welchen Interaktionstypen manifestiert sich nun die Interdependenz zwischen politischen Akteuren? Und umgekehrt: welcher Typus von Interdependenz erwächst aus welchem Typus vereinbarter oder exogen festgelegter Interaktion? Eine eindeutige Zuordnung von Formen von Interdependenz zu bestimmten Typen von Interaktionen ist sicherlich nicht möglich, und es ist nicht von einer zwangsläufigen Entsprechung auszugehen. Jedoch können idealtypische Zuordnungen vorgenommen werden. Franz unterscheidet nach dem Grad der in Interaktionen eingegangenen Verpflichtung der Akteure informelle Absprachen, formelle Vereinbarungen und institutionalisierte Prozesse (1986: 486), die jeweils die Interaktion auf ein handhabbares Maß an Komplexität reduzieren und zugleich

der Variabilität der zu behandelnden Situation Rechnung tragen sollen. Bei variablen Problemumwelten können die Interaktionen nicht die gleiche Verbindlichkeit und Standardisierung aufweisen wie in stabilen Situationen. Die Kommunikationsdichte ist bei ersteren notwendig höher und die Komplexität nicht ohne weiteres reduzierbar.

Auch für Thompson (1967: 56) erfordern die unterschiedlichen Typen von Interdependenz je nach Variabilität der Situation und je nach Institutionalisierungs- bzw. Verpflichtungsgrad unterschiedliche Koordinationsmechanismen. Liegen gemeinsame Ziele ohne gegenseitige Abhängigkeit im „Produktionsprozeß“ vor (*pooled interdependence*), ist die standardisierte Interaktion angebracht, also die Einführung fester Routinen oder Regeln, die das Handeln jedes Akteurs derart festlegen, daß die übereinstimmenden Ziele erreicht werden. Standardisierte Interaktion ist anwendbar auf stabile, wiederkehrende Situationen. Ein arbeitsmarktpolitisches Beispiel ist das routinemäßige Einholen einer sogenannten Unbedenklichkeitsbescheinigung durch das Arbeitsamt, bevor es eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme im gewerblichen Bereich bewilligt, und das Ausstellen der Bescheinigung durch die Handwerkskammer. Bei partieller gegenseitiger Abhängigkeit, z.B. im Rahmen des Ressourcentauschs (*sequential interdependence*), ist hingegen ein Handlungsplan angebracht, nach dem die Interaktionen durchgeführt werden. Von einem Handlungsplan kann im Bedarfsfall abgewichen und die Handhabung neu auftretender Spezialfälle vereinbart werden. Ein Handlungsplan hat daher einen geringeren Institutionalisierungs- und Verpflichtungsgrad als die standardisierte Interaktion. Die Kommunikationsdichte ist hier höher. Ein Beispiel sind Richtlinien zur Vergabe von Fördermitteln, die eine Organisation als Handlungsplan aufstellen kann. Stellt sie jedoch fest, daß zu wenige Anträge die Kriterien erfüllen, wird sie die Richtlinie möglicherweise großzügiger interpretieren, um die Mittel vergeben zu können. Ist schließlich eine Gemeinschaftsproduktion (*reciprocal interdependence*) notwendig, wird für jeden Interaktionsfall mittels gegenseitiger Anpassung eine Lösung gefunden. Die gegenseitige Anpassung ist am wenigsten institutionalisierbar, und sie reagiert auf variable Situationen mit Hilfe hoher Kommunikationsdichte. Ein Beispiel ist die periodische Verhandlung gemeinsamer Förderkriterien zwischen zwei Finanziers.

Wie oben schon angedeutet, wird hier nicht davon ausgegangen, daß im Sinne einer einseitigen Wirkungsrichtung Interdependenzformen Interaktionstypen vorgeben. Interaktionstypen können umgekehrt auch Interdependenz erzeugen. So kann Interdependenz etwa dadurch entstehen, daß bestimmte Interaktionstypen von außen, beispielsweise für die Implementation eines Programmes, vorgegeben werden oder von den Akteuren ausgewählt werden. Gegenseitige Abhängigkeit zweier unabhängiger Organisationen entstände z.B. erst durch die gesetzliche Vorgabe, daß ein Projekt von ihnen gemeinsam durchgeführt werden muß. Ebenso folgt aus einer hohen Institutionalisierung ein hoher Verpflichtungsgrad nur, wenn

entsprechende Sanktionen vereinbart oder möglich sind. In der Regel treten beide Phänomene jedoch zusammen auf. Abbildung 2-1 ist insofern eine Synopse der idealtypischen Zuordnung von Interdependenztypen zu Interaktionsmechanismen und ihren Eigenschaften.

Abbildung 2-1: Interdependenztypen und Interaktionsmechanismen

<i>Typus von Interdependenz</i>	<i>Interaktionsmechanismus</i>	<i>Institutionalisierungs-/Verpflichtungsgrad</i>	<i>Kommunikations-/Entscheidungsichte</i>	<i>Eignung nach Variabilität der Situation</i>
<i>pooled:</i> Ergebnis-kompatibilität	Standardisierte Interaktion	Hoch	Gering	Stabil
<i>sequential:</i> Partielle (Ressourcen-) Abhängigkeit	Handlungsplan	Mittel	Mittel	Dynamisch
<i>reciprocal:</i> Gemeinschaftsproduktion	Gegenseitige Anpassung	Gering	Hoch	Unvorhersehbar

Sowohl die Konditionen für einen Gütertausch als auch die Form und Konditionen der gegenseitigen Verhaltensanpassung bei der gemeinsamen Produktion eines Ergebnisses müssen zwischen den Akteuren ausgehandelt werden. Verhandlungen finden daher bei Gemeinschaftsproduktion und bei Ressourcentausch statt. Bei Interaktionen, die nach Handlungsplänen verlaufen, setzen Verhandlungen insbesondere zur Lösung von Fällen ein, die vom vereinbarten Plan abweichen oder sich nicht darunter subsumieren lassen. Bei gegenseitiger Anpassung werden Verhandlungen durchgängig notwendig sein. Bei bereits vereinbarten standardisierten Interaktionen spielen Verhandlungen keine Rolle.

Interdependenz kann nicht nur zwischen Organisationen, sondern auch innerhalb einer Organisation zwischen Untereinheiten auftreten. Innerorganisatorische Verhandlungen finden typischerweise im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993a: 145) statt und sind insofern eine Mischform zweier Regelungsmechanismen. Diese Konstellation hat wiederum ihre eigenen institutionellen Spezifika, da die Hierarchieebene sowohl Anreize als auch Regeln für die Verhandlung und die Verhandlungslösung setzen kann. Auch zwischenorganisationale Verhandlungen stehen oftmals faktisch im Schatten einer Hierarchie, wenn z.B. die Verhandlungsergebnisse in einem zweiten Schritt in geltendes Recht oder administrative Prozeduren überführt werden müssen (ebd.: 146).

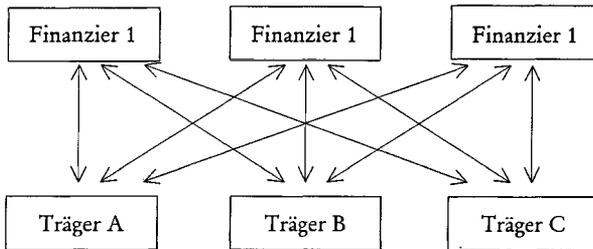
Zur Veranschaulichung werden im folgenden die eingeführten Klassifizierungen der Interaktionen auf ein arbeitsmarktpolitisches Beispiel angewendet. Dazu

wird eine Studie über die Reform der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive herangezogen. In dieser Studie beschreiben Scharr u.a. (1995: 31ff.) unterschiedliche „Koordinierungsmodelle“ zwischen mehreren Finanziers und regionalen Trägern arbeitsmarktpolitischer Programme. Zu diesen Programmen gehören z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Bei der Implementation dieser Maßnahmen entstehen Interdependenzen zwischen den Finanziers, weil die Programme häufig keine Vollfinanzierung vorsehen, sondern darauf basieren, mehrere Akteure in die Finanzierung einzubeziehen. Ferner unterscheiden sich die Konditionen, unter denen Mittel aus unterschiedlichen Programmen bereitgestellt werden, und die Konditionen sind im Zeitablauf Änderungen unterworfen, z.B. bei Erlaß neuer Durchführungsbestimmungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Schließlich besteht ein Abstimmungsbedarf zwischen den Maßnahmeträgern bezüglich des regionalen Maßnahmenportfolios, um sowohl Angebotslücken als auch umgekehrt Doppelangebote schon bei der Maßnahmekonzeption zu vermeiden.⁷

Die Art der Interdependenz hängt nun, wie dargelegt, auch von der formalen Struktur der Zuständigkeiten und Autoritäten im Implementationssystem ab. Die Studie von Scharr u.a. geht auf mehrere mögliche Organisationsstrukturen des Implementationssystems ein. In der „direkten Finanzier-Träger-Koordination“ (vgl. Abbildung 2-2) tritt jeder Träger mit jedem Finanzier in Beziehung, um Finanzmittel zu akquirieren. Im Prinzip findet hier ein politischer Austausch zwischen Träger und Finanzier statt: Im Tausch gegen Finanzmittel bietet der Träger das regionale arbeitsmarktpolitische Spezialwissen, den Zugang zu Kunden (Arbeitslosen bzw. Empfängern der erbrachten Güter und Leistungen) und eine funktionierende Maßnahmeinfrastruktur (Personal, Räume, Geräte). Da in diesem Modell jeder Finanzier und jeder Träger jeweils zu mehreren Trägern bzw. Finanziers interdependente Außenbeziehungen haben muß, handelt es sich nicht um eine Gemeinschaftsproduktion. Jeder Finanzier kann beim Träger z.B. lediglich eine teilweise Anpassung an seine institutionellen Ziele erwarten (*sequential interdependence*). Für jeden Finanzier bzw. Träger liefert der Partner jeweils nur einen von insgesamt mehreren notwendigen Inputs: Der Finanzier vertritt eine von mehreren Finanzquellen, der Träger einen von mehreren Maßnahmeorganisatoren. Die Interaktion beim Ressourcenaustausch wird folglich vom Typus „Handlungsplan“ sein: Fördermittelvergabe und -empfang unterliegen bestimmten Regeln, die aufgrund dynamischer Projekt- und Förderumwelten jeweils anpaßbar bleiben müssen. Daher ist ein bestimmtes Maß an Kommunikation notwendig.

7 Des weiteren bestehen Interdependenzen zwischen Trägern und Unternehmen im Hinblick auf mögliche Überschneidungen des Angebotsspektrums. Solche Wettbewerbsverzerrungen sollen mit Hilfe der sogenannten Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgeschlossen werden. Von Interaktionen mit Unternehmen wird hier zur Vereinfachung der Darstellung abgesehen.

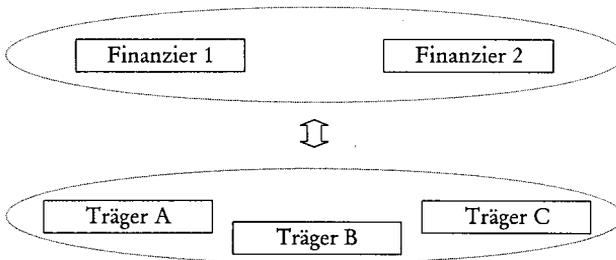
Abbildung 2-2: Direkte Finanzier-Träger-Koordination



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Scharr u.a. (1995: 32).

Ein zweites „Koordinationsmodell“, das hier exemplarisch in bezug auf Interdependenz und Interaktion erläutert wird, ist „Finanzier-Vorpooling“ (Abbildung 2-3). In diesem Modell haben sich zwei Finanziers zur Implementation der Arbeitsmarktprogramme verbindlich zusammengetan. Sie stimmen sich über die Förderprogramme und die gemeinsame Förderpraxis ab. Der Zusammenschluß, in der Abbildung als Oval dargestellt, bedingt eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Finanziers: Ein Alleingang ist nicht mehr möglich, da Gemeinschaftsproduktion (*reciprocal interdependence*) vereinbart wurde. Da die Förderfälle gemeinsam bearbeitet werden, ist gegenseitige Anpassung der gewählte Interaktionstypus. Das Aushandeln der gemeinsamen Förderstrategie wird – in Abhängigkeit vom Ausmaß der erforderlichen Anpassung des einzelnen Finanziers – eine hohe Kommunikationsdichte erfordern. Die Maßnahmeträger wenden sich nicht an jeden einzelnen Finanzier, sondern an den Zusammenschluß der beiden. Auch die Träger haben sich in diesem Beispiel zusammengeschlossen. Dies hat das Ziel, durch gegenseitige Anpassung der Maßnahmekonzepte das Problem von Doppelanträgen oder möglichen Angebotslücken auszuschließen. Bei dieser Marktaufteilung ist ebenfalls Gemeinschaftsproduktion notwendig, da das Ziel, ein diversifiziertes Maßnahmeportfolio ohne Doppelungen zu produzieren, nicht im Alleingang erreicht werden kann. Auch zwischen dem Zusammenschluß der Finanziers einerseits und dem Zusammenschluß der Träger andererseits herrscht in diesem Fall *reciprocal interdependence*: Beide Seiten haben ihre Ressource im politischen Tausch monopolisiert. Die Finanziers können die Implementation ihrer Maßnahmen, die Träger die Finanzierung ihrer Aktivitäten nur durch gemeinsames Handeln erreichen. Der Output der Träger (Maßnahmedurchführung) ist der Input der Finanziers. Der Output der Finanziers (Finanzierungsentscheidungen) ist zugleich der Input der Maßnahmeträger. Auch hier ist also gegenseitige Anpassung hinsichtlich der Förderkonditionen einerseits und der Maßnahmekonzeption andererseits notwendig. Verhandlungen beherrschen das Bild.

Abbildung 2-3: Finanzier-Vorpooling



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Scharf u.a. (1995: 35).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß jeder Art von Interdependenz idealtypisch ein spezifischer Interaktionsmechanismus entspricht, wobei jedoch auch Mischformen auftreten können. Verhandlungen setzen bei wechselseitiger oder sequentieller Interdependenz ein. Sowohl Interdependenztypen als auch Interaktionsmechanismen sind stark durch die Strukturen determiniert, in die sie eingebettet sind.

Institutionelle Strukturierung von Verhandlungen im Implementationsprozeß

Wie schon dargelegt wurde, regelt sich die Interaktion zwischen funktional interdependenten Akteuren typischerweise über das Aushandeln von Tauschrelationen für den politischen Austausch oder über das Aushandeln der Formen gegenseitiger Anpassung bei gemeinsamen Projekten, wenn keine Standards vorliegen. Da die Konditionen dieser Interaktionen erst durch den Aushandlungsprozeß gestaltet und festgelegt werden, können politische Akteure, die durch enge Regeln und bürokratische Prozeduren an hierarchische Vorgaben gebunden sind, die nötigen Zugeständnisse nicht machen. Sind die für Verhandlungen verfügbaren Handlungsspielräume durch Regeln, Routinen oder fehlende Ressourcen eingeschränkt, kann dies trotz vorhandener Interdependenz Austauschgeschäfte oder gemeinsame Projekte vereiteln. Die Folge ist nämlich, daß die Schnittmenge der für die politischen Akteure akzeptablen und im Rahmen der Beschränkungen machbaren Lösungen für Politikprobleme klein bzw. im Grenzfall leer ist (vgl. auch Scharpf 1994: 38ff.). Verhandlungen erfordern vielmehr, daß bei jedem Akteur genügend Freiraum vorhanden ist, um Ressourcen flexibel einzubringen und Politikentscheidungen bzw. -konkretisierungen zu treffen, auf die sich alle Beteiligten einigen

können.⁸ Die Ausgestaltung dieser Spielräume, der institutionellen Strukturen, in denen Akteure handeln, ist nicht nur Voraussetzung für Verhandlungen, sondern auch Ansatzpunkt für die rationale Steuerung der Verhandlungsergebnisse.

In diesem Abschnitt werden deshalb die Handlungsbedingungen politischer Akteure näher betrachtet, um einerseits aufzuzeigen, welche Faktoren Spielräume für gegenseitige Anpassung und Verhandlungen eröffnen, und andererseits auszuloten, inwiefern diese Spielräume in der Praxis vorhanden sind. Dabei werden auch die Ansatzpunkte für staatliches Steuerungshandeln herausgearbeitet. Zunächst wird eine Differenzierung des Politikprozesses in die Politikformulierungs- und die Implementationsphase eingeführt, damit sich die Ausführungen auf die Handlungsbedingungen im Implementationsprozeß konzentrieren können.

Der politische Prozeß wird in der Policy-Forschung meist in Phasen beschrieben. Üblicherweise werden die Phase der Problemdefinition, der Agenda-Gestaltung, der Politikformulierung und der Politikimplementierung unterschieden (Windhoff-Héritier 1987: 65f.). Letztere führt zur Policy-Reaktion, also den Ergebnissen und Wirkungen, welche wiederum – mit oder ohne wissenschaftliche Evaluation – zur Politik-Terminierung oder Neuformulierung führen. Es ist aber nicht von einer Politikformulierungsphase auszugehen, die Politikziele sowie Umsetzungsmandat und -struktur vorgibt, und einer davon getrennten Implementationsphase, in der das Vorgegebene exekutiert wird. Vielmehr bestehen komplexe Wechselwirkungen zwischen Politikformulierung und Implementation, weshalb eine isolierte Betrachtung der einzelnen Phasen nicht angemessen ist (ebd.: 66). Weiterhin wird in der neueren Literatur von einer allzu mechanistischen Sichtweise des Politikprozesses Abstand genommen, die eine logische und funktional getrennte Aneinanderreihung der Phasen unterstellt (Héritier 1993: 11f.). Diesem Gedanken folgend modelliert Schmid (1994: 4f., 1996a: 205ff.) das politische System als einen kybernetischen Regelkreis, in dem Störungen und andere Signale über Feedback-Schleifen zu Anpassungen des Systems führen, bis die gesetzten Ziele erreicht sind. Registriert das politische System Zielabweichungen, die z.B. durch exogene Störungen verursacht werden, wird es sie verarbeiten und politische Programme entsprechend anpassen (Politikwahl). „Die (...) Programme, die – im Gegensatz zum automatischen Regelkreis – auch eine Neubestimmung der Ziele beinhalten können, fließen in vorhandene Strukturen der Politikumsetzung

8 Die Autonomie des einzelnen wird dabei durch das Erfordernis der Einigung zwangsläufig eingeschränkt. Die Politikentscheidungen sind daher einer zentralen Steuerung weniger zugänglich und können dem einzelnen Akteur auch nicht immer eindeutig zugeordnet werden. Aus diesem Grund wird im Zusammenhang mit der konstatierten Zunahme der Interaktionen in modernen Demokratien von einer Abnahme der staatlichen Steuerungsfähigkeit gesprochen und, sofern es sich um transnationale Verhandlungen handelt, von einer Krise demokratischer Legitimation (vgl. Scharpf 1993; Zürn 1996b: 22 sowie Abschnitt 2.2.2).

(Politikimplementation), deren Veränderung selbst wiederum Gegenstand der politischen Programmatik sein kann“ (Schmid 1994: 4). Die nächste Stufe ist die Politikannahme durch die Adressaten. Das Ergebnis der Maßnahmen und die Programmwirkungen, die aus dem Zusammenspiel der Ergebnisse mit der Problemumwelt resultieren, wirken schließlich auf die politischen Entscheidungsprozesse zurück. Die Implementationsphase setzt demnach nur annäherungsweise mit dem Beginn eines oder mehrerer Programme zu einem Politikproblem ein. Dennoch wird im folgenden aus praktischen Gründen dem groben Phasenmodell gefolgt, das die Politikformulierung von der -implementation abgrenzt.

Jeder Phase des Politikzyklus lassen sich typischerweise beteiligte Akteure zuordnen. Mayntz (1980: 238) ordnete der Politikformulierungsphase einerseits externe soziale Gruppen und andererseits Entscheidungsträger sowie Regierung und Ministerialbürokratie zu. Die Implementationsphase bestimmen die Implementationsträger und die Programmadressaten. Eingeschlossen sind hier die Akteure mit formaler Zuständigkeit für die Implementation sowie weitere Organisationen, die aus eigenem Antrieb an der Implementation mitwirken. Unter den Implementationsträgern unterscheidet Windhoff-Héritier (1987: 93) die „Implementationmanager, die Handlungsrichtlinien und -anweisungen sowie finanzielle Mittel für die Durchführung verteilen, und die Durchführenden ‚vor Ort‘, die die Maßnahme in direktem Kontakt mit den Zielgruppen umsetzen“. Auch Schmid geht von einem komplexen Akteursgefüge aus, das in seiner Zusammensetzung an den Schnittstellen des Regelkreises variiert und nicht in den klassischen Dichotomien „Markt“ und „Staat“, „öffentlich“ und „privat“, „zentral“ und „dezentral“ beschrieben werden kann (Schmid 1994: 4). Welche Akteure an der Implementation beteiligt sind, variiert je nach Politikfeld, nach Problemlage, nationalem Kontext usw.

Die Akteure, die an der Implementation mitwirken, handeln in komplexen organisatorischen Arrangements unter ganz unterschiedlichen Bedingungen. Jeder Implementationsagent hat eine bestimmte Stellung in hierarchischen wie auch in interorganisationalen Beziehungen seiner Organisation, verfügt über eine bestimmte Ausstattung an Ressourcen und unterliegt bestimmten Regeln. Hinzu kommen die Ressourcen, Aufgaben und Regeln, die dem Akteur zur Implementation eines Programmes zugewiesen werden. Seine Handlungssituation ist somit sowohl durch das Programm als auch durch die Organisation vorstrukturiert; dies ist die „institutionelle Struktur“, in der ein Akteur handelt. Die Opportunitäten und Beschränkungen jedes Akteurs werden im einzelnen durch die Finanzierungsstruktur, die materielle und personelle Infrastruktur, die Informationsstruktur, die regulative Entscheidungsstruktur und den politischen Kontext bestimmt (vgl. im folgenden Schmid 1987: 37ff.). Diese Faktoren entsprechen dem weit gefaßten Ressourcenbegriff, wie er im letzten Abschnitt eingeführt wurde.

Bei der Finanzierungsstruktur sowie der materiellen und personellen Infrastruktur handelt es sich um die Ausstattung mit Gütern wie finanziellen Mitteln, Personal und technischem Gerät. Diese Güter bestimmen, wie personalintensiv ein Problem bearbeitet werden kann oder welche Optionen für einen politischen Austausch vorhanden sind. Für die Handlungsfreiheit ist nicht nur die eigene Ausstattung mit diesen Ressourcen von Bedeutung, sondern auch, inwieweit ein Akteur die Möglichkeit hat, sich entsprechende Ressourcen im Zweifelsfall extern zu beschaffen. Bei personellen Engpässen könnte dies z.B. durch Übertragung bestimmter Aufgaben an die Programmadressaten geschehen. Bei finanziellen Engpässen ist entscheidend, ob der Akteur Einnahmeautonomie hat, also beispielsweise selbständig Steuern oder Gebühren erheben kann. Auf der anderen Seite bestimmt auch die Ausgabenseite den Handlungsspielraum eines Akteurs. Hat er Pflichtleistungen zu erbringen und gegebenenfalls mit welchen Ermessensspielräumen, oder sind es Kannleistungen, bei denen ein Entscheidungsspielraum vorliegt, oder kann er völlig autonom Ausgaben tätigen? Von diesen Strukturen können äußerst unterschiedliche Anreize ausgehen (ebd.: 40).

Auch die Informationsstruktur – nach Menge und Art der verfügbaren Information – prägt die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure in der Implementationsphase. Sie kann einerseits Ressource oder Engpaß in Bezug auf Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung sein. Andererseits kann sie auch eine wertvolle Ressource sein, wenn es um Austauschgeschäfte und gemeinsame Projekte zwischen verschiedenen Akteuren geht.

Die regulative Entscheidungsstruktur umfaßt das gesamte Gefüge von formalen Regeln, denen ein Akteur unterliegt. Sie beinhaltet die Kompetenz eines Akteurs, in die legale Regulierung einzugreifen, sowie ganz grundsätzlich, ob ihm die Zuständigkeit für die Implementation übertragen wurde. Hier ist auch von Bedeutung, welche Art von Steuerung im Programm angelegt ist. Windhoff-Heritiér (1987: 28ff.) unterscheidet Steuerung durch Gebot/Verbot, durch Anreiz, durch Angebot, durch Überzeugung/Aufklärung und durch Vorbild, wobei die Handlungsspielräume vom ersten zum letzten Steuerungstypus zunehmen. Auch der Grad der Einbindung des Akteurs in Hierarchien sowie der Inhalt der zu implementierenden Programme bestimmen seine Handlungsautonomie. Beispielsweise erhöhen bzw. reduzieren der Inhalt und die Verbindlichkeit von Zielvorgaben, denen ein Akteur in einer Hierarchie unterliegt, die Freiheitsgrade des Handelns (Beispiel: Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitsämter). Auch die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften, Behörden und anderen staatlichen Einrichtungen prägt die Handlungsstruktur, weil sie unter anderem vorstrukturiert, ob sich Interdependenz auf innerorganisatorische oder

interorganisatorische Arbeitsteilung richtet (Beispiel: Kooperation zwischen einzelnen Arbeitsämtern oder zwischen Arbeitsämtern und Universitäten).⁹

Zentral für die regulative Entscheidungsstruktur der Akteure im Binnenverhältnis ist das Managementsystem, das in ihrer Organisation Anwendung findet. Ein Extrem bildet die traditionelle öffentliche Verwaltung, die stark verrechtlicht ist und in der die Zentrale durch detaillierte Anordnungen, Anweisungen und Erlasse das Handeln steuert. Handlungsspielräume eröffnen sich hier lediglich durch Ausnahmeregelungen (Schmid 1987: 44). Diese Organisation baut auf der Logik der Konditionalprogrammierung auf. Ansätze für erweiterte Spielräume bieten neue Managementsysteme, die unter dem Stichwort „Reform der öffentlichen Verwaltung“ debattiert und zunehmend auch umgesetzt werden. Ausgangspunkt ist die Kritik hinsichtlich der Effizienz, Kundenorientierung und Zurechenbarkeit der Leistungen des öffentlichen Sektors (vgl. Naschold 1993). Diese sollen durch eine Annäherung der Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors an die des privaten Sektors erhöht werden. Die Verwaltungsleistung soll dabei nicht mehr nur eine Aneinanderreihung von Verwaltungsschritten sein, sondern – in starkem Kontrast zur Konditionalsteuerung – ein Produktionsprozeß mit Rechenschaftspflicht der Produzenten für das Produkt. Ein wichtiges Merkmal des „New Public Management“ ist der Abbau der Regelungsdichte in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Dunleavy/Hood 1994: 9). Das Management verzichtet auf eine Steuerung durch Regeln, statt dessen werden die Handlungsspielräume durch den Übergang zur Ziel- bzw. Ergebnissteuerung erweitert. Hierbei werden mit den Organisationsebenen und ihren Mitarbeitern Ziele bzw. Ergebnisse vereinbart, die mit gegebenen Ressourcen, aber mittels selbstgewählter Prozeduren zu erfüllen sind. In der frei(er)en Auswahl des Vorgehens zur Zielerreichung ist eine Erweiterung der Handlungsspielräume angelegt, die zugleich die Motivation der Mitarbeiter steigern soll.

Die Handlungsbedingungen der Akteure sind schließlich auch von den regionalen und überregionalen Kontextbedingungen abhängig. Nur wenn die zu bearbeitenden Probleme mit dem zur Verfügung gestellten Instrumentarium überhaupt zu lösen sind, besteht der Spielraum, dies zu tun. Programm- und Problemstruktur müssen also zueinander passen, auch dies stellt eine Ressource im Implementationsprozeß dar.

Die Verteilung der genannten Ressourcen auf die politischen Akteure determiniert, wer sich an Austauschgeschäften beteiligen oder an einer Gemeinschaftsproduktion mitwirken kann und wer seine „Partizipationsrechte“ erst akquirieren muß. Die Allokation dieser Rechte findet über vielfältige Mechanismen statt. In der Politikformulierung wird sie in erster Linie durch Wahlen und Abstimmungen

9 In Mehrebenenstrukturen ist die Handlungsautonomie üblicherweise stark eingeschränkt (Grande 1995: 329f.).

bestimmt, in der Implementation einerseits durch gesetzliche Festlegung der Implementationsstruktur und -ressourcen sowie durch das institutionelle Umfeld der ausgewählten Agenturen, andererseits z.B. bei Verbänden und anderen Interessengruppen durch Mitgliedschaft. Das Zusammenspiel der Ressourcen und institutionellen Rahmen, in denen politische Akteure in der Implementationsphase agieren, wird im weiteren als Implementationsstruktur bezeichnet. Sie ist der Ansatzpunkt für politische Steuerung, denn sie positioniert die Akteure untereinander und im Hinblick auf das Politikziel.

Nach den Determinanten mehr oder weniger großer Handlungsspielräume der Akteure im Implementationsprozeß wird nun die Einschätzung des realen Umfangs dieser Spielräume in der Literatur betrachtet. Diesen Einschätzungen liegen Annahmen über die Möglichkeit einer staatlichen Steuerung zugrunde. Noll und Weingast (1991: 243ff.) nehmen in der Debatte eine Extremposition ein. Sie gehen davon aus, daß in einer repräsentativen Demokratie die gewählten Politiker die Bürokratien und Agenturen, die sie mit der Politikimplementation beauftragen, zielorientiert gestalten können. Durch die Auswahl der geeigneten Strukturen können ihrer Auffassung nach die Agenturen voll gesteuert werden, so daß sogar ein Monitoring der Ergebnisse ihres Handelns überflüssig ist (ebd.: 248). Es gibt keinen Handlungsspielraum, die Agentur fliegt mit „Autopilot“.

Dem Steuerungsoptimismus von Noll/Weingast steht die Position der Steuerungsskeptiker gegenüber. In den siebziger und achtziger Jahren beschäftigten sich zahlreiche Implementationsstudien insbesondere in den Vereinigten Staaten mit der Diskrepanz zwischen gesetzgeberischer Intention und bürokratischer Aktion. Sie kamen zu dem Schluß, daß in der Implementationsphase zentral formulierte Ziele in der Regel nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden (vgl. z.B. Pressman/Wildavsky 1973; Bardach 1977; Barrett/Fudge 1981). Bardach zeichnete ein vernichtendes Bild der politischen Realität: „Even the most robust policy – one that is well designed to survive the implementation process – will tend to go awry. The classic symptoms of underperformance, delay, and escalating costs are bound to appear“ (Bardach 1977: 5). Die Diagnose dieser Forschung war „Implementationsversagen“. In Europa sind politische Maßnahmen anders als in den Vereinigten Staaten typischerweise langfristig angelegte politisch-administrative Interventionen, die stärker an institutionellen als an Ziel- und Wirkungsgesichtspunkten ausgerichtet sind und insofern eher der Konditional- als der Zweckprogrammierung entsprechen (vgl. Kaufmann/Rosewitz 1983: 25). So hat auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik das Sozialgesetzbuch III (ehemaliges Arbeitsförderungsgesetz) keinen Programmcharakter, sondern es begründet Rechtsansprüche. Implementationsversagen im Sinne der Zielverfehlung ist hier somit schwieriger zu isolieren als bei Programmen des US-amerikanischen Typs (Mayntz 1983).

Mittlerweile wird die steuerungsoptimistische mit der pessimistischen Position in Einklang gebracht, indem der „Selbststeuerung“ der Akteure eine legitimatori-

sche und den Staat entlastende Funktion zugeschrieben wird, die aber durchaus mit staatlichem Steuerhandeln gekoppelt werden kann. Dies beinhaltet eine Abkehr von der „top-down“-Perspektive, die durch die stärkere Betonung der Rolle dezentraler anstelle zentraler Akteure und von Politikproblemen anstelle einzelner Politikprogramme abgelöst wurde (Schmid 1996: 203ff.). Als Folge richtet sich die Aufmerksamkeit in der Implementationsforschung (nicht jedoch in der New-Public-Management-Debatte) nun weniger auf die Frage, wie und durch welche Maßnahmen zentrale Autorität und Kontrolle zu festigen sind, sondern eher auf das lokale Implementationsumfeld und die Koordination der Akteure (Ferman 1990: 43). Geblieben ist die Erkenntnis, daß auch in der Implementationsphase, die annähernd dann beginnt, wenn ein oder mehrere Programme zu einem Politikproblem erlassen sind, ein nicht unerheblicher Teil der Politik noch formuliert wird und Interessenkonflikte ausgetragen werden, somit die Handlungsspielräume also beachtlich sind. Den Handlungsspielraum der Arbeitsämter quantifizierten z.B. Peters und Schmid in ihrer Untersuchung des Sonderprogramms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen 1979/80. Demnach gab es eine durch ihre Modellvariablen nicht erklärbare regionale Varianz der Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 49% (Soziale Dienste) bzw. sogar 80% (Umweltschutz/Wohnumfeldverbesserung), die nur regionalen Unterschieden in der Implementation geschuldet zu sein scheint (Peters/Schmid 1982: 160ff.).

Aus der Literatur lassen sich zwei Erklärungsstränge für Handlungs- und Gestaltungsspielräume, die zulassen, daß in der Implementationsphase noch Politik formuliert wird, herausarbeiten: den Implementeuren wurde entweder nicht genau gesagt, was sie zu tun haben, oder sie tun nicht, was ihnen gesagt wurde. Der erste Strang leitet Gründe für unvollständig formulierte Programme bzw. für politische Interventionen, die Raum für Konkretisierung lassen, aus der Logik der Politikformulierung ab. Der andere befaßt sich mit dem Handeln und den Anreizstrukturen der implementierenden Organisationen. Wenden wir uns zuerst unvollständig und uneindeutig formulierten Programmen zu (vgl. dazu Windhoff-Héritier 1987: 83f.; Brodtkin 1990: 108ff.). Manche Programmtypen beruhen auf der Expertise und den situativen Entscheidungen lokaler Akteure „vor Ort“, wie z.B. Lehrern oder Sozialarbeitern, die direkt mit den Programmadressaten zusammenarbeiten. In diesen Fällen wird bei der Politikformulierung ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt, weil er eine Voraussetzung für das Gelingen der Implementation ist. Aber auch bei anderen Programmtypen ist die Gesetzgebung, auf deren Grundlage Politik implementiert wird, oftmals inkonsistent oder sehr vage formuliert, und unter Umständen sieht sie eine unzureichende Ressourcenausstattung vor. Es handelt sich dabei oftmals um Programme, die in der Formulierungsphase kontrovers diskutiert wurden und deren Konkretisierung den Implementeuren überlassen wird. In einigen Fällen verlagern Politiker damit strategisch die Ausgestaltung

umstrittener Maßnahmen hin zu den Bürokraten, indem sie mit allgemein formulierten Zielen glänzen und die Implementeure mit den Konflikten um unliebsame Ausgestaltungen umgehen lassen (Brodtkin 1990: 108, 110). Selbst klar definierte Programme müssen schließlich spätestens bei eintretenden Änderungen der Politikumwelt neu definiert werden und erhalten dafür meist die nötigen Handlungsspielräume.

Die zweite Erklärung für die Diskrepanz zwischen gesetzgeberischer Intention und bürokratischer Aktion liegt im Verhalten von Organisationen. Es geht dabei um den Verlauf des Prozesses, der Programme in administratives Handeln überführt. Die Konzeption dieses Verhaltens hängt vom zugrundeliegenden Organisationsmodell ab, dessen „organizational assumptions“ (Elmore 1978: 188) in der Implementationsliteratur meist implizit bleiben. Elmore analysiert verschiedene Modelle der Organisationstheorie hinsichtlich ihrer organisationalen Annahmen und ihrer Empfehlungen für die Implementation. Eine Gruppe von Modellen nimmt das dezentrale Implementationsumfeld in den Blick. Ausgangspunkt sind im Organisationsentwicklungsmodell Zielübereinstimmung, Kommunikation, Vertrauen und gegenseitige Unterstützung der dezentralen Einheiten, im Konflikt- und Verhandlungsmodell aber auch Organisationen als Konfliktarenen, in denen Individuen und Untergruppen um Machtausübung und Ressourcen konkurrieren. Im ersten Modell machen sich die Implementationsträger das Programm zu eigen und gestalten es nach eigenen Vorstellungen. Implementationsversagen resultiert aus mangelnder Übereinstimmung zwischen den Untereinheiten und fehlender Integration der Politikformulierungs- und Implementationsphase (Elmore 1978: 209ff.). Im zweiten Modell entsteht Implementationsversagen durch Aushandlungsprozesse, die nicht durch die Politikziele, sondern durch individuelle Vorteilsuche motiviert sind. In beiden Fällen wird nicht empfohlen, Hierarchie und Regeln zu stärken, sondern eher die Akteure durch entsprechende Umfeldgestaltung, z.B. Kultivierung von „policy partnership“, zu motivieren (vgl. Elmore 1978: 217ff.; Ferman 1990: 46ff.).

Eine zweite Gruppe von Modellen kommt den oben skizzierten Vorstellungen von Noll und Weingast näher. Organisationen handeln dem Systems-Management-Modell zufolge rational und zielorientiert, solange sie vor Fluktuationen im Input- und Outputbereich der Organisation durch eine aufgaben- und umweltgerechte Strukturierung geschützt werden. Durch „richtige“ Zielvorgaben, „richtige“ Verteilung von Autorität und Verantwortung und genaue Programmformulierung kann das Erreichen zentral vorgegebener Ziele sichergestellt werden. Abweichungen hiervon sind ein Management- bzw. Kontrollproblem, die Antwort auf schlechte Implementation ist daher gutes Management, die strategische Stoßrichtung Eliminierung von Handlungsspielräumen (Elmore 1978: 191ff.; Ferman 1990: 44ff.; vgl. in diesem Sinne Sabatier/Mazmanian 1980 sowie für eine neuere empirische Überprüfung Meier/McFarlane 1996). Zu einem ähnlichen Schluß kommt das

bürokratische Prozeßmodell, obwohl es nicht von einer Zweckrationalität der Organisation ausgeht. Gemäß diesem Modell entwickeln Bürokraten Verfahrens-routinen, um Handlungsspielräume in der Aufgabenerfüllung zu bewältigen und damit Arbeit und Konflikt zu minimieren sowie Stabilität und Einfluß zu erlangen (vgl. March/Olsen 1989: 21ff.; Olsen 1991: 92f.).¹⁰ Letztendlich ist auch hier Implementationsversagen aus der „top-down“-Perspektive ein Managementproblem. Durch die Einführung geeigneter Regeln und Richtlinien kann unter Berücksichtigung der Bewältigungsstrategien das Verhalten der Bürokraten gelenkt werden (Elmore 1978: 199ff.; Ferman 1990: 46).

Beiden Modellgruppen gemeinsam ist die Diagnose, daß bei der Implementa-tion Handlungsspielräume verbleiben. Die Vertreter der ersten ziehen daraus die Schlußfolgerung, durch motivationale Maßnahmen bei den Akteuren steuernd einzuwirken, die der zweiten setzen bei den Institutionen, also den Handlungs-regeln, an. Der in dieser Arbeit gewählte mikroökonomischen Ansatz läßt sich der zweiten Modellgruppe zuordnen, denn er geht davon aus, daß die Präferenzen politischer Akteure gegeben sind und ein Einfluß auf die Politikergebnisse nur über die Gestaltung der Institutionen möglich ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß im wesentlichen die Finan-zierungsstruktur, die materielle und personelle Infrastruktur, die Informations-struktur, die regulative Entscheidungsstruktur und der politische Kontext den Handlungsspielraum der Akteure im Implementationsprozeß bestimmen. Es spricht einiges dafür, daß diese Handlungsspielräume nicht bis hin zur völligen Determiniertheit des Handelns eliminiert werden können, noch wird dies im Hinblick auf die demokratische Gestaltung des Implementationsprozesses als erstrebenswert angesehen. Gestaltungsspielräume in der Implementationsphase, die Voraussetzung sind für interorganisatorische Verhandlungen, sind daher in der Regel vorhanden und sogar erwünscht. In den folgenden Kapiteln soll gezeigt werden, welche Auswirkungen die Gestalt der institutionellen Struktur im Implementationsprozeß auf Verhandlungsergebnisse haben kann. Die Determinanten des Handlungsspielraumes der Akteure bezeichnen somit den Ansatzpunkt für den steuernden Einfluß des Staates. Mikroökonomische Modelle bieten dabei den Vorteil, daß sie explizit zeigen, wie sich unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen („Spielregeln“) auf Politikergebnisse auswirken. Entsprechende Hypothesen können einem empirischen Test unterzogen werden. Nachfolgend werden daher die bislang entwickelten politik- und organisationswissenschaftlichen Kategorien in spieltheoretische Konzepte überführt.

10 Das „Garbage Can Model“ geht noch weiter, indem es organisatorische Entscheidungen als Verknüpfungen an die Organisation herangetragenere Probleme mit vorhandenen Lösungen und Wahlmöglichkeiten sieht, die nicht in erster Linie aus inhaltlichen Gründen erfolgen, sondern weil sie simultan zur Verfügung stehen (vgl. Cohen u.a. 1972).

2.1.2 Spieltheoretische Konzeptualisierung

Die Anwendung mikroökonomischer Methoden und Theorien auf politikwissenschaftliche und soziologische Fragestellungen ist keineswegs unumstritten, nimmt jedoch insbesondere in den angelsächsischen Ländern zunehmenden Raum ein. Die wichtigste Kritik an der Erklärungskraft des mikroökonomischen Ansatzes bezieht sich auf die Rationalitätsannahme. Diese Annahme beinhaltet, daß Akteure oder „Spieler“ Ziele haben, die sich in vollständigen und konsistenten Präferenzen niederschlagen, und daß sie Handlungen wählen, die ihrer Einschätzung nach zur Realisierung dieser Ziele beitragen. Die Rationalitätsannahme hat eine umfangreiche, mitunter auch auf Mißverständnissen über ihren tatsächlichen Inhalt beruhende Diskussion erfahren (vgl. z.B. Elster 1986a, b; Sen 1986; Tsebelis 1990: Kapitel 2; Sugden 1991). So ist weder eine mit Computern vergleichbare Kalkulationsfähigkeit noch sind zutreffende Wahrscheinlichkeitseinschätzungen über künftige Ereignisse eine notwendige Voraussetzung für Rationalität, sondern diese impliziert lediglich, daß Akteure verfügbare Informationen nutzen, um auf dieser Grundlage optimale Strategien im Rahmen ihrer Fähigkeiten zu berechnen.

Ein weiteres zentrales Argument der Kritiker betrifft die Vernachlässigung der Kontextbedingungen – oder umgekehrt die Fixierung auf die individuelle Zielebene – bei der mikroökonomischen Modellierung des Verhaltens von Akteuren. Diese „atomistische“ Betrachtung individuellen Handelns blende aus, daß Individuen in historischen, gesellschaftlichen (z.B. schicht- und geschlechtsspezifischen) sowie politischen Zusammenhängen stehen, welche für die Erklärung sozialer Situationen ausschlaggebend seien. Hierbei wird den Individuen implizit auch die Fähigkeit abgesprochen, rational im Sinne der *individuellen* Zielaufstellung und -realisierung handeln zu können. Weiterhin wird die in der Rationalitätsannahme unterstellte Handlungsorientierung der Akteure kritisiert. Hierbei wird gefragt, ob sich Akteure tatsächlich lediglich an den eigenen Interessen ausrichten, oder ob nicht auch die Interessen anderer relevant sein können, etwa bei Gemeinwohlorientierung oder Neid (z.B. Scharpf 1993a: 152f.). Einige der Alternativannahmen zur Verhaltensmotivation von Organisationen wurden im vorhergehenden Abschnitt behandelt. Insbesondere bei kollektiven politischen und sozialen Akteuren wird deren ausschließliche Orientierung am Eigennutz oftmals bestritten.

Es gibt eine umfangreiche Forschung, die Verhaltensannahmen im Rahmen von Experimenten testet bzw. durch Experimente Aufschluß über die zugrundeliegenden Verhaltensannahmen sucht. Die Experimente beziehen sich unter anderem auf Handlungsmotive wie Neid, Altruismus und Fairneß oder z.B. auf die Kalkulationskapazität der Akteure (vgl. Davis/Holt 1993; Kagel 1995 für einen umfassenden Überblick). Die Ergebnisse sind allerdings nicht eindeutig und jeweils im Zusammenhang mit dem spezifischen Untersuchungsdesign zu interpretieren. Kontrovers diskutiert wird insbesondere die Frage, ob die Rationalitätsannahme

selbst überhaupt einer empirischen Überprüfung zugänglich ist, da nur das Verhalten der Akteure beobachtbar ist.

Letztendlich müssen diese Fragen für eine Überprüfung der Erklärungskraft des mikroökonomischen Ansatzes nicht beantwortet werden. Bei einer rationalen Rekonstruktion ist für die Erklärung beobachteter Phänomene (hier: Verhandlungsergebnisse) nicht maßgeblich, ob die Verhaltensannahmen tatsächlich zutreffen, sondern ob Akteure so handeln, *als ob* sie zuträfen (vgl. Friedman 1953: 16ff.; Tsebelis 1990: 31ff.). Die Frage nach der *tatsächlichen* Handlungsorientierung kann außen vor bleiben. Im weiteren wird die Rationalitätsannahme folglich nicht mehr in Frage gestellt, und die empirische Untersuchung soll die Erklärungskraft der theoretischen Vorüberlegungen (Präferenz- und Verhaltensannahmen) einem Test unterziehen. In den folgenden Abschnitten werden die bislang herausgearbeiteten politikwissenschaftlichen und organisationstheoretischen Kategorien interorganisatorischer Interaktion im Implementationsprozeß in eine spieltheoretische Konzeption übertragen, um die konzeptionellen und definitorischen Grundlagen für die Anwendung des spieltheoretischen Instrumentariums auf Politikprozesse zu schaffen.

Spieltheorie hat die strategische Interaktion von Spielern zum Gegenstand. Will man Verhandlungen zwischen politischen Akteuren mit spieltheoretischem Instrumentarium analysieren, ist zuallererst zu fragen, unter welchen Bedingungen politische Akteure als Spieler behandelt und welche Annahmen über sie als Spieler getroffen werden können. Danach erfolgt eine allgemeine Klassifikation von Interaktionstypen in spieltheoretischen Kategorien, also basierend auf den Interessenkonstellationen der Spieler. Es zeigt sich, daß die politikwissenschaftlichen bzw. organisationstheoretischen Interaktionstypen sich hier wiederfinden, die Abgrenzung der Typen aber nach etwas anderen Merkmalen erfolgt. Schließlich wird drittens gefragt, inwiefern der Politikprozeß als Spiel zu begreifen ist bzw. mit welcher Berechtigung Teilschritte des Prozesses als einzelne Spiele betrachtet werden können.

Politische Akteure als Spieler

In spieltheoretischen Modellen werden private und politische kollektive Akteure (z.B. Firmen oder Parteien) meistens als individuelle Spieler behandelt, obwohl diese Kollektive jeweils mehrere Individuen umfassen. Nachfolgend sollen zum einen die Bedingungen geklärt werden, unter denen politische Akteure formal als „Spieler“ behandelt werden können. Zum anderen wird gefragt, durch welche Merkmale sich die Handlungsbedingungen von Kollektiven und Individuen unterscheiden und welche Implikationen dies für die spieltheoretische Analyse hat.

Politische kollektive Akteure als unitarische Spieler zu modellieren setzt voraus, daß das Kollektiv über strategische Rationalität verfügt, also konsistente Präferenzen ausbildet, Risiken einzuschätzen versucht und vor dem Hintergrund existierender Handlungsalternativen intentional handelt, indem es mit gegebenen Mitteln das beste erreichbare Ergebnis zu erzielen sucht. Allerdings sind es „nicht buchstäblich die Kollektive, denen dabei Zielsetzungen und Handlungen unterstellt werden, sondern immer noch Individuen – aber eben Individuenmehrheiten, die ‚nach außen‘ als Handlungseinheiten auftreten“ (Zintl 1994: 252). Dieses Auftreten als Handlungseinheit nach außen kann entweder durch einen hohen Grad kultureller und normativer Integration der Mitglieder einer Organisation erreicht werden (Feld/Grofman 1990) oder durch die Fähigkeit eines Kollektivs, regelmäßig bestimmte Mitglieder der Organisation zu diskriminieren (vgl. Scharpf 1991: 284).¹¹ Im Prinzip ist ein kollektiver Akteur im letzteren Sinne das Ergebnis eines Spiels, das seine Mitglieder miteinander spielen (vgl. Shubik 1986: 574).

Es reicht aber nicht aus, daß sich das Kollektiv im Binnenverhältnis auf Präferenzordnungen und Handlungen einigt. Ein intraorganisatorisches Spiel wird auch zwischen den Agenten, die individuell mit der Exekution des organisatorischen Willens nach außen beauftragt werden, und dem Kollektiv als Prinzipal stattfinden. Hier geht es um die Frage, wie das Kollektiv ein Handeln in seinem Sinne sicherstellen kann, obwohl es die Aktionen des Agenten nicht kennt bzw. nicht im einzelnen beobachten kann. Beispielsweise kann die Bundesanstalt für Arbeit bei zunehmend zweckrational gesteuerten politischen Interventionen¹² nicht immer sicher sein, daß die Arbeitsämter in ihrem Sinne Politik implementieren. Das gleiche gilt innerhalb eines Arbeitsamtes zwischen dem Amt als ganzem und der Abteilung Arbeitsvermittlung. Diese Spiele mit asymmetrischer Information laufen darauf hinaus, die Abweichungen zwischen gewünschtem und tatsächlichem Verhalten durch entsprechende Anreizgestaltung und/oder Überwachung zu minimieren. Entsprechende Modelle für den Bereich der Politikimplementierung stammen z.B. von Bendor u.a. (1987), Banks/Weingast (1992), Noll/Weingast

-
- 11 Die Möglichkeiten hierfür variieren je nach Akteurstypus. Scharpf unterscheidet unter anderem Akteure, denen Rechte, Pflichten und Ressourcen gesetzlich zugewiesen werden („corporate actors“), von „Koalitionen“, in denen unabhängige Akteure auf Zeit zu einem bestimmten Zweck zusammenarbeiten. Bei ersteren ist eine Diskriminierung bestimmter Mitglieder durch interne Entscheidungsregeln (z.B. Mehrheitsregel oder Hierarchie) prinzipiell möglich. Bei desintegrierten Akteuren muß dagegen oftmals die Einstimmigkeitsregel angewandt werden, so daß sich Organisationen schlimmstenfalls in Handlungsunfähigkeit manövrieren. In freiwilligen Koalitionen können Entscheidungen meist nur einstimmig getroffen werden, was aber aufgrund der kleineren Personenzahl leichter fällt als innerhalb großer Organisationen (vgl. Scharpf 1991: 284ff. und Benz 1991: 63ff.).
- 12 Ein Beispiel ist die sogenannte freie Förderung, die mit dem Sozialgesetzbuch III eingeführt wurde. Danach können 10% der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik für Programme verwendet werden, die die Arbeitsämter dezentral gestalten.

(1991). Im Zusammenhang dieser Arbeit geht es um das tatsächliche Verhalten der Organisation im Außenverhältnis, also letztendlich um das Verhalten der Agenten, wohingegen die Übereinstimmung dieses Handelns mit dem Willen des Kollektivs nicht Gegenstand der Analyse ist.¹³

Werden politische kollektive Akteure, vertreten durch ihre Agenten, auch von außen als einheitliche Akteure wahrgenommen, so unterscheiden sie sich aber in zentralen Merkmalen von Individuen. Der wesentliche Unterschied, der auch die Analyse der Interaktionen kollektiver Akteure erheblich vereinfacht, ist, daß die Binnenstrukturen, die Organisationsziele und -funktionen sowie die Handlungsspielräume und Nutzenbewertungen bei ihnen explizit sind (vgl. im folgenden Zintl 1994: 252ff.). Diese Explizitheit ist bei Individuen nicht gegeben und hat mehrere Implikationen. Zum einen läßt eine artikuliert Willensbildungs- und Entscheidungsstruktur weniger ausbeutbare Informationsasymmetrien entstehen als eine verborgene. Sind die internen Entscheidungsprozesse eines politischen Akteurs bekannt, so werden in seinem Außenverhalten Selbstbindungen glaubhaft. Dies gilt insbesondere für demokratisch verfaßte kollektive Akteure, deren Willensbildungsprozeß nicht nur öffentlich stattfindet, sondern auch stark normativ geprägt ist (ebd.: 253).

Desgleichen hilft die explizite interne Entscheidungsstruktur – um so mehr, je öffentlicher der Entscheidungsprozeß stattfindet – den Akteuren bei der glaubhaften Vermittlung ihrer Bewertung von Kooperationsbeiträgen und Kooperationserträgen. „Die Spielräume für lediglich taktisch motivierte Behauptungen über das, was einem die Kooperation wert ist, was sie kostet und wie weit man allenfalls zu gehen bereit ist, sind dann ungleich geringer als im Verkehr unter Individuen“ (ebd.: 254; vgl. auch Geser 1990: 410). Dies gilt in der Verhandlungssituation auch für die tatsächlich interagierenden Individuen, die sich unter Verweis auf eingeschränkte Handlungsspielräume auf ihre Rolle als Agenten, hinter denen Prinzipale stehen, zurückziehen können. Allerdings können diese Beschränkungen ebenso die Bandbreite verfügbarer Kooperationslösungen bis hin zur Unmöglichkeit von Kooperation verringern (vgl. Benz 1991: 63ff.).

Ähnlich wie die Transparenz der Entscheidungsabläufe kollektive Akteure kalkulierbarer macht, sind bei ihnen auch die externen Restriktionen sowie ihre Außenbeziehungen leichter zu beobachten als bei Individuen (vgl. Geser 1990: 410). Entsprechendes gilt hinsichtlich der Bindung von Organisationen an bestimmte Ziele. Ihre Existenzlegitimation resultiert ja in aller Regel aus „ihrer Bindung an bestimmte Zwecke, Werte, Mitgliederinteressen oder Kompetenz-

13 Diesem Ansatz entsprechend beruht ein Teil der empirischen Erhebungen dieser Arbeit auf der Methode der Experteninterviews. Darin gelten die befragten Experten als Repräsentanten ihrer Organisation und als Repräsentanten des Organisationshandelns, obwohl sie natürlich nicht mit der Organisation als ganzes identisch sind (vgl. Meuser/Nagel 1991).

zuweisungen“ (ebd.: 411), auf deren Durchsetzung sie Ressourcen und Strategien konzentrieren.

Insgesamt bieten kollektive Akteure damit als Interaktionspartner eine höhere Erwartungssicherheit als Individuen. Für die spieltheoretische Analyse folgt daraus, daß die Annahme vollständiger Information plausibler ist und die Analyse sich daher weniger um die strategischen Aspekte der Interaktion drehen muß, wie sie die nicht-kooperative Spieltheorie behandelt. Wie noch ausgeführt wird, ist hier die kooperative Spieltheorie relevanter, die die Identifikation von Lösungen und Lösungsmengen in den Vordergrund stellt.

Spieltheoretische Interaktionstypen: Koordination, Kooperation und Konflikt

Wie in der Organisations- und Politikwissenschaft wird auch in der Spieltheorie davon ausgegangen, daß Interdependenz die Voraussetzung für aufeinander bezogenes Handeln zweier oder mehrerer Spieler ist. Es werden nach den zugrundeliegenden Interessenkonstellationen drei Situationen unterschieden: die Koordinations-, die Kooperations- und die Konfliktsituation.

Eine Koordinationssituation liegt vor, wenn die Interessen der Spieler übereinstimmen, aber ein abgestimmtes Handeln notwendig ist, um die von allen gewünschte Lösung zu erreichen. Ein Lehrbuch-Beispiel ist die Frage, auf welcher Straßenseite ein Fahrzeug fahren soll. Den Beteiligten ist in der Regel egal, ob sie links oder rechts fahren, aber alle wünschen, daß das Handeln koordiniert erfolgt. Solange die Möglichkeit zur Koordination besteht, z.B. durch eindeutiges Handeln (rechts fahren) oder aufgrund gemeinsamer Erwartungen (in den meisten Ländern wird rechts gefahren), werden sie freiwillig ihr Handeln koordinieren. Da durch Koordination die Wohlfahrt nach dem Pareto-Kriterium immer erhöht wird, sind solche Situationen nur problematisch, wenn Kommunikation unmöglich ist, Erwartungen divergieren oder gar die relevanten Partner unbekannt sind. Die spieltheoretische Koordinationssituation entspricht in politischen Interaktionssituationen den Fällen, in denen die politische „Produktion“ unabhängig voneinander ist und lediglich die Ergebniskompatibilität sichergestellt werden muß (*pooled interdependence*). Diese Situationen sind typischerweise durch Standardisierung lösbar, wodurch wiederholte Kommunikation und hohe situative Komplexität vermieden werden. Das Koordinationsproblem im obigen Beispiel kann gelöst werden, indem die Fahrseite der Straße standardisiert wird.

Die Kooperationssituation ist dagegen komplexer. In einer Kooperationssituation ist ein abgestimmtes Handeln für alle Betroffenen vorteilhaft, aber über die Verteilung der Gewinne aus dem kooperativen Handeln herrscht Konflikt. Die Interessen sind folglich teilweise gleich- und teilweise gegeneinander gerichtet. Für die Kooperationssituation ist die als Geschlechterkampf bekannte Geschichte das

klassische Beispiel: Ein Ehepaar möchte einen gemeinsamen Abend verbringen, hat aber unterschiedliche Vorstellungen über die Gestaltung des Abends. Sie möchte am liebsten zum Boxkampf gehen, er ins Stadium zum Fußballspiel. Obwohl er sich nicht beim Boxkampf amüsiert noch sie beim Fußball, wäre ein getrennt verbrachter Abend für beide das denkbar schlechteste Ergebnis. Kooperation ist also erwünscht, aber auf welche Lösung soll sich das Ehepaar einigen?¹⁴ Eine Komplikation kann in der Kooperationssituation die Unsicherheit sein, ob getroffene Absprachen auch eingehalten werden (Sicherstellungsproblem, vgl. Zintl 1994: 240). Bestimmte Interessenkonstellationen geben nämlich beiden Partnern einen Anreiz zur einseitigen Nichtkooperation, wenn beidseitige Kooperation nicht sichergestellt werden kann. Im Aggregat entsteht in dieser dilemmatischen Situation beidseitige Nichtkooperation (Beispiel: Gefangenendilemma).

Der Grenzfall der Kooperationssituation ist der reine Konflikt. Er bezeichnet ist eine Situation mit vollkommen entgegengesetzten Interessen, in der der Zuegwinnt des einen dem Verlust des anderen Partners entspricht (Nullsummenspiel). Für das Zustandekommen der Konfliktsituation bedarf es in der Regel besonderer institutioneller Voraussetzungen, z.B. Anrechte eines Spielers, da bei einem (Um-)Verteilungskonflikt einer der Akteure eine Verschlechterung seiner Situation gegenüber dem Status quo erfährt.

Unter die Kooperationssituation lassen sich die beiden politischen Interaktionstypen Ressourcentausch und Gemeinschaftsproduktion fassen. Sowohl beim politischen Austausch als auch bei der Durchführung gemeinsamer Projekte erwachsen den beteiligten Akteuren aus der Kooperation Vorteile, aber es besteht Unsicherheit darüber, welche Konditionen für den Ressourcentausch bzw. Gemeinschaftsprojekte gelten, wie also die Kosten und Nutzen zwischen den Akteuren (Spielern) aufgeteilt werden. Die politischen Interaktionstypen unterscheiden sich innerhalb dieser Kooperationssituation nach dem Ausmaß der Abhängigkeit von den Ressourcen des anderen im weiteren Sinne. Der Unterschied zwischen Ressourcentausch und Gemeinschaftsproduktion besteht ja darin, ob die Abhängigkeit von der Interaktion punktuell (*sequential interdependence*) oder vollständig (*reciprocal interdependence*) ist. In der spieltheoretischen Klassifizierung steht dagegen die Differenzierung zwischen Situationen mit gegenseitiger und mit einseitiger Abhängigkeit (Kooperations- bzw. Konfliktsituationen) im Vordergrund, die in der Politikwissenschaft wie oben erläutert unter dem Stichwort *resource dependence* behandelt wird.

14 Das Geschlechterkampf-Spiel hat zwei Gleichgewichte, nämlich entweder gemeinsam zum Boxkampf oder gemeinsam zum Fußball zu gehen. Welches dieser Gleichgewichte letztendlich gewählt wird, kann nur bei weiterer Spezifikation der Spielregeln (z.B. Verteilung der Verhandlungsmacht zwischen den Ehepartnern) bestimmt werden.

Abbildung 2-4: Spieltheoretische Interaktionstypen

	<i>Koordination</i>	<i>Kooperation</i>	<i>Konflikt</i>
<i>Definition der Situation</i>	Die Spieler können nur gewinnen oder Verluste abwenden, wenn sie ihre Strategien aufeinander abstimmen. Interessen sind gleichgerichtet.	Ein Zusammengehen ist für alle Spieler vorteilhaft, aber über die Verteilung der Gewinne herrscht Konflikt. Interessen sind teilweise gleich- und teilweise gegeneinander gerichtet.	Der Zugewinn des einen entspricht dem Verlust des anderen Spielers. Interessen sind vollkommen antagonistisch.
<i>Spieltypus</i>	Positivsummenspiele, z.B. <i>win-win</i> -Spiel	<i>Mixed-motive</i> -Positivsummenspiele, z.B. <i>Chicken</i> , Geschlechterkampf; Sicherstellungsproblem: z.B. Gefangenendilemma	Nullsummenspiele
<i>Gegenstand*</i>	Allokative Effizienzverbesserung	Allokative Effizienzverbesserung (öffentliche Güter, Externalitäten)	Umverteilung, Eigentumsrechte
<i>Institutionelle Voraussetzungen</i>	Freiwilligkeit, Kommunikation, Normen, „signalling“, konvergente Erwartungen	Freiwilligkeit* unter anderem: Sicherstellungsproblem ist gelöst	Unfreiwilligkeit* Anrechte, Macht
<i>Wohlfahrts- und Verteilungswirkung</i>	Koordination bringt immer Pareto-Verbesserung, keine Umverteilung bei vollkommen gleichgerichteten Interessen	Pareto-Verbesserung gegenüber Nichtkooperation, ungewisse Verteilungsergebnisse	Nur Umverteilungswirkung: einer wird schlechter-, einer bessergestellt
<i>Geeignetes Entscheidungsverfahren*</i>	Einstimmigkeit	Einstimmigkeit	Mehrheitsentscheid

Quelle: Eigener Entwurf; zu * vgl. Mueller (1989: 105).

Abbildung 2-4 gibt einen Überblick über die Merkmale der möglichen Konstellationen. Der reine Koordinationsfall ist wenig problematisch, da die Interessen der Beteiligten gleichgerichtet sind. Hier konzentriert sich die Frage darauf, ob und unter welchen Bedingungen – Kosten werden eine zentrale Rolle spielen – Kommunikation bzw. „signalling“ für die Beteiligten möglich und lohnend ist. Die Kooperationssituation ist komplexer strukturiert, da zugleich Problemlösungsmöglichkeiten und Verteilungsfragen berührt sind, deren Lösung nach Scharpf (1992: 21f.) prinzipiell inkompatible Verhaltensstile (kooperativ und kompetitiv) erfordert

und auch hervorruft. Die institutionellen Voraussetzungen für das Zustandekommen von Kooperation werden daher anspruchsvoller und stärker situationsabhängig sein. In der politischen Praxis ist die reine Koordination äußerst selten, und in der Tat sind meistens Verteilungsfragen mit gemeinsamem Handeln verknüpft – bis hin zum reinen Konflikt, der nur Umverteilung beinhaltet. Die Umverteilungszielsetzung ist verantwortlich dafür, daß über Konfliktsituationen nur durch Mehrheitsentscheid befunden werden kann, indem die Mehrheit einzelnen Lasten zuweist.

Lösungen für Koordinations- und Kooperationssituationen lassen sich hingegen durch einstimmige Entscheidung herbeiführen. Bei Koordinationsproblemen reicht prinzipiell ein Informationsaustausch, um die ohnehin gleichgerichteten Interessen zu koordinieren. Sofern es die Gruppengröße erlaubt, werden Verhandlungen notwendig sein, um eine allseits akzeptable Lösung von Kooperationsituationen zu erzielen. Im folgenden wird die in der politischen Realität dominante Kooperationsituation hinsichtlich ihrer spieltheoretischen Modellierungsmöglichkeiten näher beleuchtet.

Die Spieltheorie betrachtet Kooperationssituationen in „kooperativen“ und in „nicht-kooperativen“ Kontexten, die sich nicht in ihren Annahmen über die prinzipielle Möglichkeit von Kooperation, sondern in ihren Annahmen über die Durchsetzungsbedingungen von Vereinbarungen unterscheiden. Der kooperative Kontext zeichnet sich gegenüber dem nicht-kooperativen dadurch aus, daß verbindliche Abmachungen zwischen den Spielern möglich sind. Das heißt, daß die Beteiligten miteinander kommunizieren können und die Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen sichergestellt ist. Das Spiel kann sich auf die Gestaltung der Abmachung konzentrieren und die Bedingungen ihrer Durchsetzung vernachlässigen (vgl. Holler/Illing 1993: 184). Nicht-kooperative Spiele, also strategische Interaktionen ohne die Möglichkeit verbindlicher Absprachen, müssen die Anreize für von Vereinbarungen abweichendem Verhalten in die Analyse einbeziehen (Beispiel: Gefangenendilemma). Sie zeichnen sich daher generell dadurch aus, daß die Zahl der Handlungsalternativen größer ist und die gleichgewichtigen Lösungen als Ergebnis strategischen Handelns reale Situationen in vielen Fällen besser erfassen als kooperative Spiele (Friedman 1986: 148f.). Andererseits besteht oftmals das Problem multipler Gleichgewichte.

Bei kooperativen Spielen lassen sich, je nachdem, ob Koalitionenbildung unter den Spielern möglich ist, wiederum zwei Stränge unterscheiden. Koalitionsspiele sind n -Personenspiele, bei denen zwischen Teilgruppen (Koalitionen) verbindliche Abmachungen möglich sind. Verhandlungsspiele sehen dagegen von Koalitionen ab. Um diese Verhandlungsspiele soll es im weiteren gehen. Die Bedeutung von Verhandlungen im Politikprozeß wurde im ersten Teil dieses Kapitels herausgearbeitet. Die Besonderheiten der Koalitionenbildung spielen bei formalen Abstimmungen insbesondere in der Politikformulierung eine Rolle (vgl. z.B. die

Analysen von Holzinger 1995 und Schnorpfel 1996 für die Europäische Union), für die Implementationsphase sind sie weniger relevant, weshalb in dieser Arbeit Verhandlungsspiele verwendet werden.

Die Verhandlungstheorie, die sich zur Zeit noch stark entwickelt, ist allerdings schon längst nicht mehr nur der kooperativen Spieltheorie zuzuordnen. Vielmehr werden bei der Analyse von Verhandlungssituation und -prozeß zunehmend auch strategische, nicht-kooperative Modelle gewählt, die z.B. im Kontext unvollständiger Information auch Phänomene wie den Abbruch von Verhandlungen erklären können. Unter bestimmten Umständen führen der kooperative und der nicht-kooperative Kontext auch zu den gleichen Verhandlungsergebnissen. Der axiomatische Ansatz, der von Nash (1950, 1953) begründet wurde und der kooperativen Spieltheorie zugeordnet wird, formuliert ein System allgemeiner Annahmen (Axiome), die Verhandlungslösungen plausiblerweise erfüllen sollten. Zu den von Nash formulierten Axiomen gehören unter anderem die Annahmen, daß die Verhandelnden eine pareto-optimale Lösung vereinbaren werden und daß sie gleiches Verhandlungsgeschick haben. Legt man diese (und weitere) Annahmen zugrunde, läßt sich eine Verhandlungslösung ermitteln, die eine plausible Bewertung einer Verhandlungssituation darstellt. Alternative Axiomensysteme wurden z.B. von Kalai und Smorodinski (1975) angeboten. Der axiomatische Ansatz abstrahiert von den konkreten institutionellen Gegebenheiten der Verhandlungssituation. In dem Maße, in dem Modelle von Verhandlungen den Prozeß einbeziehen, der zu bestimmten Verhandlungsergebnissen (Abmachungen) führt, werden aber auch strategische, nicht-kooperative Spielzüge eine Rolle spielen. Auch in dieser Arbeit wird der kooperative, axiomatische Ansatz mit nicht-kooperativer Verhandlungstheorie verbunden. Die Einzelheiten und Gemeinsamkeiten der beiden Theoriestränge werden im vierten Kapitel ausgeführt.

Der Politikprozeß als Serie von Verhandlungsspielen

Weiter oben wurden die Phasen des Politikprozesses dargestellt, und es wurde begründet, daß die Teilphasen wegen vorhandener Wechselwirkungen nicht ohne weiteres voneinander isoliert betrachtet werden können. Eine Erfassung und Beschreibung des gesamten Prozesses stößt jedoch aufgrund seiner Komplexität nicht nur in der deskriptiv-induktiven Politikanalyse an die Grenzen der Machbarkeit. Dies gilt erst recht für die spieltheoretische Modellierung. Insofern wird es nötig sein, durch eine sinnvolle Zerlegung der betrachteten Realität Komplexität zu reduzieren. Hierbei geht es darum, ein oder mehrere überschaubare Spiele aus den zahlreichen Verknüpfungen zu anderen Spielen zu isolieren, um sie unabhängig von diesen analysieren zu können. Die Verknüpfungen können darin bestehen, daß ein Spiel unter dem Einfluß zeitlich vor- oder nachgelagerter Spiele steht. In

diesem Fall müßte prinzipiell jeder Spieler von jedem Teilspiel aus die Auswirkungen seiner Handlungen auf alle nachfolgenden Spiele kalkulieren, also „global“ optimieren. Die Verknüpfungen können auch darauf beruhen, daß für einige Spieler ein sachlicher Zusammenhang mit anderen simultanen Spielen oder „Handlungsarenen“ besteht, die Rückwirkungen auf das betrachtete Spiel haben. In diesem Fall entstünde ebenfalls ein kaum noch überschaubares n-Personenspiel. Im folgenden werden zunächst allgemein verbundene Spiele und die Möglichkeiten der Isolierung betrachtet, um anschließend auf den hier interessierenden Anwendungsfall, Spiele im Politikprozeß, einzugehen.

In der politikwissenschaftlichen *rational choice*-Literatur wird versucht, dem Problem hoher Komplexität aufgrund verbundener Handlungsarenen mit Hilfe des Konzepts der „nested games“ (Heckathorn 1984: 169ff.; Tsebelis 1990) bzw. der „connected games“ oder auch der „games within games“ (Shubik 1984: 643ff.) zu begegnen. Tsebelis geht davon aus, daß viele für den Außenbetrachter scheinbar irrationale (weil suboptimale) Handlungen durch die Einbeziehung des weiteren Spielkontextes erklärbar werden, da häufig Handlungen eines Spielers Konsequenzen in mehreren Spielen haben. Die Modellierung politischer Vorgänge vernachlässigt oftmals die Abhängigkeit der Auszahlungen der Spieler von anderen Unterspielen. Ein scheinbar irrationales Handeln im betrachteten Spiel erkläre sich dann als Optimierungsverhalten über alle relevanten Spiele hinweg. Die Einbeziehung des Handlungskontextes verändert also die Auszahlungen, die mit den Strategien der Spieler korrespondieren.

„Nested games“, so die Annahme von Tsebelis, unterscheiden sich qualitativ von n-Personenspielen und können daher anders modelliert werden. Er geht davon aus, daß ein Teil der Spieler unvollständige Information über die Verknüpfungen und damit die Auszahlungen eines anderen Teils der Spieler hat und zugleich nur unvollständige Kenntnisse über diesen Informationszustand besitzt (Tsebelis 1990: 56). Übersetzt in ein Beispiel beschreibt dies folgende Informationszustände: Eine Politikerin weiß de facto nicht, was sich hinter den Kulissen alles abspielt, ist aber davon überzeugt, daß sich nichts abspielen kann, von dem sie nichts weiß. Über die einem Teil der Spieler unbekanntes Auszahlungsänderung werden Rückwirkungen aus anderen Spielen (Kontexten) in das betrachtete Spiel integriert, ohne daß alle Verbindungen im einzelnen expliziert werden müssen. Die Annahme unvollständiger Information ist allgemein üblich, die Annahme, daß Akteure nicht wissen, daß sie nur unvollständig informiert sein können, erscheint hingegen wenig plausibel. Auch Scharpf (1991: 293f.) geht davon aus, daß dieser Informationszustand nicht stabil sein kann, weil die einmal erlebte Überraschung sofort zu einer Anpassung der Erwartungen in folgenden Spielen führen wird.¹⁵

15 Das Konzept der „nested games“ bei Heckathorn läuft auf das Argument hinaus, Prozesse dürften nicht als simultane Spielzüge modelliert und optimiert werden, sondern müßten als

Die „nested games“ liefern daher für diese Arbeit keine brauchbare Methode der vereinfachenden Abgrenzung einzelner Spiele.

Die Isolierung eines Spiels aus dem Kontext der Strategien in weiteren Spielen kann daher nur eine Relevanz-Entscheidung des Modellierers oder der Modelliererin sein. Im einfachsten Fall sind die Verbindungen einiger der Spieler zu weiteren Spielen nicht relevant, weil sie zu einem anderen funktionalen politischen Subsystem gehören (Scharpf 1991: 298) und daher die Auszahlungen des betrachteten Spiels nicht tangieren. Diese Verknüpfungen können legitimerweise ignoriert werden, nicht aber die innerhalb eines funktionalen Systems. Bei zeitlich aufeinanderfolgenden Spielen kann es vorkommen, daß die Ergebnisse der nachfolgenden Spiele keine Auswirkung auf die Nutzen der Spieler im betrachteten Spiel haben. Dann können diese nachfolgenden Spiele ignoriert werden. Weiterhin ist denkbar, daß gewählte Strategien im betrachteten Spiel keinen den Spielern *bekanntem* Einfluß auf den Ausgang des gesamten Spiels haben. Dies wäre bei Situationen mit großer Unsicherheit der Fall und kann sowohl bei simultanen als auch bei Spielen mit zeitlicher Abfolge auftreten. Auch Spiele in anderen Handlungsarenen, deren Einfluß auf die Auszahlungen des betrachteten Spiels sehr schwach ist, weil nur ein geringer sachlicher Zusammenhang besteht, können unter Umständen vernachlässigt werden. Dies gilt ebenso für zeitlich nachfolgende Spiele, die erst mit so großer Zeitverzögerung zu relevanten Ergebnissen führen, daß sie vom Zeitpunkt des betrachteten Spiels aus durch Abdiskontierung einen zu vernachlässigenden Gegenwartswert haben und daher irrelevant sind (vgl. zu diesem Problem Wiesenthal 1988: 79ff.).

Eine weitere Rechtfertigung für Relevanz-Entscheidungen bezieht sich auf den Stellenwert spieltheoretischer Erklärungen. Spieltheoretische Modelle haben die Aufgabe, Phänomene (hier: Verhandlungsergebnisse) anhand der strategischen Logik der Situation zu erklären. Sie erheben nicht den Anspruch, das tatsächliche Verhalten von Individuen oder Gruppen nachzuzeichnen, sondern eine Annäherung an reale Prozesse zu liefern, die auf den systematischen Strukturen einer Situation beruhen (vgl. Morrow 1994: 6f., 302ff.; Ryll 1989: 12f.). Daher können prinzipiell Verknüpfungen zwischen Spielen vernachlässigt werden, sofern sie nicht *systematisch* in dieser Art strategischer Situation auftreten.¹⁶ Dieser zweite Typus von Relevanz-Entscheidung reduziert Komplexität durch Vernachlässigung situativ variabler Verknüpfungen des betrachteten Spiels mit anderen Handlungsarenen. Bei dieser Abstraktion können spieltheoretische Erklärungen um so besser greifen, je stärker eine reale Situation strukturiert ist, also je präziser die Spieler und die

Spielsequenz dargestellt und mittels Rückwärtsinduktion gelöst werden (Heckathorn 1984: 169ff.). Hierin steckt jedoch keine Komplexitätsreduktion.

16 Abstraktionen werden ja notwendigerweise immer, auch bei Beschreibungen, vorgenommen. Allerdings kann bei der Anwendung eines formalen Modells auf ein konkretes Phänomen die Erklärung schwerfallen, wenn sehr viele situative Faktoren eine Rolle spielen.

Spielregeln (mögliche Spielzüge, Reihenfolge der Züge und Informationszustände) definiert und folglich situative Abweichungen von der Grundstruktur minimiert sind.

Diese Überlegungen sollen nun auf die Modellierung des Politikprozesses übertragen und dafür konkretisiert werden. Begreift man den Politikprozeß als Kette zum Teil verschränkter Phasen, stellt sich die Frage, ob und wie vorhergehende und nachfolgende Prozesse berücksichtigt werden müssen, wenn eine Phase oder gar nur ein Teilschritt einer Phase betrachtet werden soll. Shubik schlägt vor, den Politikprozeß als eine Serie von „local interest games“ zu begreifen (vgl. Shubik 1986: 579, Shubik 1984: 641ff.). Die Spieler der lokalen Spiele variieren über die Zeit, sind aber für das einzelne lokale Spiel in der kurzen Frist als fix anzusehen. Sie verhalten sich „locally rational“ (Shubik 1986: 573), d.h. sie optimieren ihr Verhalten nur in bezug auf das lokale Spiel. Die Ergebnisse eines lokalen Spieles stellen die Regeln des folgenden Spieles im Politikprozeß dar. Der gesamte Politikprozeß ist die Aneinanderreihung der Spiele (vgl. in diesem Sinne auch Heckathorn 1984: 148). Das System ist zwangsläufig unterdeterminiert, da multiple Gleichgewichte in einem lokalen Spiel sich im Prozeß kumulieren, selbst wenn die einzelnen lokalen Spiele gut beschrieben werden können. Was aus diesem Ansatz übernommen werden kann, ist die Vorstellung, daß bei jedem Teilschritt des Politikprozesses ein neues Spiel beginnt, dessen Ergebnisse wiederum der Beginn und gleichzeitig die Regeln eines neuen Spieles sind. Allerdings ist begründungsbedürftig, warum „lokales“ Optimierungsverhalten angenommen wird. Prinzipiell müßte jeder Spieler von seinem lokalen Spiel aus auch die Veränderungen in den Auszahlungen aller nachfolgenden für ihn relevanten Spiele im Politikprozeß, die durch seine Entscheidungen verursacht werden, einkalkulieren, also „global“ optimieren. Lokales Verhalten kann in jedem Einzelfall nur dann angenommen werden, wenn entsprechende Relevanz-Entscheidungen begründet werden können.

Das Beispiel Implementation verdeutlicht dies. Der Implementationsprozeß ist nach Shubik (1986: 580ff.) oftmals ein Spiel der bestehenden Verwaltung gegen politisch eingesetzte Programmverantwortliche. Während die Persistenz letzterer an die Erfüllung der politischen Programmziele gekoppelt ist, rangieren bei der Verwaltung Ziele wie Arbeitsplatzsicherheit und geringe Veränderungen in der eigenen Arbeitssituation an vorderer Stelle der Präferenzskala. Konflikte entstehen, wenn die Verwaltung für die von ihr geforderte Flexibilität und Anpassung keine Kompensationen erhält oder entsprechende Sanktionen fehlen. Dann müssen die Konditionen für eine Anpassung der Verwaltung ausgehandelt werden. Die Verwaltung optimiert dabei lokal, d.h. sie berücksichtigt die nachfolgende Phase des Politikprozesses nicht, weil in diesem Modell die Programmergebnisse für sie keine relevante Größe sind. Den Programmverantwortlichen werden die Programm-ergebnisse hingegen durchaus wichtig sein – wenn ihr Erfolg z.B. nach vorausgab-

ten Mitteln, abgeschlossenen Verträgen oder ähnlichem bemessen wird. Allerdings haben sie in diesem Modell wenig Anlaß, sich um die Programmwirkungen, also das nächste lokale Spiel (in diesem Fall gegen die „Natur“), zu sorgen. Selbst wenn die Programmverantwortlichen z.B. aufgrund der Einführung neuer Evaluierungsverfahren nach den Programmwirkungen beurteilt würden, könnte der oben genannte Fall eintreten, daß sich die Wirkungen erst nach dem relevanten Zeitraum (z.B. Legislaturperiode) zeigen und daher zum Zeitpunkt des Spiels irrelevant sind. Oder aber bei bestimmten Wahrscheinlichkeitseinschätzungen über die Wirkungen alternativer Implementationsstrategien sind die Auszahlungen für alle Strategien gleich und das hintere Teilspiel (in diesem Beispiel gegen die „Natur“) spielt deshalb bei der Optimierung keine Rolle.

Beide Vereinfachungen, also das Herauslösen eines Spiels aus dem Politikprozeß, der als Serie von Verhandlungsspielen betrachtet wird, und das Absehen von Verknüpfungen dieses Spiels mit anderen Spielen, können nicht allgemeingültig theoretisch gerechtfertigt werden, sondern werden für jeden Fall neu zu begründen sein. Dieses Problem wird im fünften Kapitel wieder aufgegriffen, in dem die Auswirkungen der sequentiellen Spielstruktur auf die Effizienz von Verhandlungsergebnissen und die Aufteilung der Kooperationsgewinne analysiert werden. Im folgenden werden normative Kriterien zur Beurteilung von Verhandlungsergebnissen entwickelt, die die Grundlage für staatliche Steuerungseingriffe bei der institutionellen Gestaltung des Implementationsprozesses bilden können.

2.2 Beurteilung von Verhandlungsergebnissen im Politikprozeß

Verhandlungen sind zur Lösung von Situationen angemessen, in denen Akteure durch Kooperation Gewinne erzielen können, die Verteilung dieser Gewinne jedoch strittig ist. Dieser Abschnitt wendet sich nun der normativen Bewertung von Verhandlungsergebnissen zu, d.h. der Frage, welche Verhandlungsergebnisse im Politikprozeß als wünschenswert angesehen werden können. Dabei werden die Dimensionen „Effizienz“ und „Verteilung der Kooperationsgewinne“ unterschieden. In der *public choice*-Literatur konnte das normative Problem einer Auswahl zwischen mehreren gesellschaftlichen Zuständen bislang nicht widerspruchsfrei gelöst werden. Geht es in dieser Literatur jedoch letztendlich um das Abwägen zwischen den Interessen von Individuen, so sind bei politischen Akteuren, die Individuengruppen im Rahmen des demokratischen Prozesses vertreten, zusätzliche Überlegungen im Hinblick auf die demokratische Legitimation und auf die Prinzipien des fiskalischen Föderalismus anzustellen. Da die zugrundeliegenden Theorien die Frage der Verteilung von Kooperationsgewinnen entweder nicht stellen (Demokratietheorie) oder nicht eindeutig beantworten (Finanzwissenschaft), wird der Versuch unternommen, ein plausibles und operationalisierbares

Beurteilungskriterium zu entwickeln. Dabei wird schließlich auch die Bedeutung der Transparenz von Verhandlungsprozessen herausgearbeitet.

Weitere mögliche Kriterien, die in der Literatur an Politikerergebnisse angelegt werden, umfassen ihre Sachangemessenheit, Akzeptanz und Gerechtigkeit (vgl. z.B. Holzinger 1998). Die Sachangemessenheit bezieht sich darauf, inwiefern in einem Entscheidungsverfahren Informationen angemessen verarbeitet werden, so daß das verfügbare Wissen zum Entscheidungsgegenstand in den Ergebnissen Berücksichtigung findet. Theoretisch wird bei diskursförmigen Entscheidungsverfahren, zu denen auch Verhandlungen zählen, eine höhere Sachangemessenheit unterstellt als bei anderen Verfahren wie etwa Abstimmungen. Da dieses Kriterium am Vergleich unterschiedlicher Verfahren und nicht an ihren Ergebnissen zu überprüfen ist, wird es im Zusammenhang mit der hier verfolgten Fragestellung vernachlässigt. Die Akzeptanz von Politikerergebnissen ist ebenfalls vom Entscheidungsverfahren abhängig und steigt in der Regel mit dem Ausmaß der Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung. Verhandlungen im politischen Prozeß sind repräsentative Verfahren. Insofern ist die Akzeptanz von Verhandlungsergebnissen mit dem Kriterium der demokratischen Legitimation abgedeckt. Das Kriterium der Gerechtigkeit kann sich einerseits auf Verfahrensgerechtigkeit, andererseits auf Verteilungsgerechtigkeit beziehen. Bei der Verfahrensgerechtigkeit geht es in erster Linie um gleiche Rechte bei der Entscheidungsfindung, also wiederum um die demokratische Legitimation. Für Verteilungsgerechtigkeit können unterschiedliche Gerechtigkeitsnormen wie Fairneß und Gleichheit als Maßstab dienen.

2.2.1 Effizienz

Das Effizienzkriterium zielt auf die beste Ausnutzung einer Situation ab – z.B. ein Tausch oder die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen –, indem mit gegebenen Mitteln der höchste Ertrag erzielt oder ein gegebener Ertrag mit dem geringsten Mitteleinsatz erreicht wird. Durch optimale Allokation von Ressourcen soll ein Zustand möglichst großen Gesamtnutzens hergestellt werden, der eine Verschwendung von Gütern vermeidet. Für Verhandlungen über die Aufteilung eines Kuchens mit zwölf Stücken heißt dies z.B., daß die Summe der Kuchenallokationen auf die verhandelnden Parteien zwölf Stücke ergeben muß. Sofern die Verhandelnden aus Kuchen Nutzen ziehen, wäre es ineffizient, nur elf Stücke zu verteilen.

Welches Effizienzkriterium an soziale und politische Entscheidungen praktisch angelegt werden kann, hängt davon ab, welche Entscheidungsregel Anwendung findet. Bei Mehrheitsentscheidungen sind die Ergebnisse daran zu messen, ob der erzielte Gesamtnutzen gegenüber dem Status quo erhöht wurde (Kaldor-

Kriterium). Dabei ist es möglich, daß einzelne zugunsten von anderen verlieren. Verhandlungen setzen dagegen einstimmig akzeptierte Ergebnisse voraus und schließen daher alle Lösungen aus, bei denen ein einzelner verliert. In diesem Sinne ineffiziente Verhandlungsergebnisse werden mit Hilfe des Pareto-Kriteriums identifiziert: Solange es noch eine Verhandlungslösung gibt, die mindestens einen Verhandlungspartner besserstellen könnte, ohne die anderen schlechterzustellen, ist das Verhandlungsergebnis nicht effizient oder pareto-optimal.¹⁷ Das Pareto-Kriterium beinhaltet durch seine Orientierung am Status quo, gegenüber dem niemand schlechtergestellt werden darf, eine Art der „Besitzstandswahrung“, die die Anfangsausstattungen der Verhandellnden schützt. Verhandlungen können folglich nur dann zustande kommen, wenn die Anfangsausstattungen von den Beteiligten akzeptiert werden bzw. wenn diese eine Veränderung der Verteilung der Anfangsausstattungen – z.B. durch Revolution – für aussichtslos, zu kostspielig oder zu riskant halten. Die Beteiligung an Verhandlungen sagt aus diesem Grund auch nichts über die tatsächliche Akzeptanz oder die Fairneß der Ergebnisse aus.

Eine normative Beurteilung unterschiedlicher Verteilungszustände wird in der Finanzwissenschaft mit Hilfe einer sozialen Wohlfahrtsfunktion angestrebt. Diese Funktion aggregiert die Präferenzen der Mitglieder eines Gemeinwesens entweder durch additive oder durch multiplikative Verknüpfung und ermöglicht damit die Auswahl des Verteilungszustandes, der den Gesamtnutzen der Mitglieder maximiert. Während die additive soziale Wohlfahrtsfunktion nicht von Anfangsausstattungen abhängt, weil nur absolute Nutzenunterschiede verglichen werden, beruht die multiplikative soziale Wohlfahrtsfunktion auf relativen Nutzenzuwachsen gegenüber dem Status quo. Die multiplikative Funktion schützt damit die Wohlfahrt des einzelnen mehr als die additive und führt zu einer stärker egalitären Verteilung der Kooperationsgewinne.¹⁸ Dies wird mit dem Argument kritisiert, daß die Berücksichtigung der vorhandenen Anfangsausstattungen ungeeignet sei, Ungleichheiten zwischen Individuen auszugleichen (vgl. Sen 1970: 121). Aus diesem Grund definieren Kaneko/Nakamura (1979: 423) den Status quo als denkbar schlechtesten Zustand, den die Individuen einer Gesellschaft erreichen können. Hierbei können die sich ergebenden Verteilungen auch negativ von der Anfangsausstattung abweichen, so daß die Ergebnisse nicht mehr pareto-effizient sind.

17 Das weit gefaßte Pareto-Kriterium fordert, daß das Verhandlungsergebnis mindestens so gut oder besser sein sollte wie ein anderes.

18 Ein Zustand, der einem Individuum A zwei und einem Individuum B drei (kardinal vergleichbare) Nutzeinheiten zuweist, ist bei der multiplikativen Funktion jenem Zustand überlegen, der A eine und B fünf Nutzeinheiten zugesteht ($2 \times 3 > 1 \times 5$). Die additive Funktion würde hingegen die stärker differenzierende Verteilung auswählen ($2 + 3 < 1 + 5$) (vgl. Mueller 1989: 380). Ng (1981: 240) kritisiert den egalisierenden Effekt, weil Individuen mit hohem Wohlfahrtsniveau zugunsten von anderen Individuen mit sehr niedrigem Wohlfahrtsniveau stark belastet werden.

Diese Lösung wird daher nie einstimmig gewählt werden und kann nicht durch Verhandlungen erreicht werden.

Daß sich diese Arbeit am Pareto-Kriterium und der auf ihm beruhenden Nash-Verhandlungslösung (Nash 1950; vgl. Kapitel 4) orientiert, die auch als multiplikative Wohlfahrtsfunktion angesehen wird (DeMeyer/Plott 1971; Sen 1970), läßt sich nicht nur mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit in Verhandlungen begründen. Wie in Abschnitt 2.2.3 ausgeführt wird, ist bei kollektiven politischen Akteuren davon auszugehen, daß ihre Anfangsausstattungen bereits das Ergebnis kollektiver Willensbildung (Mehrheitsentscheid) und insofern durch die Aggregation der Präferenzen des Wahlvolks demokratisch legitimiert sind.

Bei der Beurteilung der Effizienz von Verhandlungsergebnissen muß auch berücksichtigt werden, wie effizient das Verfahren ist, das die Entscheidungen herbeiführt (Verfahrenseffizienz). Dieser Aspekt wird allerdings, unter anderem weil er schwer zu operationalisieren ist, in der Literatur oftmals vernachlässigt, und es werden somit Verhandlungen unter Ausblendung von Transaktionskosten betrachtet. Beim Vergleich der Transaktionskosten von Verhandlungen mit denen anderer Entscheidungsmechanismen, z.B. Mehrheitsentscheiden, werden in erster Linie die Zeitverzögerungen fokussiert, die den Parteien durch die Suche nach einem allseits akzeptablen Verhandlungsergebnis entstehen (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 63ff.; Mueller 1989: 50f.). Zeitverzögerungen können einerseits direkte Kosten verursachen (z.B. Streikgeld bei Lohnverhandlungen), andererseits beinhalten sie auch Opportunitätskosten. Strategische Manöver erhöhen den Zeitaufwand sowie die Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Ergebnissen, und sie bergen das Risiko, daß Verhandlungen gänzlich scheitern und die Kooperationsgewinne nicht realisiert werden (Milgrom/Roberts 1990: 72ff.). Der Zeitverlust kann so hoch sein, daß er die Gewinne aus der Kooperation überwiegt. In nicht-kooperativen Verhandlungsmodellen werden als Transaktionskosten ebenfalls Zeitverzögerungen, aber auch fixe Verhandlungskosten angenommen (Rubinstein 1982; Binmore/Dasgupta 1987: 15f.). Diese Modelle gehen allerdings erst in den komplexeren Varianten davon aus, daß die Transaktionskosten tatsächlich anfallen, da deren Vermeidung als zentrales Motiv für eine rasche Einigung angesehen wird (vgl. dazu Kapitel 4).

Zusammenfassend fordert das Effizienzkriterium bei der Entscheidungsregel „Einstimmigkeit“, daß nur pareto-optimale Verhandlungsergebnisse erzielt werden, und zwar in einem Verfahren, das Transaktionskosten möglichst minimiert.

2.2.2 Demokratische Legitimation

Wie müssen die Ergebnisse von Verhandlungen zwischen politischen Akteuren beschaffen sein, um den Anforderungen demokratischer Selbstbestimmung zu

genügen? Um diese Frage zu beantworten, wird im folgenden an den in der Literatur festgestellten Demokratiedefiziten von Politik, die Ergebnis von Verhandlungen ist, angesetzt. Dabei werden jene Kriterien demokratischer Legitimation näher betrachtet, die in Verhandlungen als verletzt gelten. Aus den Demokratiedefiziten lassen sich Anforderungen an die Verteilung von Kooperationsgewinnen in Verhandlungen ableiten, die als demokratisch legitimiert gelten können.

Die Frage nach der demokratischen Legitimation von verhandelten Politikentscheidungen wurde in der Bundesrepublik unter anderem im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen im Föderalstaat diskutiert. In jüngerer Zeit konzentriert sich die Debatte auf Verhandlungen zwischen den Staaten der Europäischen Union. Hier geht es darum, inwiefern verhandelte Politikentscheidungen noch der nationalen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und folglich demokratisch legitimiert sind (vgl. Grande 1996; Scharpf 1993b; Zürn 1996a, b). Diese Bedenken sind gleichermaßen auch für Verhandlungen zwischen zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Regierungen sowie zwischen anderen politischen Akteuren eines Nationalstaats angebracht (vgl. Scharpf 1993b: 181f.). Ähnliche Fragen werden auch in der demokratietheoretischen Diskussion der Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie gestellt (vgl. Schmidt 1997).

Die Kritik an Verhandlungen zwischen Staat, gesellschaftlichen Gruppen, Parteien, Verbänden usw. als demokratischem Entscheidungsmechanismus bezieht sich in diesen Debatten im wesentlichen auf einen Widerspruch zwischen der erforderlichen Autonomie der Verhandelnden und ihrer demokratischen Kontrolle. Wie oben bereits ausgeführt wurde, erfordern Verhandlungen, daß jeder Akteur über genügend Freiraum verfügt, Ressourcen flexibel einzubringen und Politikentscheidungen bzw. -konkretisierungen zu treffen, auf die sich alle Beteiligten durch gegenseitige Anpassung einigen können. Die Verhandelnden müssen autorisiert sein, flexibel auf Angebote reagieren und Kompromisse eingehen zu können. Die in Verhandlungen notwendige Anpassung an die Interessen der Verhandlungspartner beinhaltet zwangsläufig einen Autonomieverlust der formal unabhängigen Organisationen in dem Sinne, daß nicht mehr nur die eigene Organisationslogik die Politikentscheidungen bestimmt, sondern das Zusammenwirken mehrerer Gruppen oder Organisationen. Hieraus folgt allerdings, daß die durch die Organisationen Vertretenen – seien es Wähler oder Mitglieder – nicht immer zurückverfolgen können, wie die Entscheidungen entstanden sind, welche Alternativen zur Verfügung standen und welche im Verhandlungsprozeß ausgeschlossen werden mußten. Im Rahmen der Politikverflechtungsdebatte wurde bereits in den siebziger Jahren festgestellt, daß in horizontalen interorganisatorischen Verhandlungen Verhandlungspakete geschnürt werden, die den Wählern anschließend kaum vermittelt werden können und daher eine „Entmündigung“ der Bürger darstellen. Die Übersetzung von Individualpräferenzen in Kollektiventscheidungen ist so nicht mehr transparent und kontrollierbar, und es ist schwierig, über diese

Entscheidungen Rechenschaft abzulegen bzw. einzufordern. Eine engere Koppelung von Verhandlungen an institutionalisierte Beteiligungs- und Kontrollrechte steht jedoch im Widerspruch zu der in Verhandlungen erforderlichen Autonomie (vgl. Benz 1998).¹⁹ Damit verletzen Verhandlungen ein zentrales Kriterium demokratischer Legitimation, nämlich die Zuordnungsbedingung.

Die Zuordnungsbedingung fordert, daß politische Entscheidungen den Entscheidungsträgern zurechenbar sein müssen, damit diese zur Verantwortung gezogen und die einmal gefällten Personalentscheidungen gegebenenfalls revidiert werden können. Die Bürger eines Gemeinwesens müssen in regelmäßigen Abständen die Exekutive (Regierung und Verwaltung) ab- oder wiederwählen können, und die Legislative muß in die Lage versetzt werden, die Exekutive zu kontrollieren. Dafür muß den Bürgern ein Mindestmaß an Information über die Leistungen und Aktivitäten der Amtsinhaber zur Verfügung stehen, d.h. die Entscheidungsprozesse müssen transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar sein (vgl. Dahl 1989: 111ff.; Zürn 1996a: 41; Benz 1998: 202). Die Forderung nach Transparenz gilt gleichermaßen für das Verhältnis zwischen Verbänden oder anderen Gruppierungen und ihren Mitgliedern. Sie ist bei Verhandlungen nicht in gleicher Weise gewährleistet wie z.B. bei Abstimmungen.

Eine zweite demokratietheoretische Kritik an Verhandlungssystemen betrifft die Selektivität der Beteiligung (vgl. Benz 1998: 206). Gerade in Verhandlungen treten neben gewählten Repräsentanten auch Vertreter organisierter Gruppen (Verbände, Bürgerinitiativen etc.) ohne unmittelbares demokratisches Mandat auf, die sich an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen. Pluralistische Demokratietheorien gehen davon aus, daß auch Gruppierungen, in denen Interessen durch Mitgliedschaft artikuliert werden, eine legitime Funktion im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß übernehmen. Die Vorstellung ist, daß in jeder Gesellschaft die verschiedenen Gruppen unterschiedliche und konkurrierende Interessen haben, denen daher keine monistische, sondern eine pluralistische Organisation angemessen ist. Die Gruppierungen repräsentieren und artikulieren ihre vielfältigen Interessen, und nur durch das Austragen der vorhandenen Interessengegensätze kann sich das Allgemeinwohl einstellen. Legitimation gewinnt die pluralistische Demokratie nicht durch einen allumfassenden Konsens, sondern durch einen Konsens über die demokratischen Spielregeln. Das heißt, daß durchgesetzte Gruppeninteressen ihre Legitimation anstatt durch Wahlen durch ihre interne demokratische Konstitution erhalten (Zürn 1996a: 51), insoweit Gruppen bei ihrer Konfliktaustragung sozial akzeptierte und rechtlich normierte Verfahrensregeln einhalten.

19 Zum Beispiel ginge der Verhandlungsspielraum in Lohnverhandlungen schnell gegen null, wenn die Organisationsmitglieder vor Verhandlungsbeginn per Abstimmung für jeden Verhandlungsgegenstand das maximale Zugeständnis verbindlich festlegen würden.

Dieser Demokratieentwurf ist in den westlichen Industrienationen annäherungsweise realisiert. In der Bundesrepublik sind Interessengruppen durch das Grundgesetz geschützt (unter anderem Meinungsfreiheit, Demonstrationsrecht). Neben der schon erwähnten wahlpolitischen Interessentransformation und der direkten Interessentransformation durch Bildung von Verbänden sind auch die advokatorische, die professionspolitische und die erwerbswirtschaftliche Interessentransformation wichtige Mechanismen der Interessenvermittlung. Beim advokatorischen Mechanismus greifen Advokaten die Interessenlagen von Gruppen auf, die sich nicht oder nur schwach artikulieren, bei der professionspolitischen Transformation ist die Interessenartikulation das Nebenprodukt berufsbezogener Primärinteressen und bei der erwerbswirtschaftlichen das Nebenprodukt faktor-einkommensbezogener Maximierungskalküle (vgl. von Winter 1997: 119ff.).

Zwar wird der Verhandlungsdemokratie ihre Fähigkeit zum Bündeln und Vermitteln von Interessen im politischen Entscheidungsprozeß zugute gehalten (Schmidt 1997: 235). Die Praxis verhandelter Politik legt andererseits nahe – und dies ist der zweite Kritikpunkt –, daß nicht von einer egalitären Beteiligung aller betroffenen Gruppierungen ausgegangen werden kann, sondern mächtige Eliten die Verhandlungsprozesse dominieren (ebd.: 237). Der Ausschluß bestimmter Gruppen führt dazu, daß Entscheidungen auch über die Belange – und im Zweifelsfall zu Lasten – nicht beteiligter Dritter gefällt werden. Partizipationsmöglichkeiten sind nicht für alle gleichermaßen gesichert, sondern beruhen oftmals auf historisch gewachsenen Strukturen und Machtgefällen. Partizipations- und Durchsetzungschancen werden durch die gesellschaftliche Verteilung sozioökonomischer Ressourcen bestimmt, weshalb keine volle und gleichberechtigte Partizipation möglich ist (Held 1987: 204). Diese Selektivität der Beteiligung verletzt die sogenannte Kongruenzbedingung demokratischer Legitimation.

Die Kongruenzbedingung fordert „eine Identität von Herrschaftsobjekten und Herrschaftssubjekten“ (Zürn 1996a: 39), also eine Übereinstimmung „zwischen dem Kreis der an kollektiven Entscheidungen Beteiligten und dem Kreis der von diesen Entscheidungen Betroffenen“ (Scharpf 1993b: 167). Dieses Prinzip ist bei Dahl das „Modified Categorical Principal: Every adult subject to a government and its laws must be presumed to be qualified as, and has an unqualified right to be, a member of the demos“ (Dahl 1989: 127). Damit ist nicht gemeint, daß die Beteiligten im Sinne identitärer Demokratie Entscheidungen unmittelbar selber treffen, sondern daß die Reichweite politischer Entscheidungen den Kreis der an ihnen Beteiligten nicht über- oder unterschreiten soll. Falls Kongruenz nicht gegeben ist, wird das Kollektiv, das von Entscheidungen betroffen ist, aber nicht an ihnen beteiligt war, fremdbestimmt. Die Ablehnung von Fremdbestimmung und Fremdbestimmtheit begründet sich aus dem Ideal der Freiheit zur Selbstbestimmung, die ein demokratisches System garantieren soll (ebd.: 89ff.). Auch Gleichheit wird dadurch angestrebt, daß alle Personen als gleich geeignet und gleich berechtigt

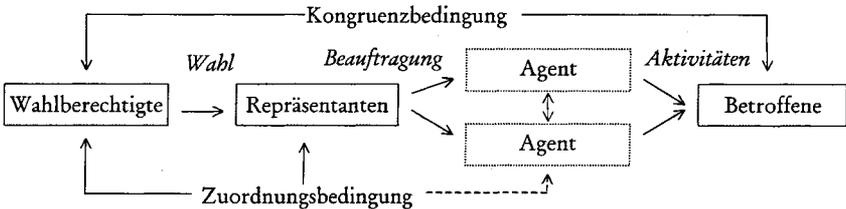
angesehen werden, politische Teilhabe- und Mitwirkungsrechte wahrzunehmen (ebd.: 97f.). Traditionell war die Fremdbestimmtheit, z.B. in feudalistischen Systemen, die asymmetrische Herrschaft Weniger über Viele. Heute resultiert Fremdbestimmtheit daraus, daß die Wirkung der Entscheidungen einer Gruppierung oftmals grenzüberschreitend ist und Gruppen wechselseitig davon betroffen sein können. „Die moderne Form der Verletzung des Selbstbestimmungsprinzips liegt mithin in der mangelnden Übereinstimmung der Gültigkeitsreichweite von demokratisch legitimierten politischen Regelungen und den Grenzen der relevanten sozialen Handlungszusammenhänge begründet“ (Zürn 1996a: 39). Das Gegenstück zur Fremdbestimmtheit sind „non-decisions“, die ebenfalls ein Demokratiedefizit darstellen. Zu „non-decisions“ kommt es, wenn politische Gemeinschaften angestrebte Zustände nicht erreichen können, weil entsprechende Handlungsvoraussetzungen außerhalb ihrer Reichweite oder ihres Einfluszbereichs liegen oder entsprechende Entscheidungen – z.B. in Verhandlungen – blockiert werden. Im Hinblick auf beide Defizite, nämlich Fremdbestimmtheit und „non-decisions“, gilt es, institutionelle Arrangements für eine Annäherung an die Kongruenzbedingung zu entwerfen.

Das in der Kongruenzbedingung enthaltene Prinzip der Gleichheit (gleiche Berechtigung zur politischen Teilhabe) berührt eine dritte demokratietheoretische Kritik an Verhandlungen. Hierbei geht es um das Problem, inwiefern in Verhandlungen sichergestellt werden kann, daß die Einflußchancen der durch die Verhandlungsparteien Vertretenen gleich groß sind, die Interessen der Wähler/Mitglieder sich also letztendlich in einem angemessenen Verhältnis in den Verhandlungsergebnissen widerspiegeln. Dies wird insbesondere deshalb bezweifelt, weil Verhandlungsergebnisse anfällig für Unterschiede in der Verhandlungsmacht sind. Diese Unterschiede beruhen auf ungleichen Ressourcenausstattungen und auf den situativen institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Verhandlungen stattfinden (vgl. dazu Kapitel 4 bis 6). Insbesondere die institutionellen Strukturen sind aber in der Regel weder auf die Mehrheitsverhältnisse zwischen den Verhandlungsparteien zurückzuführen noch spiegeln sie diese wider. Da der Einfluß institutioneller Strukturen auf Verhandlungsergebnisse kaum erforscht ist, kann sogar bezweifelt werden, ob sie überhaupt das Ergebnis einer rationalen Wahl sind. Indem also in Verhandlungen die Übersetzung von Individualpräferenzen in Kollektiventscheidungen zugunsten der Mächtigen und zuungunsten der Schwachen erfolgen kann, wird wiederum die Kongruenzbedingung verletzt.

Zwischen der Kongruenzbedingung und der Zuordnungsbedingung besteht ein enger Zusammenhang. Er wird deutlich, wenn man sich die Kriterien nochmals vor Augen führt. Die Zuordnungsbedingung hat die Beziehung zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten, der Regierung und Verwaltung, im pluralistischen Verständnis auch zwischen anderen Gruppierungen und ihren Mitgliedern, zum Gegenstand. Solange keine identitäre bzw. direkte Demokratie, sondern eine reprä-

sentative Demokratie praktiziert wird, kommt der Volkswille „nicht unmittelbar zum Ausdruck, sondern bedient sich der vermittelnden Einschaltung von Repräsentanten, die die Willensbildung (...) erst in Gang setzen und, im Falle politischer Entscheidung, eigenverantwortlich interpretieren und antizipieren. Zwischen Repräsentant und Repräsentierten besteht ein Vertrags- bzw. Vertrauensverhältnis“ (Guggenberger 1985: 133). Die Zuordnungsbedingung zielt damit auf die Übereinstimmung des Willens der Repräsentierten mit den Leistungen und Aktivitäten ihrer Repräsentanten. Diese Übereinstimmung soll prozedural durch ausreichende Transparenz und Information, regelmäßige Kontrollen und Personalrevisionen sichergestellt werden. Auch bei der Kongruenzbedingung geht es um Übereinstimmung, und zwar zwischen den demokratisch Beteiligten, die einen „Volkswillen“ haben (und den Mitgliedern, die Interessen haben), und den von sozialen Handlungszusammenhängen Betroffenen. Die Zuordnungsbedingung umfaßt also den Teilschritt der geforderten Übereinstimmungen, der durch repräsentative Demokratie im Gegensatz zu identitärer Demokratie zu überbrücken ist. Abbildung 2-5 stellt die aus den beiden Kriterien zusammengefügte Legitimationskette der repräsentativen Demokratie dar. Auf außerstaatliche Gruppierungen kann die Abbildung analog angewandt werden.

Abbildung 2-5: Erweiterte demokratiethoretische Kongruenzbedingung



Die am demokratischen System Beteiligten (Wahlberechtigte) wählen Repräsentanten, die ihrerseits Aktivitäten für die Gruppe der Betroffenen erbringen. Die Kette verlängert sich, wenn die Repräsentanten Agenten beauftragen oder auf anderem Wege weitere Glieder in die Legitimationskette gefügt werden, die den ursprünglichen Willen jeweils „übersetzen“ sollen. Zu diesen Agenten zählt in erster Linie die Verwaltung, aber auch eine Reihe weiterer Akteure, wie in Abschnitt 2.1.1 ausgeführt wurde. Sie sollen zunächst durch Recht und Gesetz zur Einhaltung ihres Auftrags bewegt werden. Eine indirekte Rückkoppelung der Handlungen der Agenten zu den Wählern erfolgt über die Ab- oder Wiederwahl der sie beauftragenden politischen Repräsentanten. Wenn die Agenten in der Politikformulierung und -implementation eine eigenständige Rolle übernehmen – und das müssen sie, wenn sie miteinander verhandeln –, ist die Einhaltung ihres Auf-

trages aber nicht mehr ohne weiteres zu kontrollieren (vgl. Benz 1994; Voigt 1995b: 60ff.). Es ist ja die Eigenart durch Kompromisse herbeigeführter Verhandlungsergebnisse, daß sie sich nicht unmittelbar auf das Mandat der einzelnen Verhandellnden zurückführen lassen. Aus diesem Grund muß die Zuordnungsbedingung als Norm demokratischer Legitimation auch die Agenten einschließen, da die Kontrolle durch Recht und Gesetz die Zurechenbarkeit der Politikentscheidungen zu den Repräsentanten nicht allein gewährleisten kann. Die Kongruenzbedingung bezieht sich auf das erste und letzte Glied der Kette, die Zuordnungsbedingung auf das erste Glied und die nachfolgenden Delegationsverhältnisse. Die aus beiden Kriterien abzuleitende demokratietheoretisch geforderte Identität zwischen allen Gliedern und Teilschritten der Kette wird im weiteren als erweiterte Kongruenzbedingung bezeichnet.

Bei der Konzeption der erweiterten Kongruenzbedingung müssen selbst bei oberflächlicher Betrachtung zahlreiche Schwierigkeiten überwunden werden. So zeigt Hoffmann-Lange (1991) Problematiken der Kongruenzkonzeption bei der Vermittlung zwischen den Beteiligten und ihren Repräsentanten auf: Es können unterschiedliche Repräsentationsmodelle zugrunde gelegt werden (z.B. imperatives oder freies Mandat), und es ist unter anderem zu klären, wer repräsentiert werden soll und als wie festgelegt die Wählerwünsche überhaupt anzusehen sind. Repräsentative Demokratien nehmen z.B. kurzfristige Inkongruenzen mit dem Volkswillen in Kauf, damit Regierungen auch unpopuläre Entscheidungen treffen können. Im nächsten Schritt, der Delegation von Aktivitäten an Agenten, stellt sich wiederum die Frage des Übertragungsmechanismus und bei mehreren Agenten auch jene, welcher Agent „wieviel“ Volkswillen repräsentiert, wenn die Agenten untereinander verhandeln. Da es zwischen jedem Teilschritt Verletzungen der Übereinstimmung geben kann, wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß Legitimationsketten nicht beliebig verlängert werden sollten (vgl. Classen 1994: 252). Die geforderte Identität zwischen den Gliedern und Teilschritten der Kette kann ohne umfangreiche definitorische Klärungen demnach nur eine grobe Richtschnur sein.

Daher fragt sich, ob bzw. wie die abstrakt formulierte erweiterte Kongruenzbedingung für interorganisatorische Verhandlungsergebnisse anwendbar und operationalisierbar gemacht werden kann. Wie sind Kooperationsgewinne zwischen den verhandelnden Parteien aufzuteilen, damit die Verhandlungsergebnisse als demokratisch legitimiert gelten können? Zunächst ist festzustellen, daß das oben benannte Problem der Selektivität der Beteiligung am demokratischen Prozeß bereits eintritt, wenn Verhandlungen aufgenommen werden. Hinsichtlich der Verhandlungsergebnisse kann dann nur noch im nachhinein festgestellt werden, daß sie die berechtigten Interessen weiterer betroffener Gruppen nicht berücksichtigen. Läßt man das Problem selektiver Beteiligung beiseite, können immerhin folgende Aussagen gemacht werden. Selbst wenn der Verhandlungspro-

zeß für die Wähler oder Mitglieder weniger transparent und nachvollziehbar ist als Abstimmungen, ist wenigstens zu fordern, daß sich die vertretenen Interessen aller beteiligten Gruppen in einem angemessenen Verhältnis im Verhandlungsergebnis wiederfinden. In welchem Verhältnis die Kooperationsgewinne aufgeteilt werden sollen, hängt dann vom zugrundeliegenden Demokratieverständnis ab. Im liberalen Modell würde eine proportional nach der Anzahl der von dem Agenten vertretenen Mitglieder oder Wähler vorgenommene Aufteilung empfohlen werden. Die Konsensdemokratie gewährt Minderheitenschutz; dieses Modell würde daher eine überproportionale Berücksichtigung von Minderheiten, vielleicht sogar eine Gleichverteilung, empfehlen. In beiden Demokratiemodellen müßte aber aufgrund des Prinzips der Gleichheit jede Aufteilung der Kooperationsgewinne abgelehnt werden, die nicht auf die Interessen der vertretenen Wähler/Mitglieder, sondern auf Ungleichgewichte in der Verhandlungsmacht zurückzuführen ist, welche sich aus der situativen institutionellen Struktur der Verhandlungssituation oder aus institutionell/historisch bedingten Unterschieden in der Verteilung von Ressourcen ergeben. Es ist also aus demokratietheoretischer Perspektive – grob gesagt – eine Aufteilung anzustreben, die sich aus den Interessen der Verhandelnden ableitet und die nicht durch zufällig sich ergebende Machtunterschiede bestimmt ist. Im nächsten Abschnitt wird diese Frage aus der Perspektive der Wohlfahrtsökonomie betrachtet.

Schließlich ist aber auch zu fragen, wie das Problem mangelnder Transparenz von Verhandlungen im demokratischen Prozeß angegangen werden kann. Gelingt es der Wissenschaft, das Entstehen von Verhandlungsergebnissen durch eine Analyse der Logik von Verhandlungen und der Wirkungen situativer Rahmenbedingungen auf Verhandlungsergebnisse offenzulegen, kann sie damit einen Beitrag zur Herstellung erweiterter Kongruenz leisten. Die gewonnene Transparenz über Verhandlungsprozesse können die Wahlberechtigten dazu nutzen, beobachtete Verhandlungsergebnisse zu beurteilen und diese Beurteilung durch Ab- oder Wiederwahl an die politischen Repräsentanten rückzukoppeln. In dieser Arbeit wird insbesondere die Erklärungskraft des mikroökonomischen Forschungsansatzes für Verhandlungen zwischen kollektiven politischen Akteuren geprüft.

2.2.3 Fiskalisches Äquivalenzprinzip

Der demokratietheoretischen Kongruenzbedingung ist – wie sich im folgenden zeigen wird – das fiskalische Äquivalenzprinzip verwandt. Es wurde in der Tradition der finanzwissenschaftlichen Wohlfahrtsökonomie entwickelt und hat insofern einen anderen Ursprung als die Kongruenzbedingung, beruht aber auf einer ähnlichen Argumentation. Die Finanzwissenschaft formuliert im Rahmen der Theorie des fiskalischen Föderalismus Effizienzkriterien für die Bereitstellung

öffentlicher Güter in einem räumlich und funktional gegliederten Gemeinwesen. Sie geht damit die gleiche Frage an, die im ersten Teil des Kapitels aus politik- und organisationstheoretischer Perspektive betrachtet wurde, nämlich wie Interdependenzen zwischen formal unabhängigen politischen Akteuren behandelt werden sollen. Die Effizienzbetrachtungen im fiskalischen Föderalismus münden in der Formulierung des fiskalischen Äquivalenzprinzips, das im folgenden dargestellt wird. In einigen Modellen werden nicht nur Aussagen über die Effizienz gemacht, sondern auch darüber, wie zwischen mehreren effizienten Verhandlungsergebnissen auszuwählen ist, wie also die Kooperationsgewinne verteilt werden sollen.

Das fiskalische Äquivalenzprinzip, das auf eine verbale Argumentation Olsons (1969) zurückgeht, wurde zunächst auf die idealtypische räumliche Gliederung des Staates bezogen und ist für die ökonomische Föderalismusdiskussion der siebziger und achtziger Jahre prägend gewesen. Ausgangspunkt war die Frage, welche öffentlichen Güter nach Art und Umfang der Staat bereitstellen sollte. Während man vordem versucht hatte, die optimale Verwendung eines optimalen Budgets theoretisch festzulegen, rückte zu dieser Zeit die Frage in den Vordergrund, über welches *Verfahren* die optimale Verwendung sichergestellt werden könnte (vgl. Wust 1981: 2). Eine regionale Dimension bekam die Analyse durch die Erkenntnis, daß die Nutzeninzidenz öffentlicher Güter regional sehr ungleich verteilt sein kann. Die Gruppe der Verbraucher ergibt sich aus der spezifischen Reichweite des jeweiligen öffentlichen Gutes. Der Nutzen des öffentlichen Gutes „Verteidigung“ fließt z.B. allen Bürgern eines Nationalstaats zu, während der Kreis der Nutznießer einer Schule oder eines Schwimmbads sehr begrenzt ist. Olson argumentierte, daß die Allokation des Budgets nur effizient sein kann, wenn die Gruppe der Nutznießer über das Angebot an öffentlichen Leistungen entscheidet und auch (nur) dafür bezahlt (Olson 1969: 483; vgl. auch Oates 1972: 17). Dies ist die verbale Formulierung des Äquivalenzprinzips. Für die föderalistische Staatsgliederung folgt hieraus, daß so viele Gemeinwesen oder föderale Ebenen entstehen sollen, wie es Leistungen mit unterschiedlicher Nutzenstreuung gibt. Vereinfacht kann man internationale, nationale, regionale und lokale Güter unterscheiden, mit denen jeweils geographische Gebiete korrespondieren (vgl. Wust 1981: 154). Die Zuständigkeit jeder föderalen Ebene soll mit der Inzidenz der von ihr bereitgestellten Güter übereinstimmen. Die Nutznießer auf der jeweiligen Ebene werden im Gegenzug besteuert.²⁰

In der Literatur wurde das fiskalische Äquivalenzprinzip in erster Linie auf die *räumliche* Gliederung des Staates bezogen. Olson (1969: 479) hatte aber explizit auch *funktionale* Kollektive in sein Konzept eingeschlossen, z.B. Gesellschaften des öffentlichen Nahverkehrs, Abwasserbezirke, Flughafenkommissionen. Auch

20 Neben der Nutzenreichweite öffentlicher Güter sind bei der Bildung mehrgliedriger Finanzsysteme Mindestgruppengrößen und Skalenerträge gegen Überfüllungskosten abzuwägen (z.B. Oates 1972).

Kirsch (1977: 12) betont, daß durchaus funktionale und ebenso nicht-staatliche Kollektive in die Analyse von Einnahmen, Ausgaben und Mitgliedschaften einbezogen werden sollten. Im Gebiet der Arbeitsmarktpolitik ist demnach z.B. die Bundesanstalt für Arbeit zu den funktionalen Kollektiven zu zählen.

Abbildung 2-6: Fiskalisches Äquivalenzprinzip

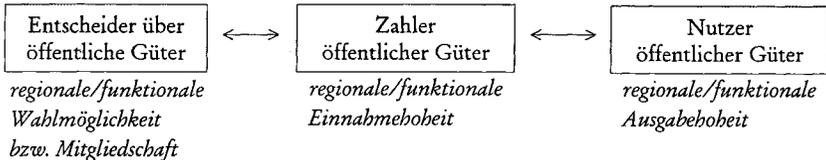


Abbildung 2-6 zeigt die Elemente des fiskalischen Äquivalenzprinzips. Die Steuerung der fiskalischen Äquivalenz erfolgt einerseits über das Budget (Einnahme- und Ausgabesteuerung) und andererseits über Wahl- und Austrittsmöglichkeiten der Mitglieder jedes Kollektivs. Die finanzwissenschaftliche und *public choice*-Literatur geht davon aus, daß die Mitglieder eines Gemeinwesens ihre Präferenzen für öffentliche Güter nicht freiwillig enthüllen, sofern diese Präferenzen als Grundlage für einen finanziellen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter herangezogen werden. Dies hängt damit zusammen, daß öffentliche Güter per Definition beim Konsum nicht rivalisieren und in der Regel der Ausschluß vom Konsum ebenfalls nicht möglich ist. Die Mitglieder werden sich deshalb als Trittbrettfahrer verhalten und den Wert, den sie zusätzlichen angebotenen Einheiten zuschreiben, für sich behalten (Samuelson 1954: 388f.). Erst der politische Prozeß, in dem gemeinsame Entscheidungen über das Angebot an öffentlichen Gütern und über die Bereitstellung finanzieller Mittel getroffen werden (Steuer- und Ausgabeentscheidungen), zwingt die Individuen zur Enthüllung ihrer Präferenzen. Da sich alle Mitglieder des Kollektivs der Entscheidung beugen müssen, haben sie im politischen Prozeß einen Anreiz, ihre Präferenzen in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen (vgl. Musgrave u.a. 1990, Bd. 1: 61f.). In der Literatur werden die Schwierigkeiten der Aggregation von Präferenzen im politischen Prozeß, insbesondere bei Wahlen, beschrieben (vgl. für einen Überblick Mueller 1989, Teil II). Bei mehrgliedrigen Finanzsystemen und auch bei funktionalen Kollektiven soll die Aggregation der individuellen Präferenzen aber nicht nur durch Wahlen sichergestellt werden. Ist ein Individuum mit den in einem Gemeinwesen getroffenen Entscheidungen über die Art und Menge bereitgestellter öffentlicher Güter nicht einverstanden, weil es z.B. einen anderen Geschmack hat, soll es die Möglichkeit haben, auszutreten. Bei räumlichen Gliederungen kann dies prinzipiell durch Umzug, etwa von einer Gemeinde mit niedrigem Steuersatz und niedrigem öffent-

lichen Leistungsangebot in eine Gemeinde mit hohem Angebot („Abstimmung mit den Füßen“, Tiebout 1956), geschehen. Auch bei einer Gliederung nach Funktionen sollten alternative Gemeinwesen zum Beitritt zur Verfügung stehen. Auf diese Weise entstehen Kollektive, deren Mitglieder mehr oder weniger homogene Präferenzen aufweisen.

Die so aggregierten Präferenzen liegen der Bestimmung eines optimalen Ausgabebetrags für öffentliche Güter zugrunde, also der Entscheidung über die Höhe des Budgets. Das optimale Budget ist erreicht, wenn die Grenzkosten des öffentlichen Gutes im Sinne entgangener Einheiten privater Güter der Summe der Grenznutzen aus den öffentlichen Ausgaben entsprechen (Samuelson 1954: 387). Die Identität von Zahlern und Nutzern öffentlicher Güter und Leistungen ist eine notwendige Bedingung, um ein optimales Budget zu erreichen. Ist demnach z.B. die Nutzeninzidenz eines Gutes größer als der Kreis der Finanzierer und Entscheider, wird es zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern kommen, da die Nutzen eines Teils der Nutznießer nicht in die Bestimmung des Optimums einbezogen werden. In diesem Fall würden die Grenzkosten des optimalen Budgets die Grenznutzen der Finanzierer übersteigen und daher zu wenig öffentliche Güter angeboten werden (vgl. Pauly 1970: 574ff.). Aus der Perspektive der Mitglieder des Gemeinwesens, die Nutzen empfangen, ohne dafür bezahlen zu müssen, sind die Grenzkosten gleich null. Eine verschwenderische Nutzung der Güter oder Leistungen ist die Folge.

Aus dieser Überlegung folgt für das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, daß im politischen Prozeß Steuer- und Ausgabeentscheidungen miteinander verbunden sein sollen. Die Wahl der öffentlichen Gütermenge kann nur in Kenntnis ihres vollen Preises effizient erfolgen. Jedes Gemeinwesen sollte folglich die Kompetenz haben, Steuern und Abgaben von seinen Mitgliedern zu erheben, und zwar ausschließlich zur Finanzierung der Leistungen, die genau diesen Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden (Trennsystem der Besteuerung). Das heißt, das Gemeinwesen muß auf der Grundlage der aggregierten Nutzenfunktion seiner Mitglieder und des verfügbaren Einkommens den Steuersatz festlegen und die Höhe der öffentlichen Ausgaben bestimmen. Jedes Kollektiv sollte demnach sowohl mit Einnahme- als auch mit Ausgabekompetenzen ausgestattet sein, um eine effiziente Allokation des verfügbaren Einkommens zu gewährleisten (vgl. Wust 1981: 125ff.). Aus diesem Grund kann das fiskalische Äquivalenzprinzip im Prinzip nur auf Kollektive mit Einnahmehoheit oder solche, die ihre Einnahmeseite zumindest beeinflussen können, angewandt werden. Kann nur die Ausgabenseite frei gestaltet werden, wird in der Regel kein effizientes Ergebnis erreicht.

In der Bundesrepublik haben die Gebietskörperschaften nur bei einigen Steuern Einfluß auf ihre Einnahmen, außerdem sind sie in ein komplexes System der horizontalen und vertikalen Finanzausgleiche eingebunden. Viele funktionale Kollektive verfügen nur teilweise und oftmals nur nach exogen festgelegten Regeln

über Gestaltungsfreiheit bei den Einnahmen. Ein Beispiel ist die Bundesanstalt für Arbeit, die ihre Beitragssätze nicht autonom bestimmen kann. Verbände und andere gesellschaftliche Gruppierungen können ihre Einnahmen hingegen relativ selbständig festlegen. Um die Anwendung des Äquivalenzprinzips trotz dieser Einschränkungen zu begründen, wird im folgenden vorausgesetzt, daß die Höhe des Budgets eines Kollektivs die Präferenzen der Mitglieder für das bereitzustellende öffentliche Gut wiedergibt, indem das Budget, wenn schon nicht in eigener Verantwortung, so doch in enger Abstimmung mit den durch das Kollektiv Vertretenen festgelegt wird.

Ausgehend von dieser idealtypischen Ordnung führen Nutzenüberschneidungen („spillovers“ oder externe Effekte)²¹ zwischen zwei Gemeinwesen zu suboptimalen Angebotsstrukturen und sollten nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz durch geeignete Mechanismen internalisiert werden. Das heißt, die Kosten sollen erfaßt und durch Kompensation den Nutzenempfängern zugeordnet werden. Als Mechanismen kommen Verhandlungen, Besteuerung und Gebührenerhebung oder Subventionen in Form von Transfers und Zweckzuweisungen in Frage. Die Mechanismen lassen sich danach unterscheiden, ob sie einen vertikalen (hierarchischen) Eingriff der nächsthöheren Ebene beinhalten oder eine horizontale Maßnahme darstellen.

In der Finanzwissenschaft wird die funktionale Interdependenz zwischen politischen Akteuren folglich als Externalität zwischen räumlichen oder funktionalen Kollektiven betrachtet. Verhandlungen über die gemeinsame Gestaltung und Finanzierung von Projekten, deren Nutzen mehreren Gemeinwesen zufließt, dienen dazu, die Kosten entsprechend der anfallenden Nutzen auf die Kollektive zu verteilen, damit die Optimalitätsbedingungen erfüllt sind. An dieser Stelle ist nun zu fragen, welche Aussagen die Finanzwissenschaft im Hinblick auf das fiskalische Äquivalenzprinzip über die Verteilung der Kooperationsgewinne macht.

Es sind unterschiedliche Prozeduren vorgeschlagen worden, die zu effizienten Einnahme-/Ausgabeentscheidungen zwischen mehreren Individuen bzw. Kollektiven führen (vgl. für eine Übersicht Tulkens 1978). Sie unterscheiden sich darin, ob sie jeden pareto-optimalen Zustand für akzeptabel halten oder einen bestimmten Punkt auf der Pareto-Kurve aussuchen.²² Gemeinsam ist ihnen, daß sie das Problem der Präferenzenthüllung nicht lösen. Die nach dem schwedischen Ökonomen benannte Lindahl-Lösung ist die einflußreichste unter jenen Lösungen, die eine Auswahl unter der Menge pareto-optimaler Ergebnisse treffen (vgl. Johan-

21 Ursachen für Externalitäten sind z.B. historisch gewachsene Gemeinwesen, die nicht nach dem Prinzip der Nutzeninzidenz „konstruiert“ sind, und Organisationskosten, die der Anzahl von Kollektiven wirtschaftliche Grenzen setzen.

22 Das oben bereits genannte Kriterium für Pareto-Optimalität bei öffentlichen Gütern ist, daß die Summe der marginalen Raten der Substitution über alle Mitglieder des Gemeinwesens dem Preisverhältnis des öffentlichen Guts zum privaten Gut entspricht.

sen 1963; Musgrave 1939; Buchanan 1949; Head 1964; Foley 1970; Shibata 1971). Um die Lindahl-Lösung zu erreichen, werden individuell differenzierte Finanzierungsbeiträge oder Steuersätze für ein öffentliches Gut ausgerufen, bis alle Individuen bei ihren jeweiligen „Preisen“ dieses Gutes die gleiche Menge präferieren. Bei dieser Prozedur wird kein Mitglied gezwungen, eine Menge des öffentlichen Gutes zu konsumieren, die nicht seinen Präferenzen entspricht. Hierbei wird auf der Grundlage einer gegebenen Einkommensverteilung und gegebener Präferenzen ein optimaler Finanzierungsbeitrag und die korrespondierende Ausgabenhöhe für öffentliche Güter simultan bestimmt. Jeder Verhandlungspartner soll entsprechend seinen Präferenzen zur Finanzierung der gemeinsamen Projekte beitragen.

Andere Prozeduren, die keine Auswahl unter den pareto-optimalen Lösungen treffen, gehen z.B. so vor, daß individuelle Finanzierungsbeiträge und Mengen des öffentlichen Gutes ausgerufen werden. Sofern alle Mitglieder diese Preis-/Mengenkombinationen einer eigenen Bereitstellung des öffentlichen Gutes vorziehen, akzeptieren sie die ausgerufenen Beitrags-/Ausgabenvorschläge. Eine weitere Variante sieht vor, daß der „Auktionator“ Mengen ausruft und die Mitglieder des Kollektivs mit Informationen über Preise (Grenzzraten der Substitution) antworten (vgl. Drèze/de la Vallée Poussin 1971). Bei diesen Prozeduren kann es dazu kommen, daß die Mitglieder Mengen des öffentlichen Gutes konsumieren, die nicht ihrer am meisten präferierten Menge entsprechen. Die Verteilung der Kooperationsgewinne, also die Auswahl der Lösung innerhalb der Menge pareto-optimaler Lösungen, hängt von der Reihenfolge ab, in der Kostenteilungen vorgeschlagen werden, d.h. sie ist pfadabhängig (vgl. Mueller 1989: 48).

Bei der Lindahl-Lösung hängt die Aufteilung der Kooperationsgewinne ausschließlich von den Anfangsausstattungen und den Präferenzen ab und ist nicht pfadabhängig. Für gegebene Finanzierungsanteile ist die Lindahl-Lösung durch einstimmige Zustimmung aller Beteiligten, also durch freiwilligen Austausch, gesichert, da jeder Finanzierungsbeitrag gleich dem Grenznutzen aus dem öffentlichen Gut ist. Damit stellt die Lindahl-Lösung die Norm der Freiwilligkeit in den Vordergrund, die in Kooperationssituationen die institutionelle Voraussetzung für eine einstimmige Lösung ist (vgl. Abbildung 2-4). Aus dieser Sichtweise ist die Lindahl-Lösung als Verhandlungslösung zwischen den Mitgliedern eines Kollektivs anzusehen, wenn man unterstellt, daß im Verhandlungsprozeß die Präferenzen offenbart werden. Wie die anderen Prozeduren zeigen, ist eine bestimmte Verteilung der Kooperationsgewinne allerdings keine Voraussetzung für das Erreichen einer pareto-optimalen Internalisierung externer Effekte zwischen verschiedenen Kollektiven.

Eine Abhängigkeit der Verhandlungsergebnisse von den Präferenzen der Beteiligten und ihren Anfangsausstattungen sowie die Unabhängigkeit von bestimmten Prozeduren oder „Spielregeln“ lassen sich nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip normativ rechtfertigen. In bezug auf die Abhängigkeit der

Lösung von den Präferenzen der Verhandellnden, insbesondere ihrer Sensitivität gegenüber risikobehafteten Situationen, argumentiert Mueller (1989: 52), daß jemand, der es riskieren könne, ein öffentliches Gut nicht zu erhalten, dieses offenbar nicht besonders hoch schätze und daher nicht viel dafür bezahlen solle. Umgekehrt solle jemand, der auf keinen Fall auf den Genuß des Gutes verzichten will, einen höheren Preis bezahlen müssen. Insofern habe die Verhandlungslösung diese Präferenzen widerzuspiegeln. Es besteht aber Einigkeit darüber, daß sonstige exogene Unterschiede in der Verhandlungsmacht die Verteilung der Kooperationsgewinne nicht beeinflussen sollten (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 100ff.; Barry 1965: 249; Sen 1970: 26).²³ Die Abhängigkeit der Lösung von den Anfangsausstattungen rechtfertigt sich aus der Perspektive des fiskalischen Föderalismus, indem Kollektive mit Einfluß auf ihre Einnahmen als Einheiten betrachtet werden, zwischen denen die Verteilung von Kooperationsgewinnen gelöst werden muß. Wie oben begründet wurde, ist idealtypisch die Ausstattung jedes Kollektivs mit einem Budget abhängig von den Präferenzen der Mitglieder dieses Kollektivs, die mittels Wahl, Mitgliedschaft, Wanderung usw. geäußert werden. Es ist daher im fiskalischen Föderalismus gerechtfertigt und notwendig, die Ausstattungen der Kollektive in die Auswahl einer Verhandlungslösung einzubeziehen, da sie ein Ausdruck der Präferenzen ihrer Mitglieder sind.

Die symmetrische Nash-Verhandlungslösung, die von Nash (1950) zunächst als Konzept zur Beschreibung realer Verhandlungssituationen eingeführt worden war, erfüllt diese normativen Eigenschaften. Sie läßt eine Ungleichverteilung der Kooperationsgewinne aufgrund unterschiedlicher Sensitivität gegenüber riskanten Situationen und aufgrund unterschiedlicher Anfangsausstattungen zu. Sie schließt dagegen Ungleichverteilungen aufgrund von Unterschieden in der Verhandlungsmacht aus, die auf situativen Bedingungen und Unterschieden in der Verhandlungsfähigkeit beruhen. Diese Arten von Asymmetrie können mit Hilfe der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung identifiziert und analysiert werden. Anders als die Lindahl-Lösung setzt die Nash-Lösung nicht voraus, daß Kollektive zur Herstellung eines Nutzenvergleichs ihre Präferenzen in monetären Größen ausdrücken können. Aus diesen Gründen wird im folgenden mit der Nash-Verhandlungslösung gearbeitet. Im vierten Kapitel wird sie als Konzept der positiven Analyse ausführlich diskutiert.

Nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip können zusammenfassend folgende normativen Beurteilungskriterien für Verhandlungsergebnisse abgeleitet werden. Zum einen erfordert das Effizienzkriterium, daß Externalitäten zwischen Kollektiven internalisiert werden, um Über- wie Unterangebote an öffentlichen Gütern zu vermeiden. Werden die Externalitäten mit Hilfe freiwilliger Verhandlungen inter-

23 Diese Einflüsse werden nicht nur normativ abgelehnt, sondern auch aufgrund der Transaktionskosten, die durch strategisches Verhalten entstehen können.

nalisiert, gewährleisten Verhandlungsergebnisse die Internalisierung dann, wenn die Summe der Grenznutzen den Grenzkosten des öffentlichen Gutes entspricht (Kriterium der Pareto-Optimalität bei öffentlichen Gütern). Hinsichtlich der Verteilung der Kooperationsgewinne machen die meisten Theorien keine Vorschriften. Eine multiplikative soziale Wohlfahrtsfunktion, wie die symmetrische Nash-Verhandlungslösung, wählt eine Verteilung der Kooperationsgewinne in Abhängigkeit von den Präferenzen der Beteiligten und ihren Anfangsausstattungen aus. Die Verteilung der Kooperationsgewinne soll von situativen oder exogen bestimmten Unterschieden in der Verhandlungsmacht aber nicht berührt werden.

Somit entspricht dieses Kriterium hinsichtlich der Verteilung der Kooperationsgewinne der demokratiethoretisch abgeleiteten Kongruenzbedingung. Trotz der unterschiedlichen theoretischen Herkunft sind die für interorganisatorische Beziehungen relevanten Aspekte demokratischer Legitimation inhaltlich mit dem fiskalischen Äquivalenzprinzip verwandt. In beiden Ansätzen geht es um „Deckungsgleichheit“ – einerseits der Wählerinteressen mit den Handlungen ihrer Repräsentanten, andererseits der Präferenzen der Beitrags- bzw. Steuerzahler mit der Nutzeninzidenz bereitgestellter öffentlicher Güter. Die Kooperationsgewinne sollen dabei in beiden Fällen die Präferenzen der Beteiligten widerspiegeln, ohne sie situativ bedingt zu verzerren. Ein Unterschied besteht allerdings hinsichtlich der Beurteilung der Ausstattung der Repräsentanten bzw. Kollektive mit Ressourcen. Während in der Demokratietheorie bezweifelt wird, daß die Ressourcenausstattung einer Organisation die relativen demokratischen Mehrheitsverhältnisse reflektiert, geht die Finanzwissenschaft zunächst von einer idealtypischen Welt aus, in der Budgethöhen Präferenzen widerspiegeln. Diese Annahme ist aber dann aufzugeben, wenn der Tatsache Rechnung getragen wird, daß weder die Gebietskörperschaften im Föderalismus noch die meisten funktionalen Kollektive ihre Einnahmen frei gestalten können. Es besteht demnach in beiden Theorierichtungen Übereinstimmung darin, daß die Ressourcenausstattungen die Verteilung der Gewinne nur bestimmen sollen, *sofern* sie die Präferenzen ihrer Mitglieder reflektieren. Bei der Beurteilung der empirisch vorgefundenen Verhandlungsergebnisse im sechsten Kapitel wird daher die Frage wieder aufgenommen, wie sich die Ausstattungen der Akteure im konkreten Fall ausgewirkt haben und inwiefern sie Ausdruck demokratischer Willensbildung waren.

2.3 Zusammenfassung

In den letzten Dekaden hat sich die politische Realität verändert. Die staatlichen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen sind aufgrund übergreifender Aufgaben und zusätzlicher Akteure und Akteurebenen zunehmend komplex und fragmentiert geworden. Diese Fragmentierung führte zu einer Zunahme funktionaler

Interdependenz zwischen formal unabhängigen Akteuren, die sich in häufigen Interaktionen niederschlägt. Je nachdem, ob die funktionale Interdependenz zwischen politischen Akteuren ein Abstimmen der Handlungen oder nur der Ergebnisse des Handelns erfordert und ob sie punktuell oder vollständig ist, werden unterschiedliche Interaktionstypen zur Geltung kommen. Für die meisten Formen der Abstimmung zwischen politischen Akteuren sind Verhandlungen der zentrale Interaktionsmechanismus.

Verhandlungen im Politikprozeß werden stark von den institutionellen Strukturen bestimmt, in die sie eingebettet sind. Dazu gehören in der Implementationsphase die Finanzierungsstruktur, die materielle und personelle Infrastruktur, die Informationsstruktur, die regulative Entscheidungsstruktur und der politische Kontext. Die institutionelle Struktur ist Ansatzpunkt für die Steuerung von Verhandlungen und Verhandlungsergebnissen.

Die Analyse der Interaktionen politischer Akteure erfolgt in dieser Arbeit unter anderem mit dem Instrumentarium der Spieltheorie. Dabei bieten politische Akteure, wenn man sie als „Spieler“ konzeptualisiert, aufgrund der Beobachtbarkeit der internen Entscheidungsstruktur und der Bindungen zwischen den Verhandlungsführern und ihrer Organisation mehr Erwartungssicherheit als Individuen. Dies rechtfertigt die Anwendung der kooperativen Spieltheorie. Die spieltheoretische Klassifikation von Interaktionstypen als Koordinations-, Kooperations- und Konfliktsituationen ist der politik- und organisationstheoretischen Typisierung relativ ähnlich. Kooperationsituationen, in denen sowohl gleichgerichtete als auch konfligierende Interessen bestehen, werden mit Hilfe von Verhandlungsspielen analysiert. Der Implementationsprozeß kann in einzelne Verhandlungsspiele zerlegt werden, die dann isoliert modelliert werden können, wenn die jeweils vor- und nachgelagerten Spiele für das betrachtete Verhandlungsspiel irrelevant sind. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die Spiele unterschiedliche Personen und Handlungszusammenhänge betreffen.

Die normative Bewertung von Verhandlungsergebnissen zwischen politischen Akteuren erfolgt hinsichtlich der Effizienz und der Verteilung der Kooperationsgewinne. Bei Entscheidungsmechanismen, die wie Verhandlungen auf Einstimmigkeit beruhen, kann die Effizienz von Verhandlungsergebnissen mit dem Pareto-Kriterium beurteilt werden, sofern dessen Schutz der Anfangsausstattungen der Beteiligten normativ akzeptiert ist. Besteht für diese Akzeptanz bei Beachtung der Gesamtwohlfahrt einer Gesellschaft z.B. unter Fairneß- und Gleichheitsgesichtspunkten zunächst wenig Anlaß, so stellt sich dies im fiskalischen Föderalismus anders dar. Bei kollektiven politischen Akteuren wird davon ausgegangen, daß ihre Anfangsausstattungen bereits das Ergebnis kollektiver Willensbildung (Mehrheitsentscheid) sind und diese Ausstattungen insofern durch die Aggregation der Präferenzen des Wahlvolks demokratisch legitimiert sind – auch wenn der

Aggregationsprozeß unter anderem durch Interessengruppen aufgeweicht ist. Dies wird im folgenden zu prüfen sein.

Auch für die Aufteilung der Gewinne zwischen den kooperierenden Parteien gibt es in der Literatur keine eindeutigen normativen Kriterien. Aus demokratietheoretischer Perspektive wurde hier eine Aufteilung der Kooperationsgewinne entsprechend der repräsentierten Wählerinteressen abgeleitet. Aus der Perspektive des fiskalischen Äquivalenzprinzips erscheint eine Aufteilung der Gewinne angebracht, die die Präferenzen der Beteiligten und ihre Anfangsausstattungen reflektiert. In beiden Theorierichtungen wird dagegen eine Verteilung abgelehnt, die aus exogen bestimmten Unterschieden in der Verhandlungsmacht resultiert, z.B. einer institutionellen oder situativen Bevorzugung eines Verhandlungspartners, die nicht auf den unterschiedlichen Präferenzen beruht.

Gerade weil die normativen Beurteilungskriterien für Verhandlungsergebnisse nicht unumstritten sind, ist es notwendig, Transparenz über Verhandlungsprozesse und die Determinanten von Verhandlungsergebnissen herzustellen. Sind die Wirkungsmechanismen erkennbar, sind damit die Voraussetzungen geschaffen, daß die Wähler im demokratischen Prozeß selbst entscheiden können, wie sie beobachtete Verhandlungsergebnisse beurteilen. Die nachfolgende Analyse soll dazu beitragen, diese Transparenz zu erhöhen.

3 Implementation von Lohnkostenzuschüssen in Ostdeutschland

Dieses Kapitel stellt das Instrument der Lohnkostenzuschüsse nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes und seinen Einsatz in Ostdeutschland als ein Beispiel verhandelter Politikimplementation vor. Dabei werden Voraussetzungen und Funktionen von Verhandlungen bei der Implementation anhand einer Gegenüberstellung mit punktuellen Kooperationsbeziehungen im Implementationsprozeß herausgestellt. Zweitens werden die empirischen Grundlagen für die nachfolgende Modellierung und quantitative Analyse gelegt, indem die Akteurskonstellationen (Spieler), die Handlungsstrukturen (Spielregeln), die Ziele und Strategien (Nutzenfunktionen) sowie die Politikergebnisse beschrieben werden. Der Untersuchung liegen Experteninterviews mit den an der Implementation Beteiligten sowie Dokumentenanalysen zugrunde.

Der erste Teil behandelt die Regeln, Entstehungszusammenhänge und diversen Zielsetzungen der Lohnkostenzuschüsse. Dabei wird insbesondere der Aspekt funktionaler Interdependenz zwischen Politikbereichen sowie die Frage der Interaktion beleuchtet. Der zweite Teil beschreibt zwei unterschiedliche Implementationssysteme, die sich in der Praxis herausgebildet haben. Während in dem einen Verhandlungen weitgehend vernachlässigt wurden, spielten sie in dem zweiten eine bedeutende Rolle. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen auf die Politikergebnisse werden abschließend analysiert. Der dritte Teil vertieft Verhandlungen in der Implementation durch eine regional differenzierte Beschreibung der Verhandlungsbedingungen, -prozeduren und -ergebnisse.

3.1 Eine arbeitsmarktpolitische Innovation für Ostdeutschland: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes

3.1.1 Konzeption und Entstehungszusammenhänge

Am 2. Juli 1990 wurde die Währung der DDR in DM umgestellt und damit ein rasanter Transformationsprozeß von der Plan- in die Marktwirtschaft ausgelöst. Am Tag zuvor war die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in Kraft getreten, durch die alle wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, unter ihnen das Arbeitsförderungsgesetz, nun auch auf dem Gebiet der DDR Gültigkeit hatten. Die Währungsumstellung bedeutete eine Aufwertung der Ostmark um 300-400% (Wolfinger/Brinkmann 1996: 331). Dies wirkte sich angesichts des nach internationalem

Standard veralteten Kapitalstocks der DDR und einer Produktivität, die bei einem Drittel des westdeutschen Niveaus lag, fatal auf die ostdeutsche Wirtschaft aus: Innerhalb eines Jahres sank die Industrieproduktion auf ein Drittel ihres ursprünglichen Niveaus (vgl. Sinn/Sinn 1992: 30), im gleichen Zeitraum hatte die Arbeitslosenzahl die Millionengrenze schon überschritten. Während die ostdeutschen Exporte 1990 noch durch großzügige Bundessubventionen gestützt wurden, gingen die Importe aus den Ländern des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) sofort zurück, was ein Jahr später die Auflösung des RGW und damit den Wegfall zentraler Exportmärkte mit verursachte (ebd.: 40).

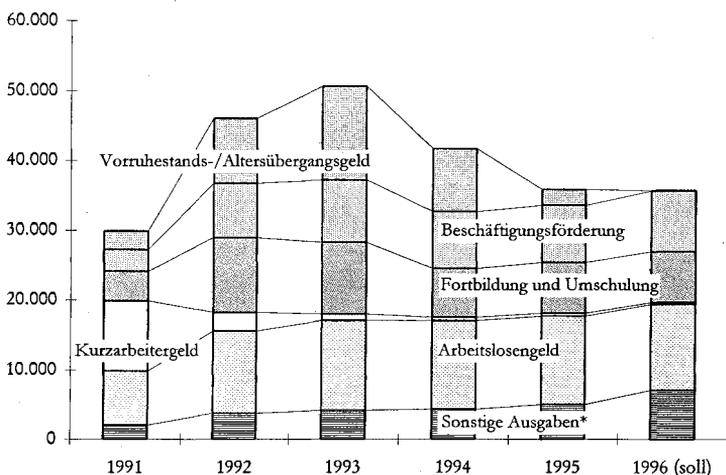
Bereits im März 1990 wurde noch unter der Regierung Modrow der Beschluß gefaßt, eine Treuhandanstalt zur treuhänderischen Verwaltung des DDR-Volkvermögens zu schaffen. Das Treuhand-Gesetz vom 17. Juni 1990 beauftragte die Treuhandanstalt, das volkseigene Vermögen nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu privatisieren und zu verwerten. Innerhalb der nächsten viereinhalb Jahre wurde die überwiegende Anzahl der volkseigenen Betriebe der DDR mit fast vier Millionen Beschäftigten durch die Treuhandanstalt entweder privatisiert, reprivatisiert, kommunalisiert oder liquidiert. Das Ausmaß dieser wirtschaftlichen Umbrüche, die in einer weitgehenden De-Industrialisierung Ostdeutschlands resultierten, übertraf in seiner Wirkung bei weitem die Weltwirtschaftskrise von 1928-1933 (vgl. Sinn/Sinn 1992: 30).

Die Wirkungen auf der Beschäftigungsseite waren, daß vier Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion nur noch knapp jeder vierte Arbeitnehmer den gleichen Arbeitsplatz innehatte wie vor der Wende. Ein gutes Drittel der 1989 Beschäftigten hatte den Arbeitsplatz mit oder ohne zwischenzeitliche Unterbrechung gewechselt, ein weiteres Drittel war in die Nicht-Erwerbstätigkeit entlassen worden (vgl. Bielenski u.a. 1997: 35). Im Juli 1991 registrierte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) erstmals über eine Million Arbeitslose in Ostdeutschland, und eine Trendwende am ostdeutschen Arbeitsmarkt ist seither trotz Aufwärtsentwicklungen in einzelnen Regionen nicht in Sicht. Das tatsächliche Beschäftigungsdefizit lag noch weitaus höher, denn der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern wurde durch den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung, Vorruhestand) mit zeitweilig bis zu zwei Millionen Teilnehmerinnen und Teilnehmern entlastet.

Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik reagiert auf die Beschäftigungskrise in Ostdeutschland im wesentlichen durch Anwendung des bestehenden Instrumentariums, mit wenigen instrumentellen Innovationen, dafür aber erheblichen Ausweitungen ihrer Ausgaben (vgl. Kühl 1994: 15ff.). Abbildung 3-1 gibt einen Überblick über die Ausgabenentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern. Zunächst wurde Kurzarbeit als „Instrument der ersten Stunde“ (Wolfinger/Brinkmann 1996: 333) eingesetzt, um die Beschäftigung in den Betrieben zu stabilisieren, wobei die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld in Ostdeutschland

für strukturelle Arbeitsausfälle geöffnet sowie die Kombination mit beruflicher Qualifizierung eingeführt wurde. Im ersten Halbjahr 1991 waren 1.899 tausend Teilnehmer in Kurzarbeit – dies entsprach einem Vollzeitäquivalent von 1.078 tausend (Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr. 16/17: 2). 1992 befanden sich viele ehemalige Kurzarbeiter bereits in Arbeitslosigkeit. Zu diesem Zeitpunkt kamen erweiterte Vorruhestands- und Altersübergangsregelungen zur Anwendung – zu Spitzenzeiten im ersten Halbjahr 1993 waren rund 857.000 Menschen im Vorruhestand (ebd.).

Abbildung 3-1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern 1991-1996 (Mio. DM)



* Sonstige Ausgaben: Unter anderem Fachaufgaben der BA, Verwaltung, Leistungen an Selbständige, Aussiedlerintegration, berufliche Rehabilitation, Ausbildung.

Quelle: Wolfinger/Brinkmann (1996: 334).

Neben diesen passiven Entlastungsmaßnahmen gewann nach dem zeitverzögerten Aufbau einer entsprechenden Weiterbildungsinfrastruktur 1992 auch die Fortbildung und Umschulung an Bedeutung. Im ersten Halbjahr 1992 nahmen 442.000 Personen an Vollzeit-Weiterbildungsmaßnahmen teil (ebd.), wobei wiederum Sonderregelungen galten, die eine Kombination mit Kurzarbeit bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) ermöglichten. 1993 erreichte die weltweite Rezession mit einigungsbedingter Verzögerung auch die Bundesrepublik. Entsprechend der im

Ergebnis prozyklischen Prinzipien der Haushaltsaufstellung für die Bundesanstalt für Arbeit (Bruche/Reissert 1985: 64ff.) wurden für 1994 Kürzungen des arbeitsmarktpolitischen Etats für Ostdeutschland vorgenommen. Der einzige Ausgabenbereich, der seither in etwa in seinem Volumen aufrechterhalten wurde, ist die öffentliche Beschäftigungsförderung, die 1996 24,5% des Etats ausmachte. Insgesamt wurde also das herkömmliche, auf die Förderung von Individuen und individuellen Chancen gerichtete AFG-Instrumentarium auf Ostdeutschland übertragen, mit Sonderregelungen ausgestattet und extensiv angewendet (Kühl 1994: 15).

In der arbeitsmarktpolitischen Debatte zeichneten sich indes drei arbeitsmarktpolitische Grundforderungen bzw. Reformvorschläge ab, die über das Arbeitsförderungsgesetz hinauswiesen. Sie wurden bei der einzigen instrumentellen Neuerung im Kontext der Transformation, der Einführung von Lohnkostenzuschüssen unter dem Paragraphen 249h in das Arbeitsförderungsgesetz zum Januar 1993, in Ansätzen aufgegriffen. Im Laufe des Transformationsprozesses in Ostdeutschland hatte sich erstens die arbeitsmarktpolitische Zielfunktion dahingehend geändert, daß die Förderung von Wachstum und Beschäftigung stärker als bisher in den Vordergrund trat. Dies äußerte sich in der Forderung nach einer Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit „Strukturpolitik“,²⁴ vor allem im Rahmen von Arbeitsförderprojekten. Diese Konzeption ist darauf gerichtet, zwei Ziele in einem Instrument miteinander zu verknüpfen: Arbeitslose sollen in öffentlich geförderter Beschäftigung ihre Wiedereingliederungschancen erhöhen und ihre Qualifikation erhalten und gleichzeitig die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Belebung schaffen. Erste Schritte in diese Richtung waren 1991/1992 mit dem Einsatz von Mitteln aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ für ABM im Infrastrukturbereich und speziell durch die Nutzung von ABM für die Betriebsgeländesanierung schon erprobt worden (vgl. Emmerich 1993: 9). Die Forderung nach einer Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit „Strukturpolitik“ verwies auf die funktionale Interdependenz von Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikbereichen (vgl. Kapitel 2). Allerdings war der Verzahnungsgedanke in erster Linie in der arbeitsmarktpolitischen Debatte verankert und wurde bei den anvisierten Interaktionspartnern nur am Rande diskutiert.²⁵

24 Der Gedanke, mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen regionale Strukturpolitik zu betreiben, wurde bereits unter anderem im Sonderprogramm der Bundesregierung 1979/80 formuliert (vgl. Scharpf u.a. 1982) und ist insofern alles andere als neu. Es handelt sich eher um eine Neugewichtung innerhalb der multiplen Ziele und Anforderungen an öffentliche Beschäftigungsförderung (vgl. für eine detaillierte Zielanalyse von ABM Knuth 1996: 7ff.)

25 In einigen wirtschafts- und umweltpolitischen Debatten werden die Beschäftigungseffekte neuer Technologien und Güter, z.B. im Umweltbereich, thematisiert (vgl. z.B. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1997; Kock 1997).

Eine zweite arbeitsmarktpolitische Forderung war die Stärkung der Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik, also die Fokussierung der Instrumente auf Übergänge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Schmid 1993). Hierbei wurde in der öffentlichen Diskussion die mittlerweile wegen ihres stigmatisierenden Gehalts kritisch gesehene Unterscheidung zwischen einem „ersten“ und einem „zweiten“ Arbeitsmarkt eingeführt. Während die Brückenfunktion anfangs noch zeitlich gedacht wurde, nämlich als Überbrückung der Zeit zwischen dem Zusammenbruch der Arbeitsnachfrage und dem Entstehen neuer Arbeitsplätze (Godfrey 1995: 15), kamen später qualifiziertere Ziele hinzu. Es wurde gefordert, daß beschäftigungspolitische Maßnahmen über die direkte Entlastungswirkung durch die Beschäftigung während der Dauer einer Maßnahme hinaus sowohl Effekte auf die regionale Entwicklung als auch auf die individuellen Beschäftigungschancen der Teilnehmer haben sollten. Ersteres beinhaltet indirekte Beschäftigungseffekte infolge der in Maßnahmen erreichten Standortverbesserungen, letzteres zielt auf eine Akkumulation von Arbeitserfahrung und Qualifizierung während der Teilnahme an einer Maßnahme. Prinzipiell können beide Ziele am ehesten durch die oben genannte Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit Strukturpolitik befördert werden. Die Impulse zur Regionalentwicklung entstehen durch die in den Maßnahmen durchgeführten Arbeiten, die individuelle qualifikatorische Weiterentwicklung durch Erfahrung möglichst realistischer, „wirtschaftsnaher“ Arbeitsstrukturen (vgl. in diesem Sinne z.B. Schultz 1997).

Drittens ging es um die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit. Diese Forderung beruhte auf Refinanzierungstechnungen, die zeigten, daß Nicht-Beschäftigung den Fiskus nicht viel weniger kostet als eine Umwidmung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsmaßnahmen (vgl. die Berechnungen bei Bruche/Reissert 1985: 132ff. sowie für Ostdeutschland Bach/Spitznagel 1992). Aus diesem Sachverhalt entstand, nicht zuletzt mit Hinweis auf die Qualifikations- und Motivationsverluste sowie den sozialen Abstieg, den Arbeitslose erleiden, die Forderung nach einer Aktivierung passiver Lohnersatzleistungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. In den achtziger Jahren hatte es in der Bundesrepublik diese Debatte auch schon gegeben, die aber offenbar erst im Kontext der ostdeutschen Beschäftigungskrise fruchtete.

Die instrumentelle arbeitsmarktpolitische Neuerung, die 1993 im Kontext dieser Debatten in das Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen wurde, war die Einführung des neuen § 249h AFG, der zuerst als pauschalierter Lohnkostenzuschuß, später als produktive Arbeitsförderung und schließlich als Struktur Anpassungsmaßnahme bezeichnet wurde. Die Förderung galt zunächst nur bis Ende 1997, wurde dann bis Ende 2002 verlängert und mit restriktiveren Konditionen auch für Westdeutschland übernommen. Mit Hilfe des Lohnkostenzuschusses konnten Arbeitslose in Projekten in drei Maßnahmefeldern, nämlich der Umweltverbesserung, den Sozialen Diensten und der Jugendhilfe, beschäftigt werden. Später

wurden diese Maßnahmefelder für Ostdeutschland erweitert und schlossen dann auch freie Kulturarbeit, Angebote im Breitensport, Vorbereitung und Durchführung denkmalpflegerischer Maßnahmen, städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen und städtebaulichen Denkmalschutz ein.²⁶ Im folgenden wird auf die Regelungen des Instruments und den Kontext ihrer Formulierung näher eingegangen (vgl. dazu Rabe 1995: 3ff.).

Die Höhe des Lohnkostenzuschusses richtet sich nach den durchschnittlichen Kosten der Arbeitslosigkeit, also nach den sonst bei der Bundesanstalt für Arbeit anfallenden Kosten für Arbeitslosengeld und den vom Bund getragenen Kosten für die Arbeitslosenhilfe.²⁷ Dies ergibt lediglich eine Teilfinanzierung von Beschäftigungsprojekten, die folgenreich für die Implementation ist, da die Restkosten der Maßnahmen von Kofinanziers (in der bisherigen Praxis in Ostdeutschland die neuen Länder und die Treuhandanstalt) getragen oder anderweitig erwirtschaftet werden müssen. Die Finanzierungsregel bezweckte, den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit von den kostenintensiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu entlasten, ohne diese ersatzlos zu streichen. In dem Maße, in dem mischfinanzierte Maßnahmen nach § 249h AFG Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen substituieren, werden die Kosten von der Versichertengemeinschaft bzw. dem Bund auf kofinanzierende Institutionen verlagert. Die Rechtfertigung hierfür lieferten die oben erwähnten Refinanzierungsberechnungen, die aufzeigten, daß die Bundesanstalt für Arbeit bei Berücksichtigung aller anfallenden Entlastungen Nettozahlerin von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist (in Ostdeutschland auch der Bund). Die Sozialversicherungsträger, Länder und Gemeinden und in Westdeutschland der Bund profitieren dagegen fiskalisch von der Durchführung von ABM (vgl. Bach/Spitznagel 1992: 226). Eine Kostenverlagerung erscheint darüber hinaus in dem Maße gerechtfertigt, in dem die Projekte Aufgaben anderer Politikbereiche erledigen, z.B. die der Umweltpolitik (Knuth 1993: 6). Diesem Argument hielten die Länder – ergebnislos – entgegen, daß bei der Aufstockung des vom

26 Heute ist das Instrument Bestandteil des Sozialgesetzbuches III, §§ 272-279. Die Lohnkostenzuschüsse werden noch immer nur befristet bis Ende 2002 gewährt und mittlerweile in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen für Projekte zur Verbesserung und Erhaltung der Umwelt sowie zur Verbesserung des Angebots in den sozialen Diensten und der Jugendhilfe eingesetzt. Im folgenden werden jedoch die im Untersuchungszeitraum 1994-1995 gültigen Regelungen des § 249h AFG zugrunde gelegt.

27 Ob die Kosten der Arbeitslosigkeit richtig geschätzt wurden, war umstritten: Von der einen Seite wurde argumentiert, daß die BA die zusätzlichen Beiträge der 249h-Beschäftigten zur Arbeitslosenversicherung als Nettogewinn einstreiche. Andererseits übersteigen die Laufzeiten der Maßnahmen in den meisten Fällen möglicherweise die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, da faktisch die Arbeitsvermittlungsbemühungen der Arbeitsämter für Maßnahmeteilnehmer geringer ausfallen als die für Arbeitslose. Hieraus entstünde der BA ein finanzieller Verlust (vgl. Brinkmann/Wolfinger 1994).

Bund konzipierten Instruments zu geringe eigene Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben (vgl. zu dieser Problematik auch Lerch 1986: 224ff.).

Die im Instrument angelegte Kofinanzierung wirkte sich allerdings negativ auf die Förderzeiträume aus. Die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG sahen einen Förderzeitraum von drei bis maximal vier Jahren vor. Dies stellte eine Verlängerung gegenüber Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dar und griff die Kritik an der bislang praktizierten „stop-and-go“-Politik der Arbeitsförderung auf, die auf die negativen Folgen kurzer Planungshorizonte in Beschäftigungsprojekten abstellte. Allerdings machte die Umsetzungspraxis die verlängerte Förderung obsolet, indem die diversen Kofinanziers ihre Finanzierungszusagen aus haushaltsrechtlichen Gründen meist nur für ein Jahr erteilen konnten – faktisch bedeutete dies also eine nicht intendierte Verschlechterung der ABM-Situation.²⁸

Bei der Festlegung förderungsfähiger Maßnahmefelder blieb man mit den Bereichen Umwelt, Soziale Dienste und Jugendhilfe hinter den Forderungen der neuen Länder zurück. Damit sollte erklärtermaßen das Volumen öffentlich geförderter Beschäftigung begrenzt bleiben. Diese Vorstellung beruhte in Anbetracht der Kostenneutralität von § 249h AFG weniger auf haushalts- als auf ordnungspolitischen Erwägungen. Im Mai 1992 war die Beschäftigung in ABM auf ihrem Höchststand mit nahezu 405.000 Teilnehmern in den neuen Bundesländern angelangt (ca. jede zwanzigste Erwerbsperson in den neuen Bundesländern war in ABM), erste Subventionsbetrugsfälle und ABM-Skandale wurden damals aufgedeckt.²⁹ Arbeitsförderung in diesen Größenordnungen erschien in ihren Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung unberechenbar und dem gerade abgeschafften Wirtschaftssystem der DDR zu ähnlich. Deshalb wurden drei klar umrissene Aufgabenfelder ausgewählt, für die es einen starken Bedarf gab und die insofern den Markt nicht direkt beeinträchtigen, als es Bereiche sind, die weitgehend von öffentlicher Nachfrage abhängen.

Die im Gesetz festgelegten Beschäftigungsfelder bildeten gleichzeitig ein Dilemma der Förderpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ab. Einerseits wollte sie sich aus den oben genannten finanziellen und ordnungspolitischen Gründen von der ABM-Förderung zurückziehen. Andererseits erkannte die Bundesanstalt für Arbeit, daß die vielen im Jahr 1991 begonnenen und 1992/93 auslaufenden ABM nicht ersatzlos wegbrechen durften. Im Vordergrund stand insbesondere das Weiterführen der noch nicht abgeschlossenen, als Mega-ABM bezeichneten, Großprojekte der Umweltsanierung. Es wäre damals weder ökonomisch noch politisch

28 Über 90% der 1994 laufenden Maßnahmen waren für weniger als zwei Jahre bewilligt worden (vgl. Wolfinger 1994b: 3).

29 Vgl. z.B. Der Tagesspiegel vom 17.7.1992: „ABM-Projekte in Adlershof von sofort an beendet“; Die Welt vom 27.3.1993: „Wirtschaft prangert Mißbrauch an“; die tageszeitung vom 8.4.1993: „Illegale ABM-Vermittlungen aufgedeckt“; und noch Jahre später: die tageszeitung vom 23.10.1997: „ABM-Firmen verschwenden Millionen“.

sinnvoll gewesen, eine Massenfreisetzung von ABM-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern zuzulassen und die mühsam errichtete Maßnahmeninfrastruktur ungenutzt zu lassen. Hinzu kam das Interesse der Treuhandanstalt, mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung im Umweltbereich (Geländesanierung/Altlasten) ihrem Privatisierungsauftrag nachzugehen und Personal abzubauen. Auch die Sozial- und Jugendpolitik der neuen Länder stützte sich zu weiten Teilen auf ABM. Die Felder wurden daher so zugeschnitten, daß sie im wesentlichen die ABM-Projekte in den neuen Bundesländern inhaltlich abdeckten. Es war damit prinzipiell die Möglichkeit eines Anschlusses an ABM geschaffen. Allerdings setzte diese Möglichkeit die Existenz eines zahlungsfähigen und -willigen Kofinanziers voraus. Damit trug die Bundesanstalt für Arbeit die politische Verantwortung für die ordnungspolitisch umstrittene öffentliche Beschäftigungsförderung nun nicht mehr allein.

Obwohl die Wahl der Beschäftigungsfelder eine ordnungspolitische Zurückhaltung ausdrückte und hinter dem Stand der arbeitsmarktpolitischen Diskussion zurückblieb, beinhaltete das Instrument dennoch eine Öffnung gegenüber neuen Beschäftigungsfeldern und erwerbswirtschaftlicher Projektorientierung. Diese Öffnung lag zum einen in einer Neuformulierung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Vergleich zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei denen Arbeiten zusätzlich sind, die keine Pflichtaufgaben der öffentlichen Hand darstellen. Nach § 249h AFG konnten Maßnahmen gefördert werden, wenn „die Arbeiten (...) alsbald durchzuführen sind und sie ohne Förderung (...) nicht durchgeführt werden können“ (§ 249h Abs. 3 Satz 1 AFG). Beim § 249h AFG galt demnach eine zeitliche Abgrenzung: Zusätzlich war alles, was sofort erledigt werden sollte, aber noch nicht finanziert werden konnte, einschließlich der Pflichtaufgaben. Es erschlossen sich also bei § 249h AFG insgesamt mehr Projektmöglichkeiten als bei ABM. Zum anderen konnten Projekte nach § 249h AFG eigene Einnahmen und sogar Überschüsse erwirtschaften, da über die Verwendung des Lohnkostenzuschusses beim Arbeitsamt kein Gesamtkostennachweis erbracht werden mußte. Dadurch konnte die Erprobung wirtschaftlicher Tätigkeit in Projekten finanziert werden.

Ein weiteres Programmelement reflektiert das Steuern der Gesetzgeber zwischen verschiedenen politischen Ansprüchen. Im § 249h AFG wurde erstmals die untertarifliche Entlohnung von Maßnahmeteilnehmern festgeschrieben. Die Teilnehmer müssen bei voller Arbeitszeit eine Vergütung hinnehmen, die angemessen niedriger ist als die Entgelte nicht zugewiesener Arbeitnehmer (ca. 90% des tariflichen Lohnniveaus). Alternativ können sie bis maximal 80% der tariflichen Arbeitszeit bei tariflichem Lohn arbeiten. Dabei steht die Überlegung im Vordergrund, daß durch Lohnabstände individuelle Anreize zum Wechsel von subventionierter zu erwerbswirtschaftlicher Beschäftigung geschaffen werden müssen. Diese Argumentation geht davon aus, daß die mangelnden Anreize, nicht die mangeln-

den Beschäftigungschancen der Engpaß für einen Übergang in reguläre Beschäftigung sind.

Zielgruppe für die Lohnkostenzuschüsse waren alle Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten.³⁰ Damit wurde ein breiterer Personenkreis erfaßt als bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in die vorrangig „Problemgruppen“ mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten, insbesondere jüngere Arbeitskräfte ohne berufliche Ausbildung, Ältere, Schwerbehinderte und Langzeitarbeitslose zugewiesen werden sollen. Dies trug zum einen der Tatsache Rechnung, daß 1993 das Profil der ostdeutschen Arbeitslosen noch weniger durch „Problemgruppen“ geprägt war als das der westdeutschen. Andererseits liegt darin auch eine Abkehr von der Individual- hin zur Projektförderung.

Die Einführung des § 249h AFG spiegelte den politischen Willen wider, öffentlich geförderte Beschäftigung in den neuen Bundesländern weiterzuführen und nach drei Jahren Erfahrung mit ABM auch zu reformieren. Die neue Arbeitsförderung war im Hinblick auf die weitere Fassung des Zusätzlichkeitskriteriums und der Zielgruppenvorgabe, die Zulassung von Einnahmen und von Wirtschaftsunternehmen als Maßnahmeträgern sowie die finanzielle Einbindung mehrerer Akteure gegenüber den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weiterentwickelt worden. Die neuen Gedanken über die Einrichtung zuverlässiger Brücken in reguläre Beschäftigung durch marktwirtschaftliche Elemente und die Kombination von Arbeitsmarkt- mit Strukturpolitik schlugen sich aber in Regelungen nieder, die offensichtlich einen Balanceakt zwischen verschiedenen politischen Ansprüchen vollführten.

3.1.2 Kongruenz und „strukturpolitische“ Effizienz durch Kofinanzierung?

Wie oben bereits erwähnt, wurde im Laufe der ostdeutschen Beschäftigungskrise die „strukturpolitische“ Zielsetzung öffentlicher Beschäftigungsprojekte, die in westdeutschen Erfahrungen eher eine untergeordnete Rolle gespielt hatte, von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren zunehmend in den Vordergrund gestellt. An die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG richtete sich die Erwartung, daß das Instrument aufgrund der Einbeziehung von Kofinanziers diese Verbindung in besonderer Weise befördern könne. Im folgenden wird die Verzahnungszielsetzung im Hinblick auf funktionale Interdependenz diskutiert und erstens bespro-

30 Erst mit der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes zum 1.4.1997 wurde festgelegt, daß Langzeitarbeitslose entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen in Arbeitsförderprojekte nach § 249h zugewiesen werden müssen. Diese Regelung entspringt weniger einem Zielgruppengedanken als der Logik, daß der Bund und die Bundesanstalt den Lohnkostenzuschuß entsprechend den durchschnittlich anfallenden Kosten für Arbeitslosengeld (finanziert die BA) und Arbeitslosenhilfe (finanziert der Bund) aufteilen. Entsprechend sollen auch die Entlastungswirkungen verteilt sein.

chen, was dabei unter „Strukturpolitik“ zu verstehen ist und zweitens, welche Rolle die Kofinanzierung als Interaktionsanreiz für dieses Ziel spielt.

In der Debatte um Arbeitsförderung wurden mit dem Begriff „Strukturpolitik“ sehr unterschiedliche Inhalte verbunden. Allen gemeinsam war die Vorstellung, daß in Arbeitsförderprojekten Güter und Dienste erstellt werden sollen, die ein für die Öffentlichkeit nützliches Angebot bedeuten und daher die Struktur im betreffenden Bereich verbessern. Nach dieser allgemeinen Definition waren im Prinzip alle Maßnahmen unter Strukturpolitik zu subsumieren, deren Inhalte sich im Bereich öffentlicher Aufgaben bewegten, also die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur genauso wie die Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Diensten. In der enger gefaßten regionalen und sektoralen Strukturpolitik geht es dagegen vorrangig um den Ausbau und die Ansiedlung wachstumsträchtiger Branchen bzw. die Beseitigung regionaler Engpaßfaktoren durch regionale Wirtschaftsförderung (vgl. Heise/Ziegler 1992: 549 und Seifert/Ziegler 1995). Neben der Investitionsförderung betreibt die regionale Wirtschaftsförderung insbesondere Infrastrukturpolitik, z.B. durch die Erschließung von Industriegelände, den Ausbau von Verkehrsverbindungen, die Versorgung mit Energie und Wasser, Beseitigung von Abwasser und Abfall, öffentliche Fremdenverkehrseinrichtungen sowie Bildungsstätten. In einigen dieser Bereiche können Arbeitsförderprojekte sinnvoll tätig werden. Darüber hinaus wurden in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion unter regionaler Strukturverbesserung auch „weiche“ Standortfaktoren gefaßt, die indirekt in Investitionsentscheidungen einfließen, indem sie das regionale Klima verbessern und eine regionale Verödung verhindern. Damit waren wieder alle Bereiche eingeschlossen, in denen die öffentliche Hand tätig wird, z.B. auch Umweltverbesserung, soziale und kulturelle Infrastruktur oder Wohnumfeldverbesserung (vgl. z.B. Petschow u.a. 1997). Im folgenden wird Arbeitsförderung daher dann als mit „Strukturpolitik“ verzahnt gelten, wenn sie die Aufgaben jedweder tangierten Fachpolitik (Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik etc.) im engeren oder weiteren Sinne (Pflicht- oder Kannleistungen) erfüllen hilft.

Insoweit die Arbeitsförderung in der Lage ist, zur Erfüllung der Aufgaben anderer Fachpolitiken beizutragen, besteht funktionale Interdependenz zwischen den arbeitsmarktpolitischen und sonstigen Akteuren. Daß die Arbeitsförderung z.B. zur Bereitstellung von Betriebsgeländen beitragen kann, hatten die oben zitierten Erfahrungen mit ABM in Ostdeutschland bei der Einführung des § 249h AFG bereits gezeigt. Diesen Nutzen der tangierten Fachpolitiken bei der Konzeption und Durchführung von Projekten nicht einzukalkulieren ist ineffizient, sofern der Nutzen der Fachpolitiken erhöht werden kann, ohne damit die beschäftigungspolitische Zielerreichung zu beeinträchtigen, also die arbeitsmarktpolitischen Akteure schlechterzustellen. Der an fachpolitischen Prioritäten orientierte Maßnahmeninhalt ist zumindest in bezug auf die vermittelten Arbeitserfahrungen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer insgesamt förderlich, da sowohl die

soziale und psychische Stabilisierung als auch der qualifikatorische Ertrag von der erfolgreichen Bewältigung nützlicher und marktrelevanter Arbeit abhängen (Rabe/Emmerich 1996: 101; Knuth 1996: 12; Schultz 1997). Auch die indirekten Beschäftigungseffekte werden um so höher sein, je gezielter die Arbeitsförderprojekte ihre Arbeit auf die regionalen Engpaßfaktoren konzentrieren. Zielkonflikte bestehen prinzipiell zwischen den hohen Arbeitsanforderungen bedarfsorientierter Projekte und dem Ziel der Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen (vgl. Sellin/Spitznagel 1988). Dieses Ziel ist vom Gesetzgeber bei den Lohnkostenzuschüssen jedoch nicht formuliert worden (vgl. oben) und kann daher in diesem Zusammenhang zunächst vernachlässigt werden.

Eine Verbesserung der Allokation arbeitsmarktpolitischer Mittel und damit eine Effizienzsteigerung im Sinne der Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit „Strukturpolitik“ ist folglich durch die Orientierung der Arbeitsförderprojekte auf die zentralen öffentlichen Bedarfsebenen und regionalen Engpaßfaktoren zu erreichen. Arbeitsmarktpolitische Akteure haben durch ihre funktionale Orientierung weder die Kompetenz noch die Detailkenntnis, um die Prioritäten für Arbeitsinhalte zu setzen. Um diese Information zu gewinnen bedarf es der Einbindung der Akteure der Fachpolitiken durch eine geeignete Anreizstruktur. Die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG konnten dabei als Anreiz für die Kofinanziers zur informatorischen und finanziellen Beteiligung dienen. Natürlich stellt sich bei dieser Art der Interessenüberschneidung die Frage, in welchem Maße zur Finanzierung Mittel der Arbeitslosenversicherung bzw. Steuermittel herangezogen werden sollten.

Der Nutzen-Kosten-Vergleich des potentiellen Finanziers verbucht den Nutzen der gewünschten und für durchsetzbar gehaltenen fachpolitischen Einflußnahme (Festlegung der Maßnahmeeinhalte, Personenkreise, Förderregionen etc.) auf der Haben-Seite. Dabei können eigene Bedingungen, Akzente und Schwerpunkte nur innerhalb des vom Gesetz gebotenen Gestaltungsspielraumes gesetzt werden, denn z.B. die möglichen Aktivitäten, die Förderdauer, Arbeitszeit usw. sind durch die Regelungen des Gesetzes bereits festgelegt. Diesen Nutzen wägt der potentielle Finanzier gegen die Kosten des Mitmachens (Kofinanzierungsmittel, administrative Abwicklung, Opportunitätskosten etc.) ab. Diese Kosten sind um die Ressourcen zu reduzieren, die von anderer Seite eingebracht werden, also um den Lohnkostenzuschuß und die Finanzierungsanteile Dritter. Jeder Kofinanzier hat so lange einen Anreiz, zusätzliche Arbeitsplätze in Projekten zu kofinanzieren, bis der marginale Nutzenzuwachs aus einem weiteren Arbeitsplatz gleich den von ihm beizutragenden Grenzkosten dieses Arbeitsplatzes ist (vgl. die Modellierung dieses Sachverhalts in Kapitel 5).

Mit Hilfe des Kofinanzierungsmechanismus wird daher die notwendige Information über öffentliche Bedarfsebenen gewonnen. Es reicht nicht aus, daß die Akteure der tangierten Politikfelder an der Implementation gestalterisch beteiligt

werden, ohne daß sie sich auch finanziell beteiligen. Hätte das Mitgestalten nämlich keinen Preis, dann könnte z.B. das Umweltressort kostenlos Vorgaben machen und seine Wünsche würden folglich ausufern. Nur eine Budgetrestriktion kann eine Entscheidung unter Knappheitsbedingungen herbeiführen und damit die obersten Prioritäten enthüllen helfen (vgl. hierzu den Abschnitt zum fiskalischen Äquivalenzprinzip in Kapitel 2).

Wenn Kofinanzierung in informatorischer Hinsicht dazu beitragen kann, funktionale Interdependenzen auszugleichen, fragt sich schließlich, wie diese Art der Politikkoordination im Hinblick auf die demokratische und fiskalische Kongruenzbedingung zu bewerten ist. Im Sinne dieses Kriteriums sollte koordinierte Politik erstens im Ergebnis das Eingriffsrecht jedes Akteurs auf das legitimierte Maß beschränken, um den Anforderungen demokratischer Selbstbestimmung zu genügen. Auch die fiskalische Kongruenzbedingung fordert, daß die relativen Präferenzen der Akteure sich in den Politikergebnissen niederschlagen sollen. Implementationsstrukturen, die einige Akteure gegenüber anderen institutionell mit besseren Chancen auf Gestaltung ausstatten, verletzen damit die normativen Kriterien verhandelter Politikkooperation.

Das von jeder Institution angestrebte adäquate Verhältnis zwischen Finanzierungsanteil und Gestaltungsrecht kann nicht einmalig festgeschrieben werden, sondern muß im Prozeß der Umsetzung mit den anderen Implementeuren stets neu ausgelotet werden. Es muß daher das Augenmerk auf die Kooperations- und Koordinationsstrukturen zwischen den partizipierenden Institutionen während der Implementation gerichtet werden, um zu lernen, welche Mechanismen bei der Aufteilung der Gestaltungsrechte und Finanzierungslasten tatsächlich wirksam sind und inwiefern diese zur Herstellung institutioneller Kongruenz beitragen. Die folgenden Abschnitte widmen sich deshalb der Analyse der Implementationsstrukturen bei § 249h AFG.

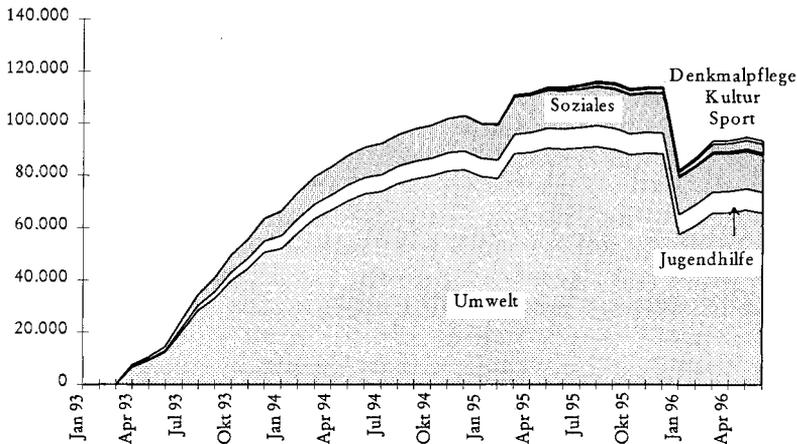
3.2 Implementation der Lohnkostenzuschüsse

Nach der Einführung des § 249h Arbeitsförderungsgesetz hat sich die Inanspruchnahme des Instruments rasch entwickelt. Abbildung 3-2 zeigt die Teilnehmerzahlen nach Förderbereichen.³¹ Jeweils zu den Jahreswechseln fanden unterschied-

31 Die Datenlage zur Implementation des § 249h AFG ist insgesamt sehr unübersichtlich, da die Bundesanstalt für Arbeit die Einsatzbereiche in ihren Statistiken nur grob unterscheidet. Darüber hinaus erfaßt sie die Merkmale der Teilnehmer (Geschlecht, Alter über 50 Jahre, Schwerbehinderung etc.). Daneben gibt es die Projekt- und Teilnehmerstatistiken der verschiedenen Implementeure, die untereinander jedoch meistens inkompatibel sind, da sie jeweils unterschiedliche Merkmale als Zeitreihe oder als Zeitpunktbetrachtung erfassen. Hilfreich ist eine Auswertung aller Antrags- und Bewilligungsunterlagen der Arbeitsämter durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit Stichtag Ende Februar 1994

lich starke Einbrüche bei der Inanspruchnahme statt. Dies lag in erster Linie am Förderverhalten der diversen Kofinanziers und ihren Möglichkeiten, Finanzierungszusagen über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus zu machen.

Abbildung 3-2: Beschäftigte in Maßnahmen nach § 249h AFG nach Förderbereichen



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Zur Umsetzung der Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG in Ostdeutschland haben sich vier Implementationssysteme gebildet, die sich jeweils im Hinblick auf die Kofinanziers und die Organisationsstruktur unterschieden. Erstens haben alle neuen Bundesländer Kofinanzierung bereitgestellt, die sie im Rahmen ihrer landeseigenen Förderrichtlinien austeilten. Zweitens finanzierten die neuen Bundesländer zusammen mit der Treuhandanstalt Arbeitsförderprojekte im Bereich der Geländesanie- rung auf den Liegenschaften der Treuhandanstalt. Ebenfalls eine Kooperation von Bund/Treuhandanstalt und Ländern gab es drittens in der Braunkohlesanie- rung, bei der Arbeitsförderung in die umfangreichen Sanierungsaufgaben einbezo- gen wurde. Schließlich gab es die „freien Projekte“, deren Träger nur den Lohn- kostenzuschuß des Arbeitsamtes beantragten und die Restfinanzierung selbst

sowie eine Befragung von Maßnahmeträgern unter anderem über Träger-, Kosten- und Teilnehmerstrukturen (vgl. Wolfinger 1994a, b; Emmerich/Wolfinger 1995a, b; Stark/Wolfinger 1995; Stark 1996). Allerdings steht zu befürchten, daß die Ergebnisse aufgrund des Erhebungszeitpunkts 2/94 noch von der Einführungsphase des Instruments geprägt sind.

aufbrachten. Tabelle 3-1 gibt einen Überblick über die Förderzahlen in den unterschiedlichen Implementationssystemen zum Zeitpunkt Februar 1994.

Tabelle 3-1: Teilnehmer an §-249-Projekten nach Implementationssystemen (2/94)

<i>Implementationssystem</i>	<i>Teilnehmer in %</i>
Länderprojekte	34,7
Land/Treuhandprojekte	35,3
Braunkohlesanierung	20,9
freie Projekte	9,1*
	<i>(n=79.712)</i>

* Hochrechnung

Quellen: Treuhandanstalt Monatsbericht März 1994; Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Projekt 10-450/Wolfinger.

Im folgenden werden die beiden teilnehmerstärksten Implementationssysteme, die Länderprojekte und die Land/Treuhandprojekte, näher betrachtet. Die freien Projekte bleiben außer acht, da diese Projekte unter keine feste Organisationsstruktur fielen, sondern sich die Kofinanzierung individuell beschafften. Die Braunkohleprojekte fielen unter besondere rechtliche Regulierung (z.B. Bergrecht) und waren durch wenige große Firmen getragen. Sie repräsentieren daher kein typisches Implementationssystem für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Zwar ist auch die Kooperation zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern durch die Auflösung der Treuhandanstalt nur von begrenzter Dauer gewesen. Die Implementationsstruktur ist aber durchaus auch auf andere Kofinanziers übertragbar. Da die Lohnkostenzuschüsse als Instrument des neuen Sozialgesetzbuches III weiterhin Bestandteil ost- wie westdeutscher Beschäftigungspolitik sein werden, ist denkbar, daß umstrukturierende Betriebe mit Massenentlassungen (z.B. im Kohle- und Stahlbereich) eine der Treuhandanstalt vergleichbare Rolle einnehmen.

3.2.1 Projekte mit Kofinanzierung der neuen Bundesländer

Organisationsstruktur

Alle neuen Bundesländer und Berlin haben durch unterschiedliche Ressorts Mittel zur Kofinanzierung von Landesprojekten in den Bereichen Soziale Dienste,

Abbildung 3-3: Richtlinien der Länder für die Kofinanzierung von §-249h-Maßnahmen (Stand 12/94)

<i>Länder</i>	<i>Schwerpunkte der Förderung/ Auflagen</i>
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppen • fachliche Bedeutung bestätigt durch Fachverwaltungen Umwelt, Soziales, Jugend • Gründung eines Arbeitsförderbetriebes
Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppen • konkrete Ressortprojekte • fachliche Bedeutung bestätigt durch Fachverwaltungen • Vorrang für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und Vergabe an Unternehmen
Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> • bestimmte Träger • konkrete Ressortprojekte • fachliche Bedeutung bestätigt durch Fachverwaltungen • Vorrang für ABM-Anschluß, Dauerarbeitsplätze, Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit
Sachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenbeteiligung des Trägers • fachliche Bedeutung bestätigt durch Fachverwaltungen • Vorrang für Frauen, Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, Mittelstandsförderung, Gemeinwohl des Freistaats
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppen, speziell Frauen • Eigenbeteiligung des Trägers • finanzielle Beteiligung der Kommune • bestimmte fachliche Bereiche • ABM-Anschluß
Thüringen	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenbeteiligung des Trägers • fachliche Bedeutung • Vorrang für Frauenbeschäftigung, Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit

Quelle: Förderrichtlinien und -programme der Länder.

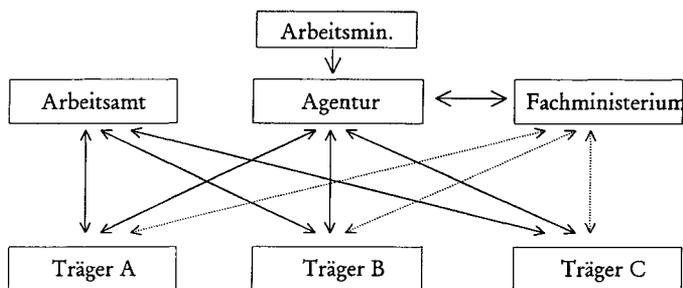
Jugendhilfe und Umwelt bereitgestellt.³² Sie haben dabei die Bestimmungen des Gesetzestextes durch eigene Bedingungen für die Kofinanzierung konkretisiert. So haben einige Länder die zu fördernden Maßnahmenhalte weiter eingeschränkt, regionale Schwerpunkte gesetzt, den zu fördernden Personenkreis auf Zielgruppen reduziert, Zuschüsse an eine Eigenbeteiligung der Träger gebunden usw. Abbildung 3-3 ist eine Synopse der Förderrichtlinien für Landesprojekte der fünf neuen Länder und des Landes Berlin. Aufgenommen wurden die Regelungen und erklärten Förderschwerpunkte der Länder, die nicht unbedingt mit der tatsächlichen Förderpraxis übereinstimmen müssen.

Die Vielfalt der länderspezifischen Vorgaben läßt auf eine gewisse Gestaltungsfreiheit der Länder schließen, die diese für regionalspezifische Umsetzungsstrategien nutzten. In Berlin wurde die Förderung nach § 249h z.B. in die Finanzierung der Berliner Arbeitsförderbetriebe einbezogen.

Abbildung 3-4 zeigt die formale Struktur der Zuständigkeiten und Autoritäten im Implementationssystem (Organisationsstruktur), die in allen fünf neuen Ländern und Berlin unabhängig voneinander, jedoch nach ähnlichem Muster, eingerichtet wurde. Die Initiative für Arbeitsförderprojekte ging bei den Länderprojekten meistens von den Trägern aus. Sie stellten bei mindestens zwei Finanziers einen Antrag auf Förderung. Zum einen bei den Arbeitsämtern, die nach den Vorgaben des Gesetzes die Anträge prüften, die Lohnkostenzuschüsse bewilligten und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zuwies. Zum anderen richteten sie Förderanträge an Agenturen, die in den meisten Bundesländern vom Arbeitsministerium mit der Implementation des Instruments und der Vergabe der Landesmittel nach den landeseigenen Richtlinien beauftragt wurden. In Berlin waren z.B. die Servicegesellschaften, in Sachsen das Aufbauwerk und in Thüringen eine Arbeitsförderungsagentur für die Entscheidungsvorbereitung für die Landesfinanzierung zuständig. Diese Agenturen holten in der Regel eine fachliche Zustimmung bei den Ministerien für Umwelt, Soziales oder Jugend ein. In einigen Ländern (z.B. Brandenburg) wurden für ausgewählte Projekte bei den Fachministerien getrennt Mittel beantragt und bereitgestellt. Da die Zuschüsse der Bundesanstalt und der Länder zusammengenommen häufig eine dünnere Projektfinanzierung als bei ABM ergaben, entstand in Projekten mit Teilnehmern aus höheren Lohngruppen oder mit hohem Sachkostenanteil eine ungedeckte Finanzierungslücke. Die Projekte in Landesförderung mußten sich daher oft zusätzlich nach einem dritten Kofinanzier (Vereine, Kommunen, Ämter) umsehen oder Einnahmen erwirtschaften. Um diese Kofinanziers wäre die Abbildung entsprechend gedanklich zu erweitern.

32 Nur in Sachsen-Anhalt, wo aufgrund einer hohen Konzentration von Altunternehmen insgesamt die meisten Projekte mit Finanzierung der Treuhandanstalt zustande kamen, wurden anfangs keine Umwelt-Länderprojekte finanziert.

Abbildung 3-4: Akteursstruktur der Länderprojekte



Die Organisationsstruktur der Länderprojekte entsprach im wesentlichen dem Modell, das exemplarisch im zweiten Kapitel (Abbildung 2-2) in bezug auf funktionale Interdependenz diskutiert wurde. In diesem Modell hat jeder Träger bzw. jeder Finanzier mehrere interdependente Außenbeziehungen – jeder Finanzier ist auf mehrere Träger und jeder Träger auf mehrere Finanziers angewiesen. Deshalb kann jeder Finanzier auch nur eine teilweise Anpassung der Träger an seine speziellen Zielvorstellungen erwarten. Bei diesen punktuellen Kooperationsbeziehungen werden die Strategien an keiner Stelle gebündelt.

Die Interaktion erfolgt hier nach dem im zweiten Kapitel vorgestellten Interaktionstypus „Handlungsplan“: Fördermittelvergabe und -empfang unterliegen bestimmten Regeln, die allerdings flexibel anpaßbar bleiben. Um z.B. seine geplanten Förderzahlen zu erreichen, wird jedes Land seine Mittelbewilligungen an der tatsächlichen Struktur der Förderanträge ausrichten und nicht „blind“ bestimmte Standards ansetzen. Handlungsspielräume sind bei dieser Organisationsstruktur also prinzipiell vorhanden.

Implementationsstrategien der Arbeitsämter

Im zweiten Kapitel wurden als wesentliche Determinanten der Handlungsbedingungen politischer Akteure die regulative Entscheidungsstruktur sowie der Zugang zu Finanzmitteln und die personelle und informationelle Ausstattung identifiziert (Schmid 1987). Auf der regulativen Ebene sind bei den Arbeitsämtern vor allem die Vorgaben des Arbeitsförderungsgesetzes, die das Arbeitsamt auszuführen hat, wirksam. Die gesetzlichen Vorgaben konkretisiert der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit mit Genehmigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung durch Anordnungen und Durchführungsanweisungen. In der Durchführungsanweisung zur Interpretation des § 249h AFG und zum Verfahren wurden z.B. die zugelassenen Träger für Projekte in den Sozialen Diensten oder der

Jugendhilfe aufgelistet, die förderfähigen Maßnahmen expliziert und das Verfahren zur Sicherstellung der Vergabe von Umweltprojekten dargestellt. Im Laufe der Implementation des § 249h AFG wurde eine Reihe von weiteren Regelungen, Ausnahmen usw. von der Bundesanstalt erlassen. Die regulativen Bedingungen des Gesetzes unterlagen also zusätzlich einer intensiven zentralen Feinsteuerung durch die Bundesanstalt für Arbeit. Die Arbeitsämter sind auf der mittleren Ebene außerdem an die Weisungen der Landesarbeitsämter als der ihnen vorgesetzten Dienststelle gebunden. Der Verwaltungsausschuß der Arbeitsämter ist nur an Entscheidungen beteiligt, die Maßnahmen über zwanzig Teilnehmer oder mehr als eine Million DM Fördersumme betreffen.

Beim § 249h AFG stellte im Gegensatz zu anderen Arbeitsfördermaßnahmen die Finanzierungsbasis kaum eine Handlungsrestriktion für die Arbeitsämter dar. Wegen der Kostenneutralität des Lohnkostenzuschusses gab es zunächst keine Kontingentierung der Stellen bei den Arbeitsämtern. Es konnten lediglich zeitliche Verzögerungen bei der Befriedigung von Mittelnachforderungen auftreten. Einschränkungen beim Einsatz und bei der aktiven Gestaltung der Maßnahmen ergaben sich durch personelle Engpässe, da die Mitarbeiter der Arbeitsämter im ostdeutschen Transformationsprozeß unter hohem Zeit- und Problemdruck standen, der ihre Informations- und Beratungskapazitäten einschränkte (vgl. Völkel 1994; Fritzsche u.a. 1993: 19).

Empirische Untersuchungen zeigen, daß trotz der beschriebenen engen Vorgaben durch die Zentralbehörde die Arbeitsämter die arbeitsmarktpolitischen Instrumente sehr unterschiedlich einsetzen, sowohl was den Umfang als auch den Instrumente-Mix angeht (vgl. Maier 1988; Huebner/Krafft/Thormeyer 1990). Eine Untersuchung von Peters/Schmid (1982) kam zu dem Ergebnis, daß mindestens die Hälfte dieser Unterschiede (bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung 1979/80) auf die spezifischen Implementationsstrategien der Arbeitsämter zurückzuführen ist. Das heißt also, daß die oben skizzierten Handlungsbedingungen den Arbeitsämtern noch erhebliche Gestaltungsspielräume gewähren (vgl. hierzu auch 2.1.1). Diese Ergebnisse lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf die Implementation des § 249h übertragen, denn aufgrund der Beteiligung mehrerer Kooperationspartner am Implementationsgeschehen waren die Arbeitsämter nur eine Institution unter mehreren, die die Umsetzung steuerten. Daher muß die relative Rolle der Arbeitsämter bei der Implementation und ihre arbeitsmarktpolitische Strategie neu eingeschätzt werden.

Die Implementation der Lohnkostenzuschüsse haben die meisten ostdeutschen Arbeitsämter bzw. ihre Landesarbeitsämter in der Anfangsphase durch Informations- und Werbeaktivitäten begleitet. Hier ging es in erster Linie darum, die bekannten Träger von den neuen Konditionen zu unterrichten, um einen reibungslosen Übergang von wegbrechender ABM-Finanzierung in §-249h-Finanzierung zu gewährleisten. Die Arbeitsämter haben aber selbst nur in wenigen

Fällen Projekte initiiert und in der Projektentwicklungsphase ebenso selten Beratung durchgeführt. Sie verließen sich vielmehr auf die Beratungskapazitäten, die die Länder zur Maßnahmeeinrichtung und -steuerung schufen. In Sachsen gab das Landesarbeitsamt bereits am 5.3.1993 bekannt: „Im Unterschied zu den klassischen ABM werden die Maßnahmen nach Paragraph 249h nicht mehr von den Arbeitsämtern geplant und betreut. Im Freistaat hilft das Aufbauwerk Sachsen bei der Konzeption (...)“ (Landesarbeitsamt Sachsen 1993: 1).

Nicht nur die Projektentwicklungsphase, sondern auch die laufende Bearbeitung gestaltete sich für die Arbeitsämter weit einfacher als bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Antragsbearbeitung wurde meist in die schon für ABM bestehende Arbeitsorganisation der Arbeitsämter integriert. Durch die Festbetragsförderung entfiel die Berechnung von Löhnen und Gehältern sowie die Prüfung von Darlehens- und Zuschußanträgen. Auch die bei ABM aufwendige Schlußabrechnung war durch die pauschale Zuweisung des Lohnkostenzuschusses nicht notwendig. Aufgrund des geringeren finanziellen Engagements mußte schließlich auch der Verwaltungsausschuß nur selten zur Genehmigung von Maßnahmen angerufen werden. Angesichts der starken Überlastung der Arbeitsämter mit anderen Aufgaben wurde diese Arbeitserleichterung gerne in Anspruch genommen.

Die Arbeitsämter übten auch bei der Bewilligung oder Ablehnung der eingereichten Projektanträge so gut wie keinen steuernden Einfluß aus. Wenn die Anträge korrekt formuliert waren und die Gesamtfinanzierung der Maßnahme gesichert war, wurden sie in aller Regel auch bewilligt. Die Arbeitsämter machten lediglich zeitliche Prioritäten geltend, indem sie jene Maßnahmen bevorzugt bewilligten, die bald anfangen sollten oder denen der nahtlose Anschluß an ABM ermöglicht werden mußte. Inhaltlich wurden alle Maßnahmen befürwortet, die im Gesetz aufgeführt waren und die, falls vorgeschrieben, Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Wirtschaftsverbände vorweisen konnten. Die Arbeitsämter waren sich darüber im klaren, daß die meisten Träger über großes Geschick bei der „bewilligungsfreundlichen“ Antragsformulierung verfügten. Sie ließen das gelten, solange die Maßnahmen dann entsprechend den Anträgen durchgeführt wurden. Diese relativ unselektive Bewilligungspraxis war durch den im Gesetz als Anlage enthaltenen breiten Katalog förderungsfähiger Maßnahmen („Positivliste“) leicht zu rechtfertigen. Insgesamt galten die Lohnkostenzuschüsse bei den Arbeitsämtern im Vergleich zu ABM als „leichtes Geschäft“.

Die Zurückhaltung bei der Maßnahmegestaltung läßt sich mit der internen Handlungslogik der Arbeitsämter erklären. Die Leistungen der Arbeitsämter werden daran gemessen, inwiefern es ihnen gelingt, die ihnen zugewiesenen Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu binden, eine möglichst hohe Entlastung des Arbeitsmarktes zu erzielen sowie eine hohe Vermittlungsquote zu erreichen, wobei hier die Vermittlung der Zielgruppen des Arbeitsmarktes besonders „be-

lohnt“ wird.³³ Sowohl Mittelbindung, Arbeitsmarktentlastung als auch Vermittlung ließen sich ohne eine aufwendige Steuerung und Bearbeitung der Förderanträge erreichen. Da den Arbeitsämtern die Kompetenz fehlte, den regionalen umwelt-, sozial- oder jugendpolitischen Bedarf einzuschätzen, hätten sie für eine „strukturpolitische“ inhaltliche Einflußnahme auf Planungsvorgaben oder Hinweise der Vertreter der Fachpolitik zurückgreifen müssen. Die Erfolgskennzahlen der Arbeitsämter setzten aber keine Anreize, diesen zusätzlichen Aufwand mit den ohnehin überlasteten Bearbeitern zu betreiben.

Lediglich bei der Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern verfolgten die Arbeitsämter daher eigene Politik. Grundsätzlich hat die Arbeitsverwaltung das Zuweisungsmonopol für Projektteilnehmer. In der Durchführungsanweisung (DA) zum § 249h hieß es entsprechend, daß für die Zuweisung die allgemeinen Vermittlungsgrundsätze gelten und kein Rechtsanspruch des Maßnahmeträgers auf Zuweisung bestimmter Personen besteht (DA zu § 249h AFG Nr. 4.1 Abs. 1). Obwohl der § 249h AFG keine Zielgruppenorientierung vorsah, haben die Arbeitsämter faktisch ähnliche Kriterien an die Zuweisung von §-249h-Teilnehmern wie an die von ABM-Teilnehmern gelegt. Einige Arbeitsämter lehnten z.B. die Zuweisung bestimmter Berufsgruppen generell ab (Beispiel: Wissenschaftler), weil ihnen Vermittlungschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt zugesprochen wurden. Sie drängten darauf, anderweitig besonders schwer vermittelbare Personen- und Berufsgruppen in den Maßnahmen unterzubringen. Es gab Beispiele dafür, daß Maßnahmen an dieser Verfahrensweise gescheitert sind. Auch drängten die Arbeitsämter teilweise auf die Rotation der Maßnahmeteilnehmer, um die Chancen gleich zu verteilen. Das lief aber dort den Projektinteressen zuwider, wo man auf eingearbeitete Fachkräfte angewiesen war. Nur vereinzelt führte das Bestreben der Arbeitsämter, bestimmte Gruppen zu vermitteln, auch dazu, daß sie gemeinsam mit den Trägern oder den Agenturen der Länder maßgeschneiderte Projekte initiierten. Meistens wurde diese Leistung den Trägern und den Beratungseinrichtungen der Länder überlassen.

Tabelle 3-2 verdeutlicht die Struktur der Teilnehmer in Maßnahmen nach § 249h AFG und in ABM nach den Zielgruppen. Es zeigen sich Unterschiede zwischen ABM in Ost und West, die sich im wesentlichen aus der unterschiedlichen Struktur der Arbeitslosen erklären. Die Daten geben Hinweise darauf, daß sich die Zuweisungen in §-249h-Maßnahmen in ähnlicher Weise an den Zielgruppenkriterien orientierten wie bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, allerdings fehlen für einen detaillierten Vergleich die nötigen Daten.

33 Die Arbeitsämter konkurrieren miteinander anhand intern so genannter „Bundesliga-Tabellen“ um die vorderen Plätze bei diesen Kennziffern.

Tabelle 3-2: Zielgruppen in öffentlicher Beschäftigung (3/95)

	<i>ABM West</i>	<i>ABM Ost</i>	§ 249h AFG
Beschäftigte	69.052	217.892	104.807
darunter:			
Ältere > 50	17,9%	30,3%	26,4%
Jüngere < 25 o. Ausb.	17,3%	4,8%	k.A.
Langzeitarbeitslose	66,3%	35,6%	k.A.
Schwerbehinderte	7,2%	1,6%	0,8%
(Frauen)	37,8%	64,9%	37,7%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Bereits die ABM-Forschung hat das Zuweisungsmonopol als zentrales Konfliktfeld zwischen Arbeitsämtern und Projektträgern identifiziert (vgl. Huebner/Krafft/Ulrich 1990; Sellin/Spitznagel 1988). Nach einer Trägerbefragung von Sellin/Spitznagel (1988) war die „Zuweisung von Personen, die nicht geeignet waren“ der häufigste Anlaß für Meinungsunterschiede zwischen Arbeitsämtern und Trägern (ebd.: 490). 42% der befragten Träger hielten die „Konzipierung von Maßnahmen, die sich für die speziellen Zielgruppen der ABM-Förderung eignen“, für (sehr) problematisch (S. 491). Weitere 58% benannten die „mangelnde fachliche Qualifikation der ABM-Kräfte“, 48% die mangelnde soziale Qualifikation als (sehr) problematisch (S. 492). Über die Zuweisung mehr oder weniger qualifizierter und motivierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können die Arbeitsämter folglich die Chancen der Projekte, „strukturpolitisch“ anspruchsvolle Arbeit zu erledigen, maßgeblich beeinflussen. Mit der Einführung der Eingliederungsbilanzen im Sozialgesetzbuch III wird sich der Anreiz der Arbeitsämter, Teilnehmer aus dem unteren Leistungs- und Motivationsspektrum zuzuweisen, in Zukunft möglicherweise vermindern, weil mit Hilfe dieser Bilanzen das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt besser überprüft werden kann.

Zusammenfassend lassen sich die Implementationsaktivitäten der Arbeitsämter folgendermaßen charakterisieren: Bei prinzipiell unbegrenzten Mitteln für strukturorientierte Lohnkostenzuschüsse und begrenzten Bearbeiterkapazitäten versuchten sie, mit Hilfe der Länder eine möglichst reibungslose, hohe Umsetzung der Maßnahmen zu erreichen. Maßgeblich hierfür war das Ziel, eine hohe Mittelbindung und arbeitsmarktpolitische Entlastung nachzuweisen, sowie eine aus der Kostenneutralität des Zuschusses abgeleitete geringe Verantwortung der Arbeitsämter für § 249h. Eigene arbeitsmarktpolitische Strategien verfolgten die Arbeitsämter in erster Linie über das Zuweisungsmonopol, indem sie in Analogie zur

ABM-Förderung bevorzugt Leistungsgeminderte zuweisen und damit eine restriktive Nutzung des Instruments vorgaben.

Implementationsstrategien der Agenturen

Infolge der Beschäftigungskrise ist in den neuen Bundesländern eine umfangreiche Beratungsinfrastruktur entstanden, die auf lokaler und regionaler Ebene Beratung vor allem zu Fragen der Nutzung der verschiedenen Instrumente der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durchführt (vgl. für einen Überblick Fritzsche u.a. 1993: 24ff.). Alle Länder haben, meistens über ihre Arbeitsministerien, in deren Haushalten die Landesförderung enthalten war, die organisatorische Umsetzung und Abwicklung des § 249h AFG an eine oder mehrere der regionalen Beratungsagenturen vergeben, für die die Implementation ein Betätigungsfeld unter mehreren war. In Sachsen und Thüringen waren dies sogenannte Trägergesellschaften des Landes (TGL), die zunächst zur Beratung und Koordinierung von ABS-Gesellschaften gemeinsam mit der Treuhandanstalt gegründet worden waren, aber ihre Aufgaben später auf regionale Arbeitsmarktinitiativen und Strukturentwicklung ausdehnten. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt konnte sich die BBJ-Servis, eine im Westen etablierte Beratungseinrichtung, die nach der Wende expandierte, durchsetzen. In Brandenburg übernahm die Landesagentur für Struktur und Arbeit die Abwicklung, für den Bereich Forstwirtschaft gab es dort eine weitere Anlaufstelle. Die Berliner Umsetzung lag schließlich in der Hand der jeweils regional zuständigen Servicegesellschaften.

Die Aufgaben dieser Beratungseinrichtungen wurden jeweils etwas unterschiedlich definiert, umfaßten jedoch generell die Beratung und Unterstützung der Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze z.B. durch die Unterstützung von Existenzgründungen. Dabei wurde von ihnen erwartet, daß sie integrierte arbeitsmarkt- und strukturpolitische Konzepte entwickeln und umsetzen, also mit Hilfe ihrer Kenntnis der Verhältnisse vor Ort eine eigene gestalterische Funktion übernehmen. Bei der Erfüllung dieses Anspruchs hatten die Agenturen schwierige Rahmenbedingungen. Für die Entwicklung und Umsetzung integrierter regional- und strukturpolitischer Strategien fehlten ihnen die regionalplanerischen Grundlagen (regionale Entwicklungspläne, Entscheidungen über den Erhalt industrieller Kerne usw.). In der Personalausstattung oftmals selbst auf ABM- und §-249h-Stellen angewiesen, fehlte den Agenturen zudem oftmals die Kontinuität und Kompetenz, um selbst Konzepte entwickeln und regional verankern zu können.

In ihrer Rolle als Programmadministratoren für die Lohnkostenzuschüsse war diese Eigenständigkeit ohnehin nicht immer erwünscht. Die Agenturen sollten dabei in erster Linie der administrativ abwickelnde verlängerte Arm des Arbeitsmi-

nisteriums sein, der dessen Vorgaben exekutierte. Andererseits waren die Vorgaben und Förderentscheidungen der Auftraggeber selbst oftmals inkonsistent, denn sie unterlagen aufgrund des unbeständigen Politikumfeldes wechselnden Einflüssen, die aus der Sicht der Agenturen nicht vorhersehbar waren (vgl. auch Riedel 1994: 53ff.). Da ihre Existenz stark von dem Auftrag, § 249h umzusetzen, abhing und jeweils noch weitere Einrichtungen um die Aufträge konkurrierten, versuchten die Agenturen, die Auftraggeber durch eine reibungslose Umsetzung, die sich an hohen Teilnehmerzahlen ablesen ließ, zufriedenzustellen.

Die Implementation begann für die Agenturen mit der Beratung der Träger im Vorfeld der Antragstellung und -begutachtung. In der Beratungsphase fand der intensivste Kontakt mit den Projektträgern statt, und es konnte steuernder Einfluss auf die Projekte genommen werden. Die Agenturen hatten idealerweise gleichzeitig eine detaillierte Projektkennntnis, kannten die vorhandenen regionalen fachpolitischen Bedarfe und bereits bestehende Angebote und verbanden sie mit den Vorgaben über arbeitsmarktpolitische Zielrichtungen des Landes und der Arbeitsämter. Nur durch dieses kombinierte Wissen und den direkten Kontakt zu den Trägern konnten die Agenturen Projekte einwerben, die von allen beteiligten Parteien reibungslos bewilligt wurden. Dies war das organisatorische Interesse der Umsetzungsorganisationen: Der Erfolgsnachweis und damit die Existenzberechtigung beruhte weitgehend auf Förderfallzahlen. Als Themen in Beratungsgesprächen dominierten daher die Technik des Antragsverfahrens bei den Arbeitsämtern einschließlich der Antragsformulierung, bei den Arbeitsämtern verfügbare Teilnehmergruppen, Anforderungen der Fachverwaltungen und Finanzierungsfragen. „Gute“ Träger waren für die Agenturen solche, die sich flexibel auf die Anforderungen einließen und die in der Lage waren, die Antragswege geschickt zu beschreiten.

Um ein positives Votum der Fachressorts sicherzustellen, bemühten sich die Agenturen, schon im Vorfeld der Antragstellung ein Gespür für deren Bewilligungspraxis zu gewinnen. Die Fachressorts bescheinigten den Agenturen dabei eine schnelle Lernfähigkeit. Waren die Kriterien bekannt, konnten die Agenturen durch ihre Vorarbeit die eigentliche Projektauswahl vornehmen. Da das Einholen der Befürwortung bei den Fachressorts dann im Idealfall nur noch ein administrativer Akt war, ersparte sich die Agentur zeitaufwendige Nachfragen oder ablehnende Stellungnahmen. Die Agenturen hatten dabei kein Interesse, die Fachressorts mehr in die Projektkonzeption einzubinden, als diese selbst es verlangten. Eine Einbeziehung der Projekte in fachpolitische Aufgaben hätte die Transaktionskosten erhöht und die Kompatibilität mit den Vorgaben der anderen Finanziers erschwert.

Im gleichen Zusammenhang strebten die Agenturen eine Abstimmung mit den Arbeitsämtern an. Sie versuchten, sich als sachverständige Beratungsstelle zu etablieren, auf deren Vorarbeit die Arbeitsämter bedenkenlos zurückgreifen konnten.

Davon versprochen sie sich eine mit den auf Landesebene getroffenen Förderentscheidungen konforme Bewilligungspraxis. Ein zweiter Grund für eine Vorabstimmung mit den Arbeitsämtern war in beiden Ländern die schon erwähnte Frage nach vermittelbaren Teilnehmern mit den erforderlichen Qualifikationsprofilen. Da die Arbeitsämter oftmals auf der Vermittlung von Teilnehmern mit Vermittlungshemmnissen bestanden, empfahlen die Agenturen den Trägern, in den Projekten solche Teilnehmer vorzusehen.

Schließlich waren die Vorgaben der auftraggebenden Arbeitsministerien zu erfüllen. Diese waren in den meisten Fällen in Förderrichtlinien festgehalten und bezogen sich auf die Beschäftigung bestimmter Zielgruppen, regionale Schwerpunktsetzungen usw. (vgl. Abbildung 3-3 oben). Gelegentlich kamen politisch motivierte Einzelfallinterventionen hinzu. Im Hintergrund stand das zentrale Ziel der Arbeitsressorts, bei gegebenem Budget möglichst viele Menschen rasch in Maßnahmen zu bringen und die vorhandenen Ressourcen voll auszuschöpfen. Dieses Ziel setzte für die Agenturen einen klaren Anreiz, solche Projekte zu fördern, deren Sachkostenanteil im Vergleich zu den Personalkosten gering war. Denn Sachkostenausgaben binden Mittel, die nicht mehr für zusätzliche Beschäftigung zur Verfügung stehen, d.h. die geschaffene Beschäftigung pro eingesetzter DM Landesförderung ist geringer. In den meisten Ländern sahen schon die Förderrichtlinien feste Zuschüsse anstelle einer Fehlbedarfsfinanzierung vor, was ebenfalls die Beantragung beschäftigungsintensiver Projekte mit geringer Sachmittelausstattung provozierte. Dieser Mechanismus verhinderte von vornherein die Durchführung anspruchsvoller Projekte, die einen hohen Sachkostenanteil haben, weil sie z.B. moderne Techniken einsetzen.³⁴ In die gleiche Richtung wiesen Zielgruppenvorgaben, die die meisten Länder an ihre Kofinanzierung gebunden hatten. Sie führen dazu, daß die Agenturen nicht als Verhandelnde gegenüber den Arbeitsämtern auftraten, sondern als Gleichgesinnte. Auch dies beeinträchtigte potentiell die Projektqualität.

Die Implementationsaktivitäten der Agenturen lassen sich folgendermaßen charakterisieren: Die Umsetzung des § 249h AFG stellte für die Agenturen eine Existenzgrundlage dar sowie die Möglichkeit, sich zu etablieren, Erfolge nachzuweisen und den Einflußbereich zu erweitern. Daher strebten die Agenturen eine breite Umsetzung der strukturorientierten Lohnkostenzuschüsse an. Sie versuchten, einen steuernden Einfluß auf die Projekte auszuüben, um die Kompatibilität mit den Förderbedingungen der Finanziere her- und eine reibungslose Bewilligung sicherzustellen. Hierzu etablierten sie sich zunehmend als kompetente Bearbeitungsstelle, auf deren Vorarbeit die anderen Implementeure zurückgreifen konnten. Sie stellten im Ergebnis zwar einen landesweiten Konsens über die Verwen-

34 In einigen Ländern entstanden auch bei der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen derartige negative Anreize, wenn diese aus den Sachkosten finanziert werden mußten.

derung der Landesmittel zur Kofinanzierung strukturorientierter Lohnkostenzuschüsse her. Zur Wahrnehmung einer Schnittstellenfunktion, die arbeitsmarkt- und strukturpolitische Belange bündelt und zu innovativen Konzepten vereint, gab es allerdings keine Anreize. Vielmehr lohnte es sich für die Agenturen, zielgruppenorientierte Beschäftigungspolitik zu betreiben, solange die Fachverwaltungen sich dem nicht widersetzen. Warum sie dies nicht taten, klärt der nächste Abschnitt.

Implementationsstrategien der Fachverwaltungen

Dieser Abschnitt befaßt sich mit den Implementationsaktivitäten der Fachressorts, die die fachliche Begutachtung der Projekte für die Länderkofinanzierung vornahmen. Die Fachressorts sind gesetzlich zur Erfüllung der Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichtet, zu denen Arbeitsförderung nicht gehört. Kofinanzierung für §-249h-Projekte haben die meisten Ressorts in den neuen Bundesländern nur für ausgewählte Projekte mit konkreten Inhalten zur Verfügung gestellt – und auch das oft nur auf Druck der Landesregierungen hin. Den quantitativ größeren Anteil machten Projekte aus, die mit Mitteln kofinanziert wurden, die im Haushalt des Arbeitsministeriums eingestellt waren. Folglich haben die Ressorts kein zusätzliches Personal für die Bearbeitung der Projektanträge bereitgestellt.

Im Prinzip böte sich den Fachverwaltungen die Möglichkeit, durch Einbindung der Mittel der Arbeitsförderung das für die Fachpolitik zur Verfügung stehende Budget zu erhöhen. Die Lohnkostenzuschüsse könnten z.B. für ein ökologisches Sanierungsprogramm oder zur Finanzierung eines Jugendarbeiters eingesetzt werden. Die Lohnkostenzuschüsse könnten bei größeren öffentlichen Aufträgen auch durch die Auflage genutzt werden, daß der Auftragnehmer die Leistung in Kooperation mit einem Beschäftigungsträger erbringen muß. Ein Teil der Personalkosten würde dann durch den Lohnkostenzuschuß gespart. Ebenso könnten Initiativen und Pilotprojekte der Verwaltungen (z.B. Abfallkampagne) über § 249h AFG abgewickelt und finanziert werden. Dabei könnte eine Kooperation mit einer Privatfirma angestrebt werden, um die fachlich richtige Ausführung zu gewährleisten.

Die meisten Fachressorts sahen jedoch – außer bei den wenigen Sonderprojekten – bei der Implementation davon ab, Projekte selbst zu initiieren und in die Fachpolitik einzubinden. Zum einen machten sie geltend, daß die Verwaltungen an die Einbindung von Arbeitsfördermitteln nicht gewohnt sind und der zusätzliche Aufwand angesichts knapper Personalausressourcen nicht geleistet werden konnte. Es gab jedoch noch weitere Ursachen. So waren die Verwaltungen zurückhaltend, Trägern Projektvorschläge zu unterbreiten, weil sie fürchteten, sich damit politisch

zu schaden. Durch solche Projektvorschläge hätten sie nämlich Bedarfsbereiche definiert und Angebote etabliert, deren Finanzierung sie bei Wegfall der Arbeitsförderung nicht hätten aufrechterhalten können. Das hätte dazu geführt, daß sie am Ende die Streichung der mit Mitteln der Arbeitsförderung etablierten Angebote politisch verantwortet hätten. Da bei der Abgrenzung von Pflichtaufgaben zu „zusätzlichen“ Aufgaben ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht, wollten sich die Verwaltungen keine Pflichten aufbürden, die sie später aus dem eigenen Haushalt hätten finanzieren müssen. Aus diesem Grund hatten die meisten Ressorts auch kein Interesse an einer Kofinanzierung „zusätzlicher“ Angebote, zumal diese Mittel dann der Finanzierung vorrangiger Aufgaben entzogen worden wären.

Dies führt zu der Frage, warum Arbeitsförderprojekte sich nicht oder nur schwer mit den vorrangigen Aufgaben der Ressorts verbinden lassen und damit zu einem weiteren Grund für die Zurückhaltung der Fachressorts. Dieser liegt darin, daß sie Zweifel an der Qualität von Arbeitsförderprojekten in bezug auf die fachgerechte Anleitung und Durchführung hatten. Besonders im Umweltbereich bekamen Arbeitsförderprojekte in Ostdeutschland durch das Beispiel einiger Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei denen Umweltbelange unzureichend berücksichtigt wurden (beispielsweise qualitativ minderwertige Entsorgung von Altlasten), den Ruf mangelnder Fachkompetenz. Dieser Ruf hat sich offenbar auch bei § 249h AFG durch ein oft niedriges Anspruchsniveau der Projektentwürfe bestätigt. Selbst einfache Projekte können durch Fehler in der Durchführung sogar Umweltschäden verursachen, z.B. durch „Räumung“ von Biotopen. Selbst wenn es gelingt, Arbeitsförderprojekte auf dem Wege eines Vergabeverfahrens mit der fachgerechten Anleitung durch eine Fachfirma zusammenzubringen, ist es damit nicht getan. Für anspruchsvolle Projekte müssen vom Arbeitsamt qualifizierte Fachkräfte zugewiesen werden, die sich einarbeiten können, also nicht in regelmäßig kurzen Abständen ausgetauscht werden. Diese Anforderungen widersprechen genau den Zuweisungswünschen der Arbeitsämter, deren Handlungslogik wie beschrieben eine Zielgruppenorientierung und regelmäßige Teilnehmerfluktuation vorschreibt. Hieran zeigen sich grundlegende Zielkonflikte zwischen Arbeitsmarktpolitik und Fachpolitik.

Auch beim laufenden Abarbeiten der von den Agenturen zur fachlichen Stellungnahme eingereichten Anträge zeigten sich die Diskrepanzen der Organisationslogiken. Die Ressorts erhielten von den Agenturen, in einigen Ländern von den Trägern selbst, die Antragsunterlagen, die sie in Einzelfallprüfungen im Hinblick auf die Projektkonzeption, die Stellungnahmen von Kooperationspartnern und die Qualität der Träger begutachten sollten. In den Bereichen Soziales und Jugendhilfe, in denen flächendeckende Strukturen der Jugend- und Sozialarbeit geschaffen oder erhalten werden sollten, richtete sich die Begutachtung unter anderem an der regionalen Reichweite, den Öffnungszeiten und dem Klientenkreis aus. Bei der Begutachtung wurden die Ressorts von den Agenturen unter großen

Zeitdruck gesetzt. Auslaufende ABM-Projekte konnten nämlich nach einer in der Einführungsphase geltenden Regel nur direkt in §-249h-Förderung überführt werden, wenn die Finanzierung lückenlos bereitstand. Andernfalls drohte ein dreimonatiger Zeitverzug und damit der Zusammenbruch der Maßnahmeinfrastruktur (Kündigung der angemieteten Räume usw.). Außerdem standen die Agenturen unter dem Druck, möglichst rasch hohe Teilnehmerzahlen vorzuweisen, den sie ihrerseits an die Fachverwaltungen weitergaben. Dabei waren sie auf die fachlichen Standards der vorhandenen Träger angewiesen, ohne die keine Umsetzung möglich ist. Für die Ressorts wäre hingegen eine Steuerung sinnvoll gewesen, bei der nach genauer Prüfung nur die besten Projekte mit möglichst knapper Personalausstattung bewilligt und einige Mittel für spätere Anträge vorgehalten worden wären. Angesichts des ohnehin schon geringen Interesses der Verwaltungen an den Projekten, die sie sich nicht zu eigen gemacht haben und die sie nichts kosteten, verzichteten die Verwaltungen darauf, sich für diese Steuerung einzusetzen. Sie gaben vielmehr im großen und ganzen dem Befürwortungsdruck nach. Dies führte im Ergebnis dazu, daß Anträge auf Kofinanzierung im Windhundverfahren bzw. in Reihenfolge des ABM-Projektendes vorgelegt und befürwortet wurden, anstatt in Reihenfolge der fachpolitischen Priorität für die Erledigung bestimmter Aufgaben. Die Verwaltungen versuchten allenfalls, nachdem sich die Lage etwas entspannte, im Zuge von Erfolgskontrollen bei Projektverlängerungen Nachbesserungen zu erreichen.

Die Implementationsaktivitäten der Fachressorts lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Verwaltungen trafen ihr Votum über die Förderwürdigkeit von Projekten mit Hilfe der Zuarbeit der Agenturen, ohne sich vorher an deren Konzeption zu beteiligen. Hierfür fehlten ihnen die Anreize was die Qualität der Projekte und die politischen Risiken ihres künftigen Wegfalls anging. Da sie die Projekte nicht zu ihrer Sache machten und seitens der anderen Akteure keinesfalls dazu gedrängt wurden, stellte ihre Begutachtung einen administrativen Akt dar, der nicht zur Auswahl der Projekte nach fachpolitischen Prioritäten beitrug. Im Ergebnis wurden die zugrundeliegenden Zielkonflikte zwischen Arbeitsmarktpolitik und Fachpolitik an dieser Schnittstelle der Implementation zugunsten der beschäftigungspolitischen Zielsetzung entschieden.

Implementationsstrategien der Träger

Um die Implementationsstrategien der Träger zu analysieren, wird zunächst untersucht, wer die Träger von §-249h-Landesprojekten waren und welcher Handlungslogik diese Träger unterlagen. Anschließend werden die Implementations-schritte beschrieben.

Im Zeitraum 1990-1992 wurde in den neuen Bundesländern quasi aus dem nichts eine neue Trägerstruktur für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entwickelt, die den Umgang mit dem Förderinstrumentarium neu erlernen mußte. War diese erste Phase eine Phase des massiven Einsatzes von Instrumenten der Arbeitsförderung gewesen, so brachte die zweite Phase ab 1993 einen restriktiveren Instrumenteneinsatz und eine restriktivere Bewilligungspraxis mit sich. In diese Phase fiel die Einführung des § 249h AFG. Die Träger waren zu dieser Zeit etabliert und hatten den Umgang mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten erlernt. Bei vielen liefen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus. Hauptaufgabe war für sie eine Überführung der Projektfinanzierung in Maßnahmen der neu eingeführten produktiven Arbeitsförderung.

Tabelle 3-3: Trägerstrukturen von Arbeitsförderung in Ost und West

	<i>ABM Westdeutschland</i>	<i>ABM Ostdeutschland</i>	<i>§ 249h AFG Ostdeutschland</i>
	<i>(Anteil der Teilnehmer beim Trägertyp in %)</i>		
Zeitpunkt	1988	9/91	2/94
Stadt, Gemeinde	47	32,2	3,8
Land-, Regierungsbezirk	9	6,9	1,4
Kirche	7	2,5	1,2
sonstige	4	5,9	4,3
Juristische Personen des öffentlichen Rechts	67	47,5	10,8
Verein, Initiative, Stiftung	19	11,1	17,5
Wohlfahrtsverband	7	3,3	3,5
Gemeinnütziges Unternehmen	4	1,6	9,2
Genossenschaft	k.A.	6,5	1,2
ABS	-	10,5	27,1
Sonstige	k.A.	k.A.	2,7
Einrichtungen des Privatrechts mit gemeinnützigen Zwecken	30	33,0	61,2
(Re-)Privatisierte Unternehmen	-	5,9	2,4
Treuhandbetriebe	-	12,8	20,6
nicht gemeinnütziger Verein	-	k.A.	0,7
sonst. private Unternehmen	3	0,8	4,3
Sonstige Einrichtungen des Privatrechts	3	19,5	28,0
n	k.A.	n=65.000	n=71.411

Quellen: Sellin/Spitznagel (1988); Spitznagel (1992); Wolfinger (1994a).

Die Struktur der in Ostdeutschland aktiven Träger von Arbeitsförderprojekten unterschied sich von der aus Westdeutschland bekannten. Tabelle 3-3 gibt einen Überblick über die Trägerstrukturen bei ABM in Ost und West sowie bei den Lohnkostenzuschüssen nach § 249h AFG.³⁵ Im Vergleich zur westdeutschen Struktur waren in Ostdeutschland im September 1991 Kommunen und Länder, Kirchen und Wohlfahrtsverbände sowie Vereine und private Initiativen als ABM-Träger unterrepräsentiert. Von weit größerer Bedeutung als in Westdeutschland waren Treuhandbetriebe, sonstige private Unternehmen, Genossenschaften sowie Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger von ABM. Als Träger von Lohnkostenzuschüssen hatten ABS-Gesellschaften sogar noch eine größere Bedeutung als bei ABM.

Die in der Tabelle dargestellte Trägerstruktur bei §-249h-Projekten umfaßt die Beschäftigten in allen vier Implementationssystemen. Es ist davon auszugehen, daß der überwiegende Anteil der privatrechtlichen Träger nicht in Länderprojekten, sondern in der Braunkohlesanierung sowie Bund/Länder-finanzierten Treuhandprojekten aktiv war. Zieht man sie ab, befand sich etwa jeder zweite Beschäftigte in einem landesko-finanzierten Projekt unter der Trägerschaft einer ABS-Gesellschaft oder eines gemeinnützigen Unternehmens, jeder vierte bei einem Verein, einer Initiative oder Stiftung und nur jeder siebte bei einem öffentlichen Träger. Bei westdeutschen ABM befanden sich dagegen etwa 67%, also zwei Drittel der Beschäftigten, in öffentlicher Trägerschaft.

ABS-Gesellschaften sowie andere gemeinnützige Einrichtungen privaten Rechts waren damit die wichtigsten Träger der von den Ländern kofinanzierten Projekte. ABS-Gesellschaften wurden nach dem Vorbild westdeutscher Experimente in Ostdeutschland gegründet, um vom Arbeitsplatzabbau betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sozialverträglich aufzufangen und ihnen neue Beschäftigungsfelder und Qualifizierung zu bieten (vgl. z.B. Hild 1995; Brinkmann u.a. 1995; Knuth 1994; Wagner 1994). Sie erlangten schnell eine große Bedeutung als Arbeitgeber im Bereich öffentlicher Beschäftigung, die im Zeitablauf noch zunahm. Waren Ende 1991 noch knapp 86.000 Personen in ABS-Gesellschaften tätig (Kaiser/Otto 1993: 17), waren es im zweiten Quartal 1995 bereits 154.020 (Brinkmann u.a. 1995: 481). Die Tätigkeit der ABS-Gesellschaften war von Anfang an beschäftigungspolitisch ausgerichtet. Unter ihren Zielen rangierten 1991/1992 nach einer Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Organisation und Durchführung von ABM (95,5%), die Schaffung dauerhafter Arbeit (63,4%) und die Koordinierung von Fortbildung und Umschulung für externe Träger (57,1%) ganz vorne (Kaiser/Otto 1993: 8).

35 Leider sind Daten zu gleichen Zeitpunkten nicht verfügbar, aber aufgrund der hohen Dynamik sind insbesondere beim Vergleich der ABM- und §-249h-Träger in Ostdeutschland Verschiebungen zu vermuten.

Westdeutsche Erfahrungen mit Trägern von ABM zeigen, daß auch bei den Zielen herkömmlicher gemeinnütziger Einrichtungen wie Bildungs- und Beschäftigungsinitiativen, lokalen Betreuungseinrichtungen, Arbeitsloseninitiativen, Selbsthilfegruppen und alternativ-ökonomischen Betrieben die soziale Unterstützung sowie Arbeitsplatz- und Existenzsicherung dominieren (Sellin/Spitznagel 1988: 486f.). Die angeführte Erhebung zeigt weiterhin, daß die in Westdeutschland bedeutendsten Träger (Kommunen, Wohlfahrtsverbände und Kirchen) dagegen von wichtigen gesellschaftlichen Anforderungen und Notwendigkeiten (59%), der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (48%) und der Strukturverbesserung (47%) zur Durchführung von ABM motiviert sind (ebd.: 486). Bei diesen Trägern ist somit der in den Projekten gestiftete Nutzen mindestens gleichrangig mit dem beschäftigungspolitischen Ziel. Dieser Unterschied in den Zielen erklärt sich aus dem Organisationszweck der unterschiedlichen Trägertypen. Während ABS-Gesellschaften und vergleichbare Beschäftigungsträger die Organisation und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Organisationszweck verfolgen, ist der Organisationszweck der öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie der Wohlfahrtsverbände und Kirchen – allgemein gesprochen –, gesellschaftliche Bedürfnisse durch die Bereitstellung von Gütern und Diensten zu befriedigen.

Diese Unterscheidung des Organisationszwecks läßt Schlüsse auf die Handlungslogik der typischen Träger von Länderprojekten zu.³⁶ ABS-Gesellschaften und andere Träger mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung werden nach Beschäftigungsfeldern suchen, die ihre Fortexistenz und die Weiterbeschäftigung ihres Anleitungs- und Betreuungspersonals sichern (vgl. Knuth 1996: 66). Sie werden folglich anstreben, mit möglichst geringen Kosten und geringem Aufwand möglichst viele Personen über einen möglichst langen Zeitraum zu beschäftigen und sie an die Maßnahme zu binden, um die Mittelflüsse nicht zu unterbrechen. Um die zielgruppenorientierten Fördermöglichkeiten auszuschöpfen, werden sie dabei versuchen, einen möglichst hohen Anteil arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen unterzubringen (ebd.: 61f.). Die Arbeitsergebnisse und -leistungen, an denen sie kein eigenes originäres Interesse haben und für deren Erbringen ihnen teilweise die Fachkompetenz fehlt, sind für diese Träger ein Mittel zum Zweck. Intrinsische

36 Eine repräsentative Befragung der Träger von §-249h-Maßnahmen ermittelte als wichtigste Gründe für die Durchführung der Maßnahmen beschäftigungspolitische Gründe (Weiterführen einer ABM, anstehende Entlassungen in einem großen Unternehmen, Arbeitslosigkeit in der Region, Beschäftigung von Schwervermittelbaren). Gewichtet mit den Teilnehmerzahlen nannte jeder Träger mindestens zwei dieser beschäftigungspolitischen Gründe, während „strukturpolitische“ Gründe (Erledigung von Arbeiten, die andernfalls nicht durchgeführt würden, Mithilfe bei der Verwirklichung regionaler Entwicklungskonzepte) durchschnittlich nur knapp über ein Mal genannt wurden (vgl. Stark/Wolfinger 1995: 21). Diese Befragung unterscheidet allerdings nicht nach Implementationssystemen, weshalb diese Ergebnisse nicht notwendigerweise die typische Konstellation bei Länderprojekten widerspiegeln.

Motive für bedarfsgerechte Maßnahmekonzepte sowie eine effiziente Maßnahmeorganisation können allenfalls die von vielen Beschäftigungsprojekten anfangs artikulierten Existenzgründungsabsichten sein. Diesbezügliche Hoffnungen sind allerdings angesichts der vielen praktischen Hindernisse von Existenzgründungen aus Beschäftigungsprojekten der Ernüchterung gewichen. Quantitativ spielten Existenzgründungen aus Beschäftigungsprojekten keine große Rolle (vgl. Hild 1995: 510). Da die Träger somit meistens kein eigenes existentielles Interesse an ihren Arbeitsergebnissen haben, müssen Leistungsanreize und -kontrollen von den Kofinanziers ausgehen. Dies war bei der Implementation der Lohnkostenzuschüsse kaum der Fall, wie im folgenden dargelegt wird.

Wie die vorhergehenden Abschnitte schon deutlich gemacht haben, gingen die Initiativen für Maßnahmen in der Regel von den Trägern aus. Sofern sie mittels §-249h-Projekten Übergänge aus ABM für die Teilnehmer sicherstellen wollten, waren bei den Trägern die Projektkonzepte bereits vorhanden, bei anderen Trägern mußten sie neu entwickelt werden. Hilfe von außen wurde ihnen dabei selten gewährt. Um die verschiedenen Antragsverfahren erfolgreich zu bestehen, mußten die Projektkonzepte von Anfang an mit Rücksicht auf die Vorgaben und Interessen der einzelnen Finanziers entwickelt werden. Dies waren die Arbeitsämter, die Agenturen der Länder, die zuständigen Fachabteilungen der Ministerien sowie weitere Geldgeber. Die Verknüpfung dieser vielfältigen Bedingungen zu einem bewilligungsfähigen Projektkonzept war eine für die Existenz der Träger zentrale Leistung.

Die Träger spezialisierten sich zum einen darauf, die Förderwünsche der Arbeitsämter zu eruieren. Bei ihren Kontakten zu den Arbeitsämtern ging es um die Handhabung des Instruments § 249h AFG und das Antragsverfahren. Ein enger Kontakt zu den Arbeitsämtern war von Bedeutung, um rasche Information über Änderungen der Förderpolitik zu erhalten und den optimalen Beantragungszeitraum in Abhängigkeit vom Mittelabfluß bei den Arbeitsämtern zu ermitteln. Die Projekte hatten insbesondere dann Bewilligungschancen, wenn sie die bei den Arbeitsämtern vorhandenen Zielgruppen und Berufsgruppen unterbrachten. Beschäftigte aus den Zielgruppen waren von den meisten Trägern tatsächlich gern gesehen, weil sie seltener fluktuieren als andere Teilnehmergruppen und daher eine kontinuierliche Projektarbeit gewährleisten und keine Brüche in der Finanzierung verursachen. Oftmals trugen die Projekte auch als Zugeständnis an das Arbeitsamt einige „Problemfälle“ mit, beispielsweise Beschäftigte mit Alkoholproblemen, um im Gegenzug großzügige Bewilligungsleistungen zu erhalten. Viele der Träger mit überwiegend beschäftigungspolitischer Zielsetzung gingen auf diese Weise eine bequeme Allianz mit den Arbeitsämtern ein (vgl. für ähnliche Ergebnisse bei ABM Huebner/Krafft/Thormeyer 1990: 52).

Von den Agenturen erhielten die Träger Beratung zur Förderwürdigkeit und Antragsformulierung, und mit ihnen wickelten sie die Landeskofinanzierung ab.

Besonders wichtig war eine taktische Beratung über Förderschwerpunkte der diversen Finanziere, über die die Agenturen einen Überblick hatten, sowie die Klärung der politischen Rahmenbedingungen. Die Agenturen als direkte Ansprechpartner der Träger sollten die Finanzierung sicherstellen, eine gewisse Steuerungsfunktion wahrnehmen und die Kooperation der anderen Akteure bewirken. Hiermit sollten sie helfen, die Schwankungen in der Förderpolitik der Bundesanstalt und des Landes und landesinterne Zielkonflikte für die Träger abzufangen und auszugleichen. Im Gegenzug boten sich die Träger als Spezialisten an, die es verstehen, professionell und flexibel das Förderinstrumentarium des AFG und der Länder anzuwenden und schnell bewilligungsfähige Projekte maßzuschneidern, deren Portfolio möglichst krisensicher ist. Träger, die dies leisten können, wurden von den Agenturen besonders gepflegt, da sie für deren Erfolg maßgeblich waren.

Mit den begutachtenden Fachressorts hatten die Träger nur Kontakt, falls dies im Antragsverfahren vorgeschrieben war oder sie den Kontakt suchten, um die Begutachtung positiv zu beeinflussen. Widersprüchlich war aus der Sicht der Träger eine latente fachliche Konkurrenz zwischen den Verwaltungen und den Trägern: Hatten die Träger eine unerledigte Aufgabe entdeckt, die mit öffentlichem Nutzen abgearbeitet werden konnte, legten sie damit gegebenenfalls auch ein Vollzugsdefizit der betroffenen Fachabteilung offen, das diese zu verdecken suchte.

Folgendes läßt sich über die Träger von Länderprojekten zusammenfassen. In der Mehrzahl handelte es sich um Träger, die im Rahmen ihres Existenzinteresses beschäftigungspolitische Ziele verfolgten und überwiegend kein originäres Interesse an den Arbeitsergebnissen ihrer Projekte hatten. Daher konzentrierten sich die Träger auf gute Beziehungen zu ihren Finanzierern, in deren Handlungslogiken sie sich versetzten, um die Akquisition von Fördermitteln zu erleichtern. Gegenüber den Arbeitsämtern konnten sie sich durch Spezialisierung auf die Anleitung, Betreuung und Qualifizierung bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes hervortun. Gegenüber den Agenturen der Länder zählte das professionelle Einwerben und Kombinieren von Fördermitteln im Rahmen der gegebenen Auflagen. Die Fachressorts, die als einzige Beteiligte Kenntnis über strukturpolitische Bedarfsfelder hatten, hielten sich aus der Projektkonzeption heraus. Als Folge konzipierten die Träger Projekte nach den Maßgaben der beschäftigungspolitischen Akteure. Die Zielkonflikte zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wurden nicht überwunden.

3.2.2 Projekte mit Kofinanzierung der Treuhandanstalt und der Bundesländer

Organisationsstruktur

Der Zusammenschluß von Ländern und Treuhandanstalt bei der Kofinanzierung von §-249h-Projekten resultierte aus den sich überschneidenden Interessen der beiden Körperschaften. Bereits seit 1991 wurden mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Betriebsgelände der Treuhandanstalt saniert und neu erschlossen. Etwa 60% der Beschäftigten in den sogenannten Mega-ABM waren in der Sanierung tätig (vgl. Emmerich 1993: 5). Ende 1991 waren 70.000 ABM-Beschäftigte mit der Gefahrenabwehr, Industriesanierung und Altlastensicherung bei Treuhandunternehmen beschäftigt (vgl. Treuhandanstalt 1991b: 1). Als mit dem gleichzeitigen Auslaufen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ und des Förderzeitraumes der 1990/1991 begonnenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen massive Beschäftigungseinbrüche in diesem Bereich drohten, forderten die neuen Bundesländer, daß die Arbeiten im Sanierungs- und Strukturentwicklungsbereich fortgeführt und in ihrer Gesamtfinanzierung sichergestellt würden. Wie eingangs beschrieben, war der § 249h AFG unter anderem als instrumentelle Grundlage für eine solche Fortführung konzipiert worden. Die Verpflichtung der Treuhandanstalt, sich finanziell hieran zu beteiligen, leitete sich aus ihrer im Zusammenhang mit der Bildung von ABS-Gesellschaften getroffenen Zusage ab, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den notwendigen Personalabbau in ihren Unternehmen in Beschäftigungsmöglichkeiten in ABM münden zu lassen (vgl. Treuhandanstalt 1991a: 1). Im Rahmen von Interessenausgleichs- und Sozialplanverhandlungen in Treuhandunternehmen konnte die Treuhandanstalt diese Verpflichtung nutzen, um die Sozialplanzahlungen bei Entlassungen zu reduzieren.

Am 22. Oktober 1992 traf der Bund mit den neuen Bundesländern eine Vereinbarung über die Finanzierung ökologischer Altlasten. Diese Vereinbarung zielte darauf, das Investitionshemmnis „Altlasten“ dadurch zu beseitigen, daß die Investoren weitgehend von der Altlastensanierung freigestellt werden sollten (vgl. Bundesumweltminister/Umweltbundesamt 1993: 188f.). Damit hofften die Beteiligten, Privatisierungen und Neuinvestitionen zu beschleunigen. Zur Altlastensanierung sollten Beschäftigte nach § 249h AFG eingesetzt werden, die anfallenden Restkosten sollten sich die Treuhandanstalt und die Länder in einem Verhältnis von 60% zu 40% bzw. von 75% zu 25% bei Großprojekten teilen. Da es sich aber um klassische Sanierung unter Boden (Bodenaushub, Bodenwäsche usw.) handelte, die hochspezialisiert und maschinenintensiv ausgeführt wurde, rechneten Experten mit geringen Beschäftigungseffekten bei der Altlastensanierung.

Um die Durchführung sogenannter beschäftigungswirksamer Projekte bei Treuhandunternehmen zu planen, die im Rahmen des Personalabbaus genutzt

werden konnten, bildete sich eine Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe. Es kamen hier Maßnahmen in Frage, die über dem Boden stattfinden, z.B. Industriedemontage nicht betriebsnotwendiger Flächen, Gefahrstoffentsorgung aus technischen Anlagen, Rückbau und Tiefenenttrümmerung bis zu zwei Meter unter Boden, aber keine klassische Altlastensanierung. Nach langwierigen Verhandlungen, die sich über ein halbes Jahr hinzogen, wurde Mitte 1993 rückwirkend zum 1.1.1993 eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Ländern abgeschlossen, die die Fördergrundlage der Projekte im Bereich der Treuhandanstalt bildete.³⁷

Abbildung 3-5: Akteursstruktur der Treuhandprojekte

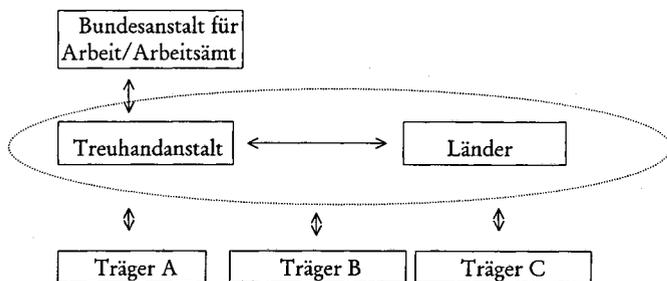


Abbildung 3-5 zeigt die zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Ländern vereinbarte Organisationsstruktur für die Implementation der beschäftigungswirksamen Projekte. Anders als bei den Länderprojekten trafen die beiden Kofinanziers ihre Förderentscheidungen gemeinsam. Die prinzipiellen Förderkonditionen (Finanzierungsschlüssel, Förderfallzahlen, Teilnehmerstrukturen und förderfähige Projektinhalte) haben sie in den Verwaltungsvereinbarungen festgeschrieben, über konkrete Bewilligungen erzielten sie jährlich auf dem Weg der Verhandlung eine Einigung. Die meisten operativen Aufgaben der laufenden Implementation, wie die Antragsbearbeitung und das Controlling, wurden der Treuhandanstalt übertragen.

37 Voraussetzung für eine Förderung durch die Treuhandanstalt war der Abschluß sogenannter Sanierungstarifverträge in den betroffenen Tarifbereichen Chemie, Bergbau und Metall, die die im AFG vorgesehene Absenkung des tariflichen Entgelts auf 90% des vorherigen Niveaus regeln. Während die Chemie- und Bergbaugewerkschaften der Forderung der Treuhandanstalt bereits im Frühjahr 1993 mit entsprechenden Rahmenvereinbarungen nachkamen, wehrte sich die IG Metall mit dem Verweis auf einen unzulässigen Eingriff in die vom Grundgesetz garantierte Tarifautonomie gegen das „staatliche Lohndiktat“. Erst als die §-249h-Maßnahmen an der Tarifregelung zu scheitern drohten, unterzeichnete die sächsische IG Metall im Spätherbst 1993 einen Sanierungstarifvertrag, während die Zentrale fast zeitgleich eine Verfassungsbeschwerde gegen untertarifliche Entlohnung einreichte (vgl. Handelsblatt vom 15.11., 26./27.11. und 17./18.12.1993 sowie Blank 1993).

Die Projektträger wandten sich daher nur an die Treuhandanstalt und erhielten ihre Förderung aus einer Hand. Auch das Antragsverfahren bei den Arbeitsämtern bereitete die Treuhandanstalt so weit vor, daß die Träger nur noch formal als Antragsteller für die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h auftraten.

Die Organisationsstruktur weist Ähnlichkeiten mit dem in Abbildung 2-3 im zweiten Kapitel dargestellten Koordinationsmodell auf. Da sich die Treuhandanstalt und die Länder verbindlich zusammengeschlossen haben, waren sie wechselseitig von der Kooperation des anderen abhängig. Für diese „Gemeinschaftsproduktion“ ist gegenseitige Anpassung der typische Interaktionsmechanismus, da ihre Aushandlung eine hohe Kommunikationsdichte erfordert. Aus der Sicht des Zusammenschlusses von Ländern und Treuhandanstalt bestand zu den einzelnen Trägern punktuelle Abhängigkeit (*pooled interdependence*), da jeder Träger nur einen Teil zu dem insgesamt gewünschten Ergebnis beitrug. Die Träger waren hingegen völlig von diesem Zusammenschluß abhängig, da er alle drei Finanziere zugleich repräsentierte. Auf die standardisierte Beziehung zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt einerseits und der Bundesanstalt bzw. ihren Arbeitsämtern andererseits wird unten näher eingegangen.

Implementationsstrategien der Arbeitsämter

Die Handlungsbedingungen der Arbeitsämter bei der Implementation der Lohnkostenzuschüsse wurden in Abschnitt 3.2.1 bereits charakterisiert: Die Arbeitsämter unterliegen durch das Arbeitsförderungsgesetz und die ergänzenden Anordnungen und Durchführungsanweisungen des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit sowie durch die Weisungen der Landesarbeitsämter einer detaillierten zentralen Feinsteuerung. Die Mittel für die Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG waren mit anderen Titeln der BA deckungsfähig und insofern prinzipiell unbegrenzt verfügbar, wobei eine hohe Mittelbindung meist als Erfolgsindikator der Arbeitsämter gilt. Ihr Interesse richtete sich daher auf eine hohe Inanspruchnahme des § 249h AFG und die Zuweisung von Personen mit Vermittlungshemmnissen.

Bei den §-249h-Projekten in Treuhandunternehmen haben die Treuhandanstalt und die neuen Länder für gänzlich andere Handlungsbedingungen gesorgt als bei den Landesprojekten, indem sie faktisch das Zuweisungsmonopol der Arbeitsämter aushebelten. Die zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Ländern geschlossene Verwaltungsvereinbarung schränkte den förderfähigen Personenkreis ein, indem nur seit 1. Juli 1993 entlassene Arbeitnehmer aus Treuhandunternehmen und, in ihrer Zahl beschränkt, ehemalige Treuhandbe-

schäftigte aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert wurden.³⁸ Es lag nämlich im Interesse der Treuhandanstalt, im wesentlichen nur die von künftigen Sozialplänen erfaßten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu fördern, um damit Sozialplanmittel einzusparen. Zu diesem Zweck war es für die Treuhandanstalt wesentlich, die Teilnehmer für jedes Projekt namentlich festlegen zu können. Hierzu zwang sie die Arbeitsämter durch eine rechtliche Konstruktion, die die Rechtswirksamkeit der Zusage zur Kofinanzierung an die Bedingung knüpfte, daß die gewünschten Teilnehmer zugewiesen wurden. Wies also das Arbeitsamt nicht die in der Zusage genannten Arbeitnehmer zu, entfiel automatisch die Kofinanzierung (vgl. Treuhandanstalt 1993a: 18 und 1993b: 10). Die Arbeitsämter konnten den Lohnkostenzuschuß wiederum nur gewähren, wenn die Gesamtfinanzierung des Vorhabens sichergestellt war. Wollten die Arbeitsämter §-249h-Beschäftigung erzielen, mußten sie demnach zu den Bedingungen der Treuhandanstalt zuweisen.

Mit dieser Konstruktion sicherte sich die Treuhandanstalt allerdings nur ab. Die eigentliche Entscheidung, von der üblichen Zuweisungspraxis abzuweichen, konnte sie in Verhandlungen mit der Bundesanstalt für Arbeit durchsetzen. Ausschlaggebend für die Einwilligung der Bundesanstalt war dabei das in Aussicht gestellte Beschäftigungsvolumen von jährlich 35.000 Personen – eine signifikante Entlastung der Arbeitsmarktstatistik. Die Bundesanstalt unterstützte folglich die Umsetzung der Projekte in diesem Implementationssystem durch Anweisungen an die Arbeitsämter, sich gegenüber den Bedingungen der Treuhandanstalt konform zu verhalten, sowie durch den Erlaß von Sonderregelungen. So waren z.B. entlassene Treuhandmitarbeiter auch dann direkt in Maßnahmen zuweisbar, wenn sie nicht vorher 13 Wochen Kurzarbeit geleistet hatten, sofern eine Gewerkschaft oder ein Betriebsrat bestätigte, daß die Kündigung unvermeidbar war (Bundesanstalt für Arbeit 1993a, b).

Die Arbeitsämter beteiligten sich somit nur durch die Fördermittelvergabe an der Implementation der Arbeitsförderprojekte. Das Initiieren, Planen und Vorbereiten der Maßnahmen lag in den Händen der Projektträger in Abstimmung mit der Treuhandanstalt und den Ländern. Zusammen mit dem Förderantrag erhielten die Arbeitsämter eine Liste der vorgesehenen Teilnehmer, die sie dann formal zuwiesen.³⁹ Schwierigkeiten traten nur dann auf, wenn einzelne Arbeitsämter über dieses Vorgehen nicht informiert waren. Im Hinblick auf die überlasteten Personalkapazitäten kam dieses Vorgehen den Arbeitsämtern entgegen. Auf die angebotene Teilnahme an Vergabeverhandlungen (ohne Stimmrecht) haben die

38 Damit waren viele zum 30.6.1993 entlassene Beschäftigte aus Metallbetrieben von der Förderung ausgeschlossen.

39 Zum Zeitpunkt 5/94 waren nach Angaben der Treuhandanstalt 9% der Teilnehmer in den Projekten über 50 Jahre alt und 27% waren Frauen. Im Durchschnitt aller §-249h-Projekte waren 37% Frauen und 26% Ältere beschäftigt. Dies dokumentiert die von anderen Implementationssystemen abweichende Zuweisungspraxis bei den Treuhandprojekten.

meisten Arbeitsämter verzichtet und sich auch in bezug auf Erfolgskontrollen zurückhaltend verhalten. Die beschäftigungswirksamen Maßnahmen bei Treuhandunternehmen waren für die Arbeitsämter ein durchlaufender Posten.

Implementationsstrategien der Treuhandanstalt

Die Handlungsbedingungen der Treuhandanstalt waren durch das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz, TreuhG) vom 17. Juni 1990, dessen Gültigkeit im Einigungsvertrag unter einigen Maßgaben fortgesetzt wurde, strukturiert. Die Präambel des Treuhandgesetzes nennt als Aufgaben der Treuhandanstalt, „die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen, die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen [und] Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitzustellen“ (Präambel TreuhG). Sie diente damit „der Privatisierung und Verwertung volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft“ (§ 2 Abs. 1 TreuhG) und „wirkt darauf hin, daß (...) eine effiziente Wirtschaftsstruktur entsteht“ (§ 2 Abs. 6 TreuhG). Die Treuhandanstalt war eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Fachaufsicht des Bundesministers für Finanzen unterstand. Sie erlangte dadurch eine Sonderstellung, „daß sie als Anstalt des öffentlichen Rechts eine unternehmerische Aufgabe nach unternehmerischen Grundsätzen, in den Formen des Privatrechts und einer an das Recht der Aktiengesellschaft angelehnten Organisationsstruktur“ wahrnahm (Treuhandanstalt 1994, Bd. 1: 262).

Maßnahmen nach § 249h AFG konnten zur Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt auf mehrere Weise beitragen. Die Abriß- und Demontagearbeiten dienten zunächst dazu, Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke (Neuansiedlungen, Investitionen) bereitzustellen. Sie konnten die Privatisierungsfähigkeit der Betriebsgelände und Flächen der Treuhandanstalt erhöhen. In Maßnahmen erzeugte Wertsteigerungen wirkten sich positiv auf die Privatisierungserlöse bzw. -verluste aus, d.h. die getätigten Investitionen flossen an die Treuhandanstalt zurück.⁴⁰ Die Privatisierungsaufgabe konnte zusätzlich erleichtert werden, wenn die Maßnahmen als Gegenstand in Privatisierungsverhandlungen eingebracht wurden, indem ihre Weiterführung auf nicht betriebsnotwendigen Flächen mit finanzieller Beteiligung der Treuhandanstalt auch nach der Privatisierung zugesagt wurde. Die Treuhandanstalt konnte mit Hilfe der Maßnahmen weiterhin auch Kosten zivilrechtlicher Verkehrssicherungspflichten (z.B. Sicherung von Altlasten, Gefahren-

40 Darüber, ob und in welchem Maße auch die Länder an den Wertsteigerungen teilhaben sollen, gab es anhaltende Konflikte, deren Lösung von Land zu Land unterschiedlich ausfiel.

abwehr) einsparen. Hierzu konnten jedoch die Altlastensanierungsprojekte weit besser beitragen als die hier behandelten beschäftigungswirksamen Projekte.

Das vorrangige Ziel der Treuhandanstalt bei der Kofinanzierung von Maßnahmen nach § 249h AFG war das Flankieren ihres Personalabbaus. Ein schneller Personalabbau wurde zum einen als notwendig angesehen, weil bei der Treuhandanstalt monatlich hohe Kosten für Lohn- und Gehaltszahlungen aufliefen. Ein hoher Personalbestand eines Unternehmens minderte zudem dessen Privatisierungschancen. In Privatisierungsverhandlungen wurden stets Beschäftigungs- und Investitionszusagen des Investors gegen den Verkaufserlös und verschiedene Leistungen der Treuhandanstalt verhandelt (vgl. Klemmer 1993: 411 und Küpper 1993). Die Kosten des Personalabbaus wurden bei einem Verkauf oftmals von der Treuhandanstalt getragen, sofern sich ein hoher Personalbestand nicht sogar prohibitiv auf die Verkaufschancen eines Unternehmens auswirkte. Eine arbeitsmarktpolitische Abfederung des Personalabbaus gehörte zwar nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der Treuhandanstalt, sie wurde aber genutzt, um das erhebliche Konfliktpotential des Prozesses zu befrieden. Das beschäftigungspolitische Treuhand-Engagement war außerdem das Ergebnis der zwischen der Treuhandanstalt und den Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarungen zum beschäftigungs- und qualifizierungsfördernden Einsatz von Sozialplanmitteln, in denen die Gewerkschaften durchsetzten, daß Sozialplanmittel nicht nur für individuelle Abfindungen, sondern auch für Maßnahmen zur Arbeitsförderung bereitstehen mußten (vgl. z.B. Treuhandanstalt 1993a). Ein zentrales Erfolgskriterium für die Treuhandanstalt war daher die Anzahl der aus Treuhandunternehmen entlassenen Beschäftigten, die direkt in Maßnahmen der Arbeitsförderung gebracht werden konnten.

Für die laufende Implementation entwickelte die Treuhandanstalt ein „Controlling-Handbuch“ (Treuhandanstalt 1993c), das die Aufbau- und Ablauforganisation für die Projektabwicklung regelte. Darin wurden als operationale Ziele auf der Durchführungsebene die Kenngrößen Beschäftigungsmaximum, Sachkostenminimum und Sach-/Qualitätsmaximum definiert und in Unterziele heruntergebrochen. Aus dem Ziel der Sachkostenminimierung leiteten sich z.B. die Unterziele Minimierung der Gerätekosten, Minimierung der Kosten für eingesetztes Material und für Fremdlieferungen und -leistungen ab (ebd.: 10). Aus dem Ziel der Kostenminimierung ergab sich außerdem die Notwendigkeit der öffentlichen Ausschreibung der Maßnahmen.

Die Treuhandanstalt und die Länder einigten sich jährlich über die gemeinsam zu finanzierenden Projekte. Um ihre Vorschlagsliste aufzustellen, forderte die Treuhandanstalt im ersten Förderjahr 1993 bei ihren Unternehmen Bedarfsmeldungen an. Einige Projektvorschläge wurden von den Ländern gemacht. Nach Verhandlungen verabschiedeten die beiden Finanziere eine Liste der zu fördernden Projekte, die dann schnell anliefen. Für die nächste Förderrunde gab das Controlling-Handbuch den Treuhandunternehmen als Projektträgern die Struktur vor,

nach der Projekte zu planen und zu beantragen waren. Darüber hinaus bot die Treuhandanstalt den Projektleitern ein Trainingsprogramm über die Planung und das Controlling von Projektleistungen, Terminen und Kosten an.⁴¹

Die Projektträger mußten für die Antragstellung zuerst eine Grobplanung der Maßnahme über den Projektgegenstand, die Laufzeit, die Kosten usw. bei der Treuhandanstalt einreichen. Nach einer ersten Prüfung auf die operativen Ziele und einer Genehmigung im Rahmen der jährlichen Verhandlungen zwischen Treuhandanstalt und Ländern erteilte die Treuhandanstalt eine mit Auflagen versehene Zuwendungszusage. Diese bedingte Zuwendungszusage war das Signal an die Projektträger (Treuhandunternehmen), eine Feinplanung der Projekte auszuarbeiten. Vor der endgültigen Freigabe der Maßnahmedurchführung führte die Treuhandanstalt gemeinsam mit dem jeweiligen Land eine Anhörung des Projektträgers (Projektverteidigung) durch, in der die endgültigen Maßnahmeparameter festgelegt wurden. Nach erfolgreicher Projektverteidigung hatten die Projektanträge damit eine Grundlagenprüfung, eine Prüfung der technischen Durchführbarkeit, eine Kostenprüfung und eine Prüfung auf Einhaltung von Rechts- und Verfahrensvorschriften durchlaufen.⁴² Nach der Projektverteidigung wurden die Projekte wettbewerblich vergeben. Während die Treuhandanstalt wegen fehlender Planungsvorleistungen 1993 noch alle Maßnahmen „freihändig“ meist an die den Treuhandunternehmen zugeordneten ABS-Gesellschaften vergab, führte sie seit dem Frühjahr 1994 ein öffentliches Ausschreibungsverfahren durch. Damit sollten die Kosten nochmals gesenkt und das zügige Abarbeiten der Maßnahmen gewährleistet werden.⁴³ Erfolgsindikator bei den Implementationsaktivitäten der Treuhandanstalt waren möglichst geringe Kosten pro „Mannjahr“.

Die Implementationsaktivitäten der Treuhandanstalt lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Das Engagement der Treuhandanstalt bei der Kofinanzierung von §-249h-Maßnahmen zielte auf die kostengünstige Erhöhung der Privatisierungschancen von Treuhandunternehmen und -flächen und insbesondere auf

41 Bis Ende 1993 durchliefen 356 Projektleiter aus 201 Treuhandunternehmen dieses Programm (Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 658). Eine Unterstützung bei der Projektplanung und -durchführung vor Ort erhielten die Träger schließlich auch durch sogenannte Supporter und Consultants, die von der Treuhandanstalt zur Unterstützung und zum Controlling herangezogen wurden.

42 In ihren Monatsberichten zeigt die Treuhandanstalt, wie die Kosten pro Personenjahr im Tarifbereich Chemie durch die verschiedenen Prüfstufen von durchschnittlich 120.000 DM auf 86.000 DM und in den Tarifbereichen Metall und sonstige von durchschnittlich 77.000 DM auf 60.000 DM gesenkt werden konnten (vgl. Treuhandanstalt Monatsberichte, März 1994: 9).

43 Bei diesen Aufträgen mußten sich die Auftragnehmer verpflichten, während der Auftrags-erfüllung ein festgelegtes Kontingent an zusätzlichem, nach § 249h AFG geförderten Personal zu beschäftigen. Sie mußten die daraus entstehenden Verpflichtungen gegenüber der BA einhalten und den Arbeitnehmern in 20% der Arbeitszeit eine berufliche Qualifizierung anbieten.

die Durchführung des dafür notwendigen Personalabbaus. Mit den Ländern einigte sich die Treuhandanstalt in jährlichen Verhandlungen auf eine gemeinsame Förderstrategie, die unter anderem in Verwaltungsvereinbarungen festgehalten wurde. Diese Verhandlungen werden in Abschnitt 3.3 vertiefend betrachtet. Im Rahmen der vereinbarten Förderstrategie sorgte die Treuhandanstalt in der laufenden Implementation durch Anwendung eines detaillierten Planungs- und Kontrollinstrumentariums für eine sachlich angemessene und vor allem kostengünstige Projektdurchführung.⁴⁴

Implementationsstrategien der Länder

Die Länder wurden teils durch die Arbeitsministerien, teils durch die Trägergesellschaften des Landes (TGL) repräsentiert. Die TGL waren zunächst zur Beratung und Koordinierung von ABS-Gesellschaften mit der Treuhandanstalt als Mitgesellschafterin gegründet worden, vertraten bei der Implementation der Lohnkostenzuschüsse jedoch ausschließlich die Länderinteressen. Für die Länder war die gemeinsame Kofinanzierung von Projekten mit der Treuhandanstalt sehr attraktiv, da sie hier weniger Mittel pro Förderfall einsetzen mußten als für Länderprojekte, deren Kofinanzierung sie alleine trugen. Folglich versuchten die Länder, im Implementationsprozeß hohe Förderfallzahlen zu erreichen. Über weitere Ziele, wie z.B. das Unterbringen von Langzeitarbeitslosen und die Einflußnahme auf die regionale Verteilung der Arbeitsplätze, verhandelten die Ländervertreter jährlich neu mit der Treuhandanstalt. Die getroffenen Vereinbarungen bildeten den Rahmen für die Implementation, der im Implementationsprozeß kaum veränderbar war.

Die Ländervertreter waren, abgesehen von der formalen Bewilligung der Länderanteile an der Kofinanzierung, nicht unmittelbar in die Implementation der Projekte eingebunden. Da sie ebenso wie die Treuhandanstalt an einer effektiven, kostengünstigen Umsetzung interessiert waren, begrüßten sie das professionelle Projektmanagement der Treuhandanstalt und profitierten von den daraus resultierenden Kosteneinsparungen. Ihre Mitwirkungsrechte und Einflußmöglichkeiten nutzten sie im laufenden Implementationsprozeß nur in strategisch wichtigen Phasen.

Zum einen beteiligten sich die Länder am Unterbreiten von Projektvorschlägen, indem sie Unternehmen zur Antragstellung aufforderten und hierfür konzeptionelle Vorarbeiten leisteten. Mit diesen Vorschlägen konnten die Länder auf die Förderentscheidungen einwirken, da sie Grundlage für die jährlichen Verhandlungen mit der Treuhandanstalt über die gemeinsam kofinanzierten Projekte waren.

44 Die Projektabwicklung wurde 1997 mit dem Deutschen Projektmanagement-Preis ausgezeichnet.

Die Länder waren daher einerseits bemüht, möglichst viele Projekte vorzuschlagen, um sicherzustellen, daß die in der Verwaltungsvereinbarung eingeräumten Stellenkontingente voll ausgeschöpft werden konnten. Hierzu konnten sie auch durch eine konzeptionelle Vorarbeit bei der Projektentwicklung beitragen. Darüber hinaus hatten sie die Möglichkeit, Projekte mit besonderer beschäftigungspolitischer oder strukturpolitischer Bedeutung ins Spiel zu bringen. So hat z.B. das Land Sachsen ATLAS-Betriebe⁴⁵ in seine Vorschlagsliste aufgenommen und dabei Projekten in strukturschwachen Regionen oberste Priorität gegeben. Aufgrund knapper Personalressourcen und fehlender Planungsvorleistungen entwickelten die meisten Länder solche Vorstellungen allerdings erst ab dem zweiten Förderjahr (1994).

Zweitens waren die Länder auch in diesem Implementationssystem bemüht, vorrangig bestimmte Personengruppen in den Projekten unterzubringen. Hier richtete sich ihr Interesse darauf, nicht nur neu aus Treuhandbetrieben entlassene Arbeitnehmer, sondern auch ehemalige Treuhand-Beschäftigte, deren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausliefen, zu beschäftigen. Zwar wurden die Anteile von ABM-Beschäftigten in den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen genannt. Weitere Möglichkeiten haben sich aber im Implementationsprozeß dann ergeben, wenn sich der Treuhand-Personalabbau nicht in die §-249h-Projekte überführen ließ.

Drittens beteiligten sich die Länder am wettbewerblichen Vergabeverfahren für die bewilligten Projekte. Neben den Kosteneinsparungen interessierte sie dabei, daß regionale Wirtschaftsunternehmen oder ABS-Gesellschaften von dem erheblichen Auftragsvolumen profitieren sollten, damit die erwarteten Multiplikatoreffekte der Region zugute kamen. ABS-Gesellschaften genossen zudem als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein besonderes Bestandsinteresse seitens der Länder, die auch finanzielle Beteiligungen an den Gesellschaften hatten. Im Vergabeverfahren konnten die Länder darauf hinwirken, daß regionale Unternehmen zur Abgabe eines Angebots eingeladen wurden. In den Vergabeausschüssen konnten die Länder mit ihren zwei von vier Stimmen ein Veto gegen Vergabeentscheidungen einlegen oder mit den Treuhandunternehmen in einem Stimmenverhältnis von 3:1 gegen die Treuhandanstalt stimmen. Um die Beteiligung der ABS am §-249h-Geschäft zu gewährleisten, wurde von der Berliner TGL die Idee entwickelt, auf die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen ABS und privaten Wirtschaftsunternehmen hinzuwirken. Durch diese Lösung konnten die Vorteile der Einbeziehung von Wirtschaftsunternehmen mit den Bestandsinteressen gegenüber ABS-Gesellschaften kombiniert werden. Eine Analyse der Vergabeentscheidungen bei §-249h-Projekten im Treuhandbereich zeigt, daß Arbeitsgemeinschaf-

45 Vom Land Sachsen als sanierungsfähig und regional bedeutsam eingestufte Treuhandbetriebe (vgl. Nolte 1993: 56ff.).

ten sich im Vergabeverfahren 1995 2,1 mal so gut durchsetzen konnten wie andere Unternehmenstypen. ABS-Gesellschaften hatten mit 5,5 (1994: 9,1) einen weit überdurchschnittlichen Durchsetzungsgrad, EU-Unternehmen konnten sich hingegen gar nicht durchsetzen (vgl. Rabe/Emmerich 1996: 99).

Die Aktivitäten der Länder lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Länder waren an der unmittelbaren Implementation der §-249h-Projekte nicht beteiligt. Sie überließen die laufende Abwicklung gerne dem effektiven Projektmanagement der Treuhandanstalt. Im Rahmen ihrer personellen Kapazitäten intervenierten sie, um die vereinbarten Stellenkontingente mit geeigneten Projektvorschlägen zu unterfüttern und dabei beschäftigungs- und regionalpolitische Prioritäten einzubringen. Schließlich versuchten sie, sowohl bei der Zusammensetzung der Projektteilnehmer als auch beim Ausgang der Vergabeverfahren ihr Klientel (auslaufende ABM-Beschäftigte bzw. ABS-Gesellschaften und regionale Wirtschaftsunternehmen) zu versorgen.

Implementationsstrategien der Träger

Projektträger für die Maßnahmen mit Kofinanzierung der Treuhandanstalt und der Länder waren die Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt. Von den Treuhandunternehmen war bis zum Beginn der Umsetzung von § 249h AFG im Jahre 1993 der Großteil bereits privatisiert, reprivatisiert oder kommunalisiert worden. Von den verbleibenden Unternehmen wurden bis zur Auflösung der Treuhandanstalt Ende 1994 noch 4.059 privatisiert und 350 reprivatisiert, und für einen wachsenden Anteil von Unternehmen (3.561) wurde bis Ende 1994 das Liquidations- oder Gesamtvollstreckungsverfahren eingeleitet (vgl. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben 1995: 1). Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben übernahm in ihre Eröffnungsbilanz 1995 nur 192 Unternehmen, die sich nicht in der Abwicklung befanden. Daraus folgt, daß viele der Unternehmen, die bei der Einführung des § 249h AFG noch im Bestand der Treuhandanstalt waren, keine guten Privatisierungsaussichten mehr hatten, sondern erheblich in ihrer Existenz bedroht waren. Es stand noch ein erheblicher Personalabbau an.

Die nach § 249h AFG geförderten Projekte waren für die Treuhandunternehmen eine Möglichkeit, ihrer Existenzbedrohung zu begegnen. So konnten sie ihre Aussichten auf Privatisierung oder zumindest auf den Verkauf nicht betriebsnotwendiger Flächen dadurch verbessern, daß sich mit der Sanierung und Demontage alter Industrieanlagen und Gebäude die Attraktivität des Unternehmens oder der

Gelände für Investoren erhöhte.⁴⁶ Gleichzeitig hatten sie ein Interesse daran, mit Hilfe der Projekte den unvermeidlichen Personalabbau möglichst sozialverträglich zu gestalten. Die Manager vor Ort sahen sich oftmals in der Verantwortung für die Entlassenen und wollten nicht zuletzt Motivationsverluste und Widerstand bei der verbleibenden Belegschaft vermeiden. Schließlich konnten die Arbeitsförderprojekte den betrieblichen Interessenausgleich bei Sozialplanverhandlungen erleichtern. Sofern in den Unternehmen Personalabbau bevorstand und sie über geeignete Flächen verfügten, waren sie daher prinzipiell an der Durchführung von §-249h-Projekten interessiert.

Die Treuhandanstalt schlug ihrerseits den aus ihrer Sicht zentralen Projekten vor, einen Antrag zu stellen. Auch die Länder haben bei einigen Projekten den Anstoß dazu gegeben. In anderen Unternehmen hing das Engagement davon ab, ob es Persönlichkeiten gab, die trotz der turbulenten Rahmenbedingungen und der ungewissen eigenen Zukunftsperspektive die Initiative ergriffen. Das Vorgehen bei der Antragstellung und Projektdurchführung war durch das Controlling-Handbuch und die Unterstützung vor Ort durch Supporter und Consultants straff organisiert und ließ den Unternehmen wenig Spielräume. Welcher Projektumfang in den Treuhandunternehmen innerhalb der Grenzen von technisch gebotenen Mindestprojektgrößen und maximal vorhandenen Aufgaben realisiert wurde, handelten die Länder mit der Treuhandanstalt aus.

Tabelle 3-4: Vergabeanteile nach Unternehmenstypen

<i>Unternehmenstyp</i>	<i>Vergabeanteil in %</i>	
	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Ost-Unternehmen	40,4	53,7
West-Unternehmen	3,7	6,4
ABS-Gesellschaft	51,1	29,3
Arbeitsgemeinschaft	5,6	10,6
EU-Unternehmen	keine Ausschreibung	0,0

Quelle: Rabe/Emmerich (1996: 99).

Bereits 1993 begann die Treuhandanstalt mit der wettbewerblichen Vergabe der Projekte, die zur Folge hatte, daß die Unternehmen zwar Projektträger, also Antragsteller und Förderungsempfänger, aber nicht Ausführende waren. In den

46 Die Kernbetriebe haben allerdings die Abspaltung und Privatisierung von Teilbetrieben oder den Verkauf nicht betriebsnotwendiger Flächen nicht immer begrüßt, da der Verkauf dieser „Filetstücke“ die Privatisierungschancen des Restbetriebes schmälern konnte.

Vergabeausschüssen, die über die Auftragsvergabe entschieden, waren die Treuhandunternehmen mit einer Stimme vertreten. Aufgrund der engen Beziehungen und personellen Verflechtungen bevorzugten sie tendenziell die meistens aus dem eigenen Unternehmen entstandenen lokalen ABS-Gesellschaften. Vorteile konnten sie ihren ABS-Gesellschaften durch bevorzugte Information beschaffen. Die Tabelle 3-4 zeigt die Vergabeanteile nach Unternehmenstypen bezogen auf die Anzahl der erhaltenen Zuschläge. ABS-Gesellschaften und Ost-Unternehmen waren demnach die wichtigsten Ausführenden. Da sie an der Projektkonzeption nicht beteiligt waren, ist ihre Rolle im Implementationsprozeß jedoch unbedeutend.

Zusammenfassend läßt sich für die Treuhandunternehmen als Projektträger festhalten, daß sie an einer Durchführung von §-249h-Projekten überwiegend interessiert waren. Ob, wie und gegebenenfalls in welchem Umfang auf ihrem Gelände Projekte durchgeführt werden sollten, wurde zentral von den Ländern und der Treuhandanstalt festgelegt. Die Träger exekutieren im Implementationsprozeß insofern in erster Linie die Entscheidungen der Treuhandanstalt. Durch die wettbewerbliche Vergabe haben sie seit 1994 nicht mehr selbst die Projekte durchgeführt.

3.2.3 Auswirkungen unterschiedlicher Kooperationsmechanismen auf die Verzahnungszielsetzung

Die Organisationsstruktur der Projekte mit gemeinsamer Kofinanzierung der Treuhandanstalt und der Bundesländer sah eine „Gemeinschaftsproduktion“ vor, in der Interessengegensätze durch Verhandlungen ausgeglichen wurden, die in gemeinsamen Förderkonzepten mündeten. Bei den Länderprojekten sah die Organisationsstruktur hingegen punktuelle Kooperationsbeziehungen zwischen den Beteiligten vor, die jeweils nach dem Interaktionsmuster „Handlungsplan“ verliefen. Im folgenden werden auf Basis der vorangestellten Analyse des Implementationsprozesses die Auswirkungen dieser Unterschiede im Hinblick auf die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikfeldern ausgewertet.

Beim „Treuhand-Modell“ handelten die Treuhandanstalt und die Bundesländer als Kofinanziers zu Beginn der Implementation eine gemeinsame Förderstrategie aus. Sie legten also die Nutzung der Handlungsspielräume verbindlich fest, die einerseits das Arbeitsförderungsgesetz eröffnet und die andererseits den Akteuren bei der Ausübung ihrer Funktion im Rahmen der verfügbaren Ressourcen offenstanden. Darin eingeschlossen war die verbindliche Vereinbarung der Anpassungen an die Interessen des Partners, die beide Akteure bei der Kooperation leisten mußten. Dieses Vorgehen führte dazu, daß die Kofinanziers sowohl gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit als auch gegenüber den Trägern der Arbeitsförderprojekte

Forderungen formulieren konnten. So haben sie mit der Bundesanstalt eine mit ihrer Förderstrategie konforme Bewilligungs- und Zuweisungspraxis ausgehandelt, insbesondere was die Zuweisung des von ihnen definierten Personenkreises angeht. Den Trägern gegenüber machten sie detaillierte Vorgaben über die Projekthalte und den Projektaufbau und -ablauf. Im Ergebnis wurde das Politikfeld „Privatisierungspolitik“, das die Treuhandanstalt vertrat, mit den arbeitsmarkt- und regionalentwicklungspolitischen Zielsetzungen der Länder verbunden.

Nun zum „Ländermodell“: Bei der dort praktizierten punktuellen Kooperation zwischen den Trägern auf der einen Seite und den unterschiedlichen Geldgebern auf der anderen wurde jeweils im Implementationsprozeß in zweiseitigen Interaktionen festgelegt, auf welche Weise die vorhandenen Handlungsspielräume zu nutzen waren. Dabei waren es nur die Träger, die mit jedem Kofinanzier interagierten. Ein systematischer Interessenausgleich zwischen den Geldgebern fand nicht statt. Nun waren jedoch gerade die Träger aufgrund ihrer überwiegend beschäftigungspolitischen Orientierung, die kein originäres Interesse an den Arbeitsergebnissen der Projekte beinhaltete, nicht an einer Verzahnung von Arbeitsmarkt- mit Strukturpolitik interessiert. Eine eigenständige Rolle der Träger bei der Politikgestaltung wäre auch – wenn überhaupt – nur dann zu rechtfertigen, wenn sie über unverzichtbare Vor-Ort-Kenntnisse verfügten oder man sie als Interessengruppe verstünde, die es in den Politikprozeß zu inkorporieren gälte. Spezielle Kenntnisse sprachen die Fachverwaltungen den Trägern aber in vielen Fällen ab, und die Sachkenntnis der Träger erschloß im übrigen auch das Treuhandmodell.

Die Tatsache, daß die Kofinanziers im Ländermodell nicht miteinander über ein integriertes Förderkonzept verhandelten, führte nicht nur dazu, daß die unterschiedlichen Interessen unvereinigt nebeneinander standen. Im Laufe des Implementationsprozesses verstärkten sich die Gegensätze sogar noch, weil die Beteiligten bei der Ausnutzung ihrer Handlungsspielräume die Interessen der anderen Beteiligten nicht in Betracht zogen und im Zweifelsfall zu deren Ungunsten ausschöpften. Die Fachverwaltungen waren von vornherein nicht davon überzeugt, daß aus einer Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren Gewinne zu erwarten waren. Die im Implementationsprozeß geschlossene Allianz der beschäftigungspolitisch orientierten Träger mit den Arbeitsämtern, die vorrangig Zielgruppen zuweisen wollten, und den Agenten, die eine schnelle, beschäftigungsintensive Umsetzung anstrebten, verringerte die Gewinnchancen der Fachverwaltungen. Das Stigma geringer fachlicher Qualität und der Unstetigkeit bestätigte sich aufgrund der Zuweisungspraxis der Arbeitsämter und des Drucks auf die Sachkostenausstattung der Projekte. Hinzu kam das von seiten der Agenten forcierte „Windhundverfahren“ bei der Mittelvergabe. Weder die Arbeitsämter noch die Agenten paßten sich an die Interessen der Fachverwaltungen an. Im Gegenteil nutzten sie ihre Handlungsspielräume für eine ausschließlich beschäfti-

gungspolitisch motivierte und zielgruppenorientierte Auslegung des vorhandenen Instrumentariums. Dadurch engten die Akteure die möglichen Kooperationsgewinne so weit ein, daß viele Fachverwaltungen im Ergebnis gar nicht oder nur dem Anschein nach kooperierten. Eine Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik mit Strukturpolitik fand nicht statt.

Im Rahmen eines zwischen den Arbeitsmarkt- und Fachressorts ausgehandelten gemeinsamen Förderkonzepts hätte diese, die Gegensätze zwischen Arbeitsmarktpolitik und „Strukturpolitik“ noch verstärkende, Nutzung der Handlungsspielräume verhindert werden können. So hätten sie bei der Implementation z.B. die Träger dazu bewegen können, Verhandlungsspielräume gegenüber den Arbeitsämtern geltend zu machen. Huebner/Krafft/Ulrich (1990: 530) stellen fest, daß arbeitsmarktpolitische Träger (bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) durchaus die Macht haben, auf die Förderkonditionen einzuwirken. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nehmen die Einflußmöglichkeiten nach Huebner/Krafft/Ulrich zwar mit zunehmender Knappheit der Stellen ab, aber die Lohnkostenzuschüsse waren ja unbegrenzt verfügbar. Die Träger hätten im Ländermodell aber nur einen Anreiz, diesen Verhandlungsspielraum zu nutzen, wenn durch die Agenturen sowie die Fachministerien entsprechende Vorgaben gemacht würden. Dieses Thema wird im fünften Kapitel wieder aufgenommen.

3.3 Verhandlungen über den Einsatz von Lohnkostenzuschüssen im Bereich der Treuhandanstalt

In diesem letzten Abschnitt des Kapitels werden die Verhandlungssequenzen zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt vertiefend betrachtet. Damit wird die empirische Grundlage für die Modellierung im fünften Kapitel gelegt und die dort getroffenen Annahmen begründet. Zweitens geht es darum, die empirische Operationalisierung des sechsten Kapitels plausibel zu machen. Im letzten Abschnitt wird ein Überblick über die Verhandlungsergebnisse gegeben, und es werden Merkmale der realisierten Projekte dargestellt.

3.3.1 Verhandlungssequenzen

Die Konditionen für die gemeinsame Finanzierung und Durchführung von Arbeitsförderprojekten bei Treuhandunternehmen haben die Treuhandanstalt und jedes einzelne Bundesland in jährlich fortgeschriebenen Verwaltungsvereinbarungen konkretisiert. Dabei wurden in den ersten, für das Jahr 1993 abgeschlossenen, Verwaltungsvereinbarungen die wichtigsten Parameter auch für die Folgejahre festgelegt. Zu ihnen gehörte die Festlegung der Förderziele, des Teilnehmerkreises,

des Finanzierungsschlüssels, der Ausschreibungsmodalitäten und der Zuständigkeit für die Implementation, die in Abschnitt 3.2.2 schon in ihren Grundzügen beschrieben wurden. In den jährlichen Fortschreibungen wurden dann die Anzahl der Förderfälle pro Bundesland, teilweise ihre Aufteilung auf Branchen sowie der Anteil förderfähiger Personen außerhalb des Treuhand-Personalabbaus sowie wechselnde weitere regelungsbedürftige Bestandteile festgeschrieben. Jedes Bundesland schloß diese jährlichen Verwaltungsvereinbarungen einzeln mit der Treuhandanstalt ab. Die Verhandlungen wurden im Rahmen einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe geführt, daher unterscheiden sich die Verträge zwischen den Bundesländern nur im Hinblick auf die Anzahl der Förderfälle sowie in kleineren Details. Als dritte Stufe fanden schließlich auf der operativen Ebene jährliche Verhandlungen über die Allokation der vertraglich zugesagten Projektplätze statt. Die Verhandlungen über die Allokation der Arbeitsplätze werden im fünften Kapitel modelliert, wobei der Abschnitt 5.2. die Verbindungen mit den ersten beiden Verhandlungsrunden analysiert. Im folgenden wird zunächst auf die Aus-handlungsgegenstände der ersten Verwaltungsvereinbarung, anschließend auf die jährlich wiederkehrenden Fortschreibungen und schließlich auf die jährlichen Verhandlungen über die Allokation der Arbeitsplätze eingegangen (vgl. Abbildung 3-6 für eine Übersicht).

Abbildung 3-6: Verhandlungssequenzen

<i>Art der Vereinbarung</i>	<i>Verhandlungspartner</i>	<i>Verhandlungsgegenstände</i>
Prototyp Verwaltungsvereinbarung	Bund-Länder-Arbeitsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Förderziele • Teilnehmerkreis • Finanzierungsschlüssel • Ausschreibungsmodalitäten • Zuständigkeiten für Implementation
jährl. Fortschreibungen der Verwaltungsvereinbarung	Bund-Länder-Arbeitsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnehmerzahlen pro Bundesland und Branche • förderfähiger Personenkreis
operative Konkretisierung	regionale Arbeitsgruppe der Treuhandanstalt/Landesvertreter	<ul style="list-style-type: none"> • regionale Allokation der Arbeitsplätze

Die Verhandlungen über die ersten Verwaltungsvereinbarungen für 1993 begannen unmittelbar nach der Schaffung des § 249h AFG im Frühjahr 1993. Da beide Parteien eine zügige Nutzung des Instruments anstrebten, standen die Verhandlungen unter Zeitdruck. Die Treuhandanstalt machte jedoch den Abschluß sogenannter Sanierungstarifverträge zur unabdingbaren Voraussetzung für ihre Kofinanzierung

(vgl. Fußnote 37) und nutzte damit den Zeitdruck, um die Gewerkschaften zur Kooperation in diesem Punkt zu zwingen. In der Verwaltungsvereinbarung wurden folgende Zielsetzungen bei der Förderung von Maßnahmen nach § 249h AFG vereinbart. Die Maßnahmen sollten Flächen für die Gewerbe- und Industrieansiedlung durch Sanierung bereitstellen und den Wert der Liegenschaften im Besitz der Treuhandanstalt erhöhen – sofern sie nicht von der Vereinbarung zur Finanzierung ökologischer Altlasten erfaßt waren – und zur Verkehrssicherung (Gefahrenabwehr) beitragen. Diese Förderziele sollten möglichst beschäftigungswirksam durchgeführt werden (vgl. Treuhandanstalt 1993c, Anlage V: 2). Die Erläuterungen zum Beschlußantrag der Treuhandanstalt über die Verwaltungsvereinbarung zeigen die Interessengegensätze zwischen Ländern und der Treuhandanstalt bei der Nutzung des § 249h AFG auf. Es heißt darin, daß Forderungen der Länder nach Einflußnahme auf die Projektgestaltung, Übernahme von Arbeitnehmern vom allgemeinen Arbeitsmarkt, Sanierung kommunaler Flächen und die strukturpolitische Ausrichtung der Maßnahmen abgewehrt werden konnten (vgl. Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 622f.).

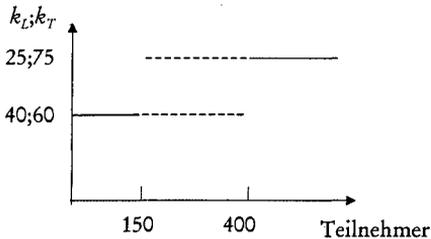
Ein zentraler Streitpunkt bei den Regelungskomponenten der Vereinbarung war die Definition des förderfähigen Personenkreises. Die Treuhandanstalt vertrat dabei den Standpunkt, daß nur neu aus Treuhandunternehmen Entlassene gefördert werden sollten, unter anderem weil sie nur bei diesem Personenkreis Sozialplanmittel einsparen konnte (vgl. Abschnitt 3.3.2). Die Länder hatten dagegen ein Interesse daran, einen möglichst großen Anteil frühzeitig entlassener Arbeitnehmer, deren AFG-Förderung 1993 auslief, in den Genuß der Maßnahmen kommen zu lassen. Diese Personen waren gegenüber den 1993 noch beschäftigten Arbeitnehmern benachteiligt und vereinten durch ihre lange Nicht-Erwerbstätigkeit relativ höhere Arbeitsmarktrisiken auf sich als Neuzugänge in die Arbeitslosigkeit bzw. in AFG-Förderung. Außerdem galt es, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern, da die Arbeitslosenhilfe die kommunalen Haushalte belastete. Das Ergebnis dieser Verhandlungen war, daß der förderfähige Personenkreis im Sinne der Treuhandanstalt nur Personal umfaßte, das nach dem 1. Juli 1993 entlassen wurde. Zum Ausgleich konnte ein jährlich neu zu bestimmendes Kontingent der Arbeitsplätze an ehemalige Beschäftigte in Treuhandunternehmen vergeben werden.

Als Vorlage für die Regelung der Kostenaufteilung, die Bestandteil der ersten Verwaltungsvereinbarung 1993 war, diente den Verhandlungspartnern das Ende 1992 zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Verwaltungsabkommen über die Finanzierung der ökologischen Altlasten. Wie in Abschnitt 3.2.2 beschrieben, wurde darin eine Kostenaufteilung zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Bundesländern von 60% zu 40% bzw. von 75% zu 25% für Großprojekte verein-

bart. Für die Definition eines „Großprojektes“ waren mögliche Kriterien aufgeführt, über die im Einzelfall entschieden werden sollte.⁴⁷

Treuhandanstalt und Länder einigten sich darauf, die Finanzierungsregel für ökologische Altlasten auf die beschäftigungswirksamen Projekte zu übertragen, weil das gemeinsame Engagement sich in beiden Fällen auf die Nutzung von §-249h-Mitteln bezog. Die Verhandlungen konzentrierten sich daher nicht auf den Verteilungsschlüssel selbst, sondern darauf, welches Projekt unter welchem Schlüssel zu subsumieren sei. Am sinnvollsten ließ sich bei den beschäftigungswirksamen Projekten die Anzahl der Teilnehmer als Kriterium zur Definition eines „Großprojektes“ heranziehen. Allerdings konnten sich die Verhandlungspartner auf keine eindeutige Schwelle einigen. Bis zu einer Teilnehmerzahl von 150 handelt es sich dem Vertrag zufolge um ein Klein-, ab einer Teilnehmerzahl von 400 Teilnehmern um ein Großprojekt. Dazwischen ist die Anwendung der Kostenteilungsregel im Einzelfall festzulegen. Tatsächlich hatten 1994 und 1995 mit 8,1% nur relativ wenige Projekte Teilnehmerzahlen zwischen 150 und 400, so daß für die überwiegende Mehrzahl der Projekte der Finanzierungsschlüssel feststand. Die Kostenteilungsregel veranschaulicht Abbildung 3-7.

Abbildung 3-7: Kostenteilungsregel



In den jährlich wiederkehrenden Verhandlungen zur Fortschreibung der 1993 getroffenen Verwaltungsvereinbarungen standen zwei Verhandlungsgegenstände im Vordergrund. Zum einen war es die Aufteilung des im Budget der Treuhandanstalt vorgesehenen Kontingents an Förderfallzahlen auf die einzelnen Bundesländer. Zum anderen ging es um den Anteil ehemaliger Treuhandmitarbeiter, die

47 Der höhere Kostenanteil des Bundes bei der Sanierung ökologischer Altlasten resultierte aus dessen Zuständigkeit für die Altlastensanierung und Gefahrenabwehr im Bergbau. Die Zuständigkeit wurde mit der Verabschiedung sogenannter Abschlußbetriebspläne den Ländern übertragen. Der Kostenanteil der Länder von 25% leitet sich aus ihrem Interesse ab, den Standard der Sanierung mit Blick auf ihre spätere Zuständigkeit von vornherein zu erhöhen. Um kleinere Projekte zusätzlich durchzusetzen, trug das jeweilige Land dort 40% der Kosten.

an beschäftigungswirksamen Projekten teilnehmen durften. Die Aufteilung des Stellenkontingents auf die Bundesländer nahm die Treuhandanstalt entsprechend der von ihr gewünschten Nutzung in jedem Bundesland vor. Dabei wurden die Länder bevorzugt, in denen noch Beschäftigte aus Treuhandbetrieben entlassen werden mußten. Länder, in denen frühzeitig Personal abgebaut worden war, bekamen ein entsprechend geringeres Kontingent zugewiesen. Zweitens war von Bedeutung, ob im betreffenden Bundesland nicht privatisierte Unternehmen existierten, auf deren Flächen Aufgaben bestanden, die sich für eine beschäftigungswirksame Erledigung eigneten. Das heißt, ein niedriger Privatisierungsstand führte zu einem hohen Kontingent (diese Zusammenhänge werden auch in Tabelle 3-5 unten deutlich). Die Bundesländer konnten dabei versuchen, durch Hinweise auf – aus der Sicht der Treuhandanstalt – besonders wichtige Projekte ihr Kontingent zu erhöhen.

Der Anteil ehemaliger Treuhandmitarbeiter, die in beschäftigungswirksame Projekte einbezogen werden konnten, war für die Länder ein wichtiger Verhandlungspunkt. Dieser Anteil wurde in den jährlichen Fortschreibungen verbindlich festgeschrieben. Allerdings stellte sich im Laufe der Implementation heraus, daß die Treuhandanstalt es schwer hatte, unter den neu entlassenen Mitarbeitern genügend Personen zu finden, die in die beschäftigungswirksamen Projekte integriert werden konnten. Einige bevorzugten andere Anschlußlösungen, z.B. waren Hochqualifizierte selten bereit, handwerkliche Tätigkeiten zu niedrigen Tarifen auszuführen. Andere waren aus physischen Gründen schwer in Demontageprojekte zu integrieren (z.B. Frauen). Dies führte dazu, daß tatsächlich in allen Bundesländern mehr ehemalige Treuhandmitarbeiter in die Projekte kamen als für das betreffende Jahr jeweils vereinbart worden war.

Nachdem in den Verwaltungsvereinbarungen die Stellenkontingente für die Bundesländer sowie der Anteil ehemaliger Treuhandmitarbeiter festgelegt waren, wurden in jedem Bundesland Verhandlungen darüber aufgenommen, welche konkreten Projekte im Rahmen des Kontingents gefördert werden sollten. Diese Verhandlungen fanden nun nicht mehr auf der Ebene der Bund-Länder-Arbeitsgruppe statt, sondern auf der operativen Ebene zwischen den Trägergesellschaften des Landes bzw. den Arbeitsministerien als Ländervertretern einerseits und regional zugeordneten Arbeitsgruppen bei der Treuhandanstalt andererseits. Diese jeweils für unterschiedliche Bundesländer zuständigen Treuhand-Arbeitsgruppen hatten zwar alle nach gleichen Richtlinien vorzugehen, agierten aber relativ autonom in ihren Bundesländern. Die Verhandlungen über die Projekte fanden somit parallel und unabhängig voneinander in allen Bundesländern statt.

Als Verhandlungsgrundlage dienten dabei Vorschlagslisten bevorzugter Projekte, die sowohl die Länder als auch die Treuhandanstalt im Rahmen ihrer Personalkapazitäten aufstellten. Weiterhin gab es auch Vorschläge von seiten der Treuhandunternehmen, die von sich aus Projektförderung beantragten. In den

jeweiligen Vorschlägen waren auch die Projektgrößen in Teilnehmerzahlen angegeben, die sich nach dem Umfang der Aufgaben richteten, die auf der betreffenden Liegenschaft zu erledigen waren. Diese Arbeitsplätze pro Projekt waren nach oben revidierbar, wenn eine arbeitsintensivere Produktion gewählt wurde oder zusätzliche Aufgaben aufgenommen wurden. Nach unten waren sie durch eine Reduzierung der „Sanierungstiefe“ oder einen höheren Maschineneinsatz anpaßbar. Der Spielraum für diese Anpassung wird von den Experten allerdings als relativ gering eingeschätzt, da die Projekte vereinbarungsgemäß beschäftigungsintensiv durchzuführen waren und auch das Aufgabenspektrum in den vorher getroffenen Vereinbarungen klar definiert wurde. Die Beteiligten verhandelten somit in erster Linie darüber, welche der vorgeschlagenen Projekte gefördert werden sollten, und nicht über deren jeweilige Größe. Im folgenden werden die Positionen der Verhandlungspartner bei diesen Verhandlungen näher betrachtet.

3.3.2 Verhandlungspositionen der Treuhandanstalt

In den Richtlinien zur Umsetzung der beschäftigungswirksamen Projekte auf Treuhandflächen werden von der Treuhandanstalt stets die Projekteinhalte, also die Sanierung, Demontage, Gefahrenabwehr usw., vor den beschäftigungspolitischen Zielen genannt. In den Expertengesprächen wurde hingegen die Zielpriorität genau umgekehrt dargestellt, es standen also nach den Aussagen der beteiligten Akteure die beschäftigungspolitischen Ziele im Vordergrund. Diese waren in erster Linie die sozialverträgliche Begleitung des Personalabbaus, aber darüber hinaus auch ein gewisses Engagement für bereits entlassenes Personal, für das z.B. bei Auslaufen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilweise Anschlußmöglichkeiten über § 249h bereitgestellt wurden. Daß diese Priorität in Dokumenten nicht explizit formuliert wurde, mag damit zusammenhängen, daß die Treuhandanstalt keinen offiziellen arbeitsmarktpolitischen Auftrag hat. Ihr arbeitsmarktpolitisches Engagement leitet sich vielmehr einerseits indirekt aus dem Privatisierungsauftrag ab, andererseits wurde es ihr in Verhandlungen seitens der Gewerkschaften im Laufe des Transformationsprozesses abgerungen. Bereits in Abschnitt 3.2.2 wurde erläutert, daß der Personalabbau zur Reduzierung der laufenden Kosten und zur Steigerung der Attraktivität nicht privatisierter Unternehmen notwendig erschien. Weiterhin wurde in Experteninterviews berichtet, daß die Treuhandanstalt von Unternehmensvertretern, die gleichzeitig potentielle Investoren waren, zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen motiviert wurde, da diese genutzt werden konnten, um Lohnforderungen der Gewerkschaften abzuwehren. Zusagen für ein arbeitsmarktpolitisches Engagement der Treuhandanstalt erhielten die Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Bildung von ABS-Gesellschaften. Diese waren in Ostdeutschland zunächst mit finanzieller Beteiligung der Treuhandunternehmen

gegründet worden. Später „erkaufte“ sich die Treuhandanstalt ihre Unabhängigkeit von diesen Gesellschaften durch beschäftigungspolitische Zusagen. Schließlich spielte auch eine Befriedung des Personalabbauprozesses eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Zusammenfassend gab es also zahlreiche Gründe für ein beschäftigungspolitisches Engagement der Treuhandanstalt im Rahmen des § 249h, dessen Vorteile sich mit Ausnahme der unmittelbar eingesparten Mittel für Sozialpläne kaum quantifizieren lassen.

Die Treuhandanstalt konnte die Sozialplanzahlungen ihrer Unternehmen im Rahmen des betrieblichen Interessenausgleichs bei Entlassungen durch die Finanzierung von Arbeitsförderprojekten reduzieren. Dies war insofern im Interesse der Treuhandanstalt, als sie sich verpflichtet hatte, die Sozialplanzahlungen zu übernehmen, sofern die Unternehmen dafür keine eigenen Mittel zur Verfügung hatten. Es stellte sich heraus, daß mehr als 90% der Unternehmen auf diese Unterstützung angewiesen waren (vgl. Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 741). Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung entlassener Arbeitnehmer waren zum einen ein Bestandteil des allgemeinen Interessenausgleichs (Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 734). Zum anderen wurde ein Teil der Sozialplanmittel auch direkt für arbeitsfördernde Maßnahmen verwendet. Seit Mai 1991 wurde das Sozialplanvolumen pro Person, die nach der Entlassung noch mindestens ein Jahr an Arbeitsförderungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen teilnahm, um 2.000 DM reduziert (Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 705). Allerdings war durch diese Regelung nicht sichergestellt, daß die Treuhandanstalt ihrerseits diesen Betrag zur Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verwendete. Zum Oktober 1992 setzten die Gewerkschaften deshalb durch, daß ein Betrag von 1.200 DM, der unter bestimmten Bedingungen auf 1.800 DM pro Person, die an Arbeitsförderung teilnahm, erhöht werden konnte, in das betriebliche Sozialplanvolumen zur Finanzierung von Arbeitsfördermaßnahmen einbezogen wurde (vgl. Treuhandanstalt 1993d). Pro Person, die in §-249h-Maßnahmen Beschäftigung fand, wurde aus dem Sozialplanvolumen dann im Tarifbereich Metall/Elektro/Stahl mindestens 600 DM, im Tarifbereich Chemie 1.500 DM pro Person an die Treuhandanstalt rückvergütet (vgl. Treuhandanstalt 1993a: 39 und 1993b: 6).

Neben ihren beschäftigungspolitischen Interessen verfolgte die Treuhandanstalt auch Ziele in bezug auf die Gestaltung der Projekte. Diese lagen einerseits darin, Gefahren von Altlasten und ungenutzten Produktionsanlagen zu sichern, da diese Pflichtaufgabe andernfalls Kosten verursacht hätte. Zweitens war der Treuhandanstalt daran gelegen, die Attraktivität ihrer nicht privatisierten Unternehmen gegenüber möglichen Investoren z.B. durch Demontage veralteter Produktionsanlagen zu erhöhen, um damit ihre Privatisierungschancen zu erhöhen. Anfangs erhoffte sich die Treuhandanstalt sogar Wertsteigerungen aus den Projektaktivitäten, die allerdings im untersuchten Zeitraum 1994-1995 nicht realisiert wurden. Die Treuhandanstalt erwartete dabei privatisierungsfördernde Effekte der Maßnahmen

in erster Linie in Regionen mit hoher Investitionsdynamik. Es bestand deshalb kein Interesse daran, Projekte in peripheren Regionen zu finanzieren, die ohnehin für Investoren unattraktiv waren, es sei denn, dort wäre Personalabbau notwendig gewesen.

Ein zentral vorgegebenes Erfolgskriterium für die Treuhand-Arbeitsgruppen, die mit der Implementation befaßt waren, war die Minimierung der Kosten pro „Mannjahr“. Nachdem sie in der Anlaufphase 1993 mit Hilfe ihres Planungs- und Kontrollinstrumentariums die Kostenanmeldungen der Projektträger ganz erheblich reduzieren konnten (vgl. Fußnote 42), wurden in den Folgejahren Projektkosten von 60 bis 70 tausend DM pro Person im Jahr veranschlagt. Davon deckten die Arbeitsämter etwa 30% durch den jährlichen fixen Lohnkostenzuschuß. Der Rest wurde je nach Projektgröße mit den Ländern geteilt. Der Finanzbedarf für das Jahreskontingent an Förderfällen wurde basierend auf diesem Eckwert kalkuliert, wobei streng auf die Einhaltung des Budgets geachtet wurde. Zwar gelang es den Treuhand-Arbeitsgruppen trotz der Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens nicht, die Vorgabe von 60.000 bis 70.000 DM pro Personenjahr einzuhalten, vielmehr wurde der veranschlagte Betrag regelmäßig überschritten. Für die Modellierung im fünften Kapitel kann man jedoch davon ausgehen, daß die Treuhandanstalt sich als strenger Kostenminimierer verhielt.

3.3.3 Verhandlungspositionen der Bundesländer

Die unterschiedlichen ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen und daraus abgeleiteten unterschiedlichen Verhandlungspositionen der fünf neuen Bundesländer stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts. Dabei wird zwischen den Nordländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern einerseits und den Südländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen andererseits unterschieden. Wie Tabelle 3-5 zeigt, unterschieden sich Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zum Zeitpunkt der Wende von den Südländern durch ihre geringere Industrialisierung und höhere Landwirtschaftskonzentration. Diese Wirtschaftsstruktur führte zu einem schnelleren Abschluß der Privatisierungen in den Nordländern und, zumindest in Mecklenburg-Vorpommern, zu einem frühzeitigen Vollzug des Personalabbaus. Entsprechend geringer war der Anteil dieser Länder am Arbeitsplatzkontingent für §-249h-Projekte. Diese regionalen Unterschiede spiegeln sich auch in unterschiedlichen Verhandlungspositionen gegenüber der Treuhandanstalt wider, die in den folgenden Abschnitten beschrieben werden.

Tabelle 3-5: Ausgangsbedingungen der neuen Länder

	<i>Anteil Industrie- beschäftigte an allen Beschäftig- ten 1989 (%)</i>	<i>Anteil Land- u. Forstw., Fischerei an allen Beschäftig- ten 1989 (%)</i>	<i>Privatisierungs- grad 6/93 (%)</i>	<i>Anteil am geplanten Personalabbau 7/93-1/95 (%)</i>	<i>Anteil am § 249h Stellenkontingent 1994 (%) n=36.366 (Plan)</i>
Brandenburg	43,7	14,7	96,6	18,8	8,5
Mecklenburg- Vorpommern	33,8	19,0	97,4	6,5	5,8
Sachsen	54,4	7,0	93,1	31,0	26,1
Sachsen- Anhalt	48,4	11,8	93,7	36,1	51,7
Thüringen	52,1	9,8	94,8	7,7	7,8
<i>Quelle</i>	Rudolph (1990)	Rudolph (1990)	TH-Info 7/93	Wahse u.a. (1992)	TH-Monatsbe- richt 12/1994

Die Nordländer Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Die Wirtschaftsstruktur Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns war zum Zeitpunkt der Wirtschafts- und Währungsunion in weiten Regionen von der Landwirtschaft sowie damit verbunden von der Industrie zur Verarbeitung der landwirtschaftlichen Produkte geprägt (vgl. Rudolph 1990: 478). Betriebsstillegungen und Privatisierungen wurden in diesen Bereichen rasch vollzogen. Da zum Zeitpunkt der Einführung des § 249h AFG die Privatisierung im Vergleich zu den Südländern weiter fortgeschrittenen war und da eine geringere Industriebesiedlung vorlag, hatten Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern von vornherein geringere Möglichkeiten, Sanierungs- und Demontageprojekte bei sich anzusiedeln. Dementsprechend hat die Treuhandanstalt für diese Länder auch geringere Stellenkontingente bereitgestellt als für Sachsen und Sachsen-Anhalt (vgl. Tabelle 3-5). Die geplanten Förderfälle waren jedoch immer noch so hoch, daß die Arbeitsministerien und auch die zuständige Treuhand-Arbeitsgruppe Schwierigkeiten hatten, überhaupt geeignete Projekte auszuweisen. Über die Allokation der Projekte gab es folglich in den Nordländern keine signifikanten Interessengegensätze. Es wurden vielmehr alle Projekte, die unter die Kriterien der Verwaltungsvereinbarung fielen, also auf Treuhandflächen stattfanden und Personen aus dem Personalabbau aufnehmen konnten, durchgeführt. Beide Länder versuchten,

zusätzlich Projekte zu aufgeweichten Konditionen gegenüber der Treuhandanstalt durchzusetzen.

In Mecklenburg-Vorpommern stand zum Zeitpunkt der Implementation des § 249h AFG nur noch wenig Personalabbau an, und die meisten Betriebe waren bereits privatisiert, kommunalisiert oder befanden sich in der Abwicklung. Das Land strebte an, einen möglichst hohen Anteil ehemaliger Treuhandbeschäftigter in den Maßnahmen unterzubringen, von denen im betrachteten Zeitraum 1994-95 ein hoher Anteil langzeitarbeitslos zu werden drohte. Aufgrund der desolaten Arbeitsmarktlage im ländlichen Raum versuchte das Land vorrangig, Projekte auf den landwirtschaftlichen Gütern einzurichten. Eine Verbindung der §-249h-Projekte mit dem 1993 in Mecklenburg-Vorpommern zum Erhalt industrieller Kerne eingerichteten „Anker“-Projekt, das eine Konzentration der Landesmittel auf 31 als sanierungsfähig eingestufte Industriebetriebe beinhaltete (vgl. Sitte 1993: 2), war somit vom Land nicht vorgesehen. Hierin drückte sich das klassische Nebeneinander von Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftspolitik aus. Obwohl landwirtschaftliche Güter nur bei großzügiger Interpretation der Verwaltungsvereinbarung zum Spektrum der förderfähigen Projekte gehörten, ließ sich die Treuhandanstalt in ihrem Bestreben, das Mecklenburg-Vorpommern zugemessene Arbeitsplatzkontingent überhaupt ausschöpfen zu können, auch auf diese Projekte ein.

Auch in Brandenburg gab es aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur und der fortgeschrittenen Privatisierung Schwierigkeiten, genügend Projekte im Definitionsbereich der Verwaltungsvereinbarung zu finden – wenn diese auch geringer waren als in Mecklenburg-Vorpommern. Das Land richtete bei der Implementation der Projekte sein Augenmerk auf industrielle Schwerpunktstandorte in den überwiegend monostrukturierten Räumen sowie auf Projekte im ländlichen Raum und im Forstwesen. Da es in bezug auf Projekte auf den Flächen von Industriebetrieben kaum Interessengegensätze mit der Treuhandanstalt gab, versuchte das Land, insbesondere Landwirtschafts- und Forstprojekte durchzusetzen. Dies hatte auch den Hintergrund, daß diese Projekte aufgrund der niedrigen technischen Anforderungen geringere Pro-Kopf-Kosten verursachen als Projekte in der Industriesanierung. Brandenburg verfolgte damit die Priorität, pro eingesetzter Mark Landesmittel möglichst viel Beschäftigung zu schaffen. Auch darin traf sich das Landesinteresse prinzipiell mit dem der Treuhandanstalt, so daß in Brandenburg ein hoher Anteil kostengünstiger Land- und Forstwirtschaftsprojekte durchgeführt wurde.

Die Südländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Die drei Südländer zeichneten sich durch einen im Vergleich zu den Nordländern traditionell höheren Industriebesatz und einen zum Zeitpunkt der Implementation der beschäftigungswirksamen Projekte geringeren Privatisierungsgrad aus. Dies

fürte dazu, daß in diesen Ländern weit mehr Projekte in Betracht kamen als gemäß den vereinbarten Stellenkontingenten realisiert werden konnten. In diesen Ländern entstanden Interessengegensätze zwischen der Treuhandanstalt und den Ländervertretern über die Allokation der Arbeitsplätze, die auf dem Weg der Verhandlung gelöst werden mußten. Die drei Bundesländer haben dabei unterschiedliche Interessenschwerpunkte ausgebildet, die im folgenden nacheinander erläutert werden.

In Sachsen, wie in den anderen Ländern auch, sollte das Instrument § 249h AFG dazu genutzt werden, die Arbeitsmarktsituation insbesondere an den Problembrennpunkten zu entlasten. Bedingt durch die Wirtschaftsstruktur gab es in der Arbeitsmarktlage innerhalb des Bundeslandes große Unterschiede zwischen Wachstumsregionen (Arbeitsamtsbezirke Leipzig und Dresden) und eher randständigen Regionen mit hohem Beschäftigungsdefizit (Arbeitsamtsbezirke Annaberg und Oschatz). Diese Regionen mit hohem Problemdruck genossen die besondere arbeitsmarktpolitische Aufmerksamkeit des Landes und waren nach dem Willen des Landes daher auch Förderschwerpunkt für § 249h AFG. In Sachsen wurden jedoch neben den beschäftigungspolitischen auch strukturpolitische Ziele mit den Projekten verknüpft. Dies mag zum einen daran liegen, daß ein kombiniertes Arbeits- und Wirtschaftsministerium die politische Aufsicht über die Implementation der Projekte führte. Zum anderen war dieser integrierte Ansatz auch auf die Konzeption des Aufbauwerks Sachsen zurückzuführen, das mit der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt wurde. Das Aufbauwerk war als Trägergesellschaft für ABS-Gesellschaften gegründet worden und hatte neben der Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen der AFG-Instrumente von vornherein eine betriebliche Unterstützungsfunktion im Aufgabenspektrum (vgl. Kletzina 1992).

Strukturpolitik wurde in Sachsen vor dem Hintergrund der bereits weit fortgeschrittenen De-Industrialisierung seit Ende 1992 auf den Erhalt der industriellen Kerne ausgerichtet (vgl. Nolte 1993). Um einen weiteren Verlust von Unternehmen zu vermeiden, die Kern eines Wirtschaftszweigs oder prägend für eine Region waren, setzte die sächsische Landesregierung auf den Erhalt und die gleichzeitige Modernisierung der traditionellen Industrie. Hierzu sollten von seiten des Landes neben Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Bürgschaften und Infrastrukturinvestitionen auch arbeitsmarktpolitische Mittel in die Treuhandunternehmen fließen. Im Rahmen des mit der Treuhandanstalt vereinbarten ATLAS-Projekts⁴⁸ meldete das sächsische Wirtschafts- und Arbeitsministerium der Treuhandanstalt regional bedeutsame Unternehmen, erörterte mit ihr deren Unternehmenskonzepte und vereinbarte anschließend ein Sanierungs- bzw. Modernisierungskonzept. Treuhandunternehmen mit

48 ATLAS steht für „ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Sanierung“.

abgestimmtem Modernisierungskonzept erhielten den Status „ATLAS-Unternehmen“ (ebd.: 58). Als regional bedeutsam konnten insbesondere auch kleine Unternehmen in strukturschwachen Regionen klassifiziert werden. Es war Teil dieses Konzepts zum Erhalt industrieller Kerne, §-249h-Projekte schwerpunktmäßig bei den vom Land als regional bedeutsam eingestuften Treuhandunternehmen anzusiedeln und somit Infrastrukturinvestitionen für diese Betriebe zu leisten. Darin lag die sächsische Verbindung von Arbeitsmarktpolitik mit Strukturpolitik.

Die Wirtschaftsstruktur Sachsen-Anhalts war dadurch geprägt, daß sie Hauptstandort der chemischen und metallurgischen Industrie sowie mehrerer Großbetriebe der mechanischen Industrie war. Diese DDR-Vorzeigebetriebe beschäftigten zum Zeitpunkt der Wende jeweils mindestens zehntausend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und waren damit die größten regionalen Arbeitgeber. Insbesondere für die chemische Industrie und die Metallurgie wurden bereits 1990 erhebliche Entlassungen aufgrund der veralteten und umweltschädlichen Technologien vorhergesehen und die monostrukturierten Kreise als besondere Problemregionen Ostdeutschlands identifiziert (vgl. Rudolph 1990: 479 und 486). Tatsächlich vollzog sich in diesen Industriezweigen ein rapider Personalabbau, der auch infolge der ehemaligen Prominenz der Kombinate besondere öffentliche Beachtung fand. Betroffen waren insbesondere die Arbeitsamtsbezirke Halle, Merseburg und Sangerhausen. Trotz eines erklärten hohen Stellenwerts der Mittelsstandsförderung flossen daher die meisten für die Wirtschaftsförderung verfügbaren Mittel des Landes in die Sanierung dieser Großbetriebe (vgl. Bratzke 1994: 2). Auch die Arbeitsmarktpolitik konzentrierte sich auf diesen Bereich, wobei allerdings kein Ansatz verfolgt wurde, der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Strategien integrierte. Vielmehr gab es im Verständnis der Akteure eine klare Aufgabenteilung zwischen dem Wirtschaftsministerium, zuständig für neue Wirtschaftsstandorte, dem Arbeitsministerium, zuständig für alte Standorte, und dem Umweltministerium, zuständig für die Altlasten an alten Standorten. Erst spät entwickelte Sachsen-Anhalt regionalpolitische Konzeptionen, die auch eine Förderung des ländlichen Raums einschlossen.

Die Stoßrichtung des Landes Sachsen-Anhalt bei seinen Verhandlungen mit der Treuhandanstalt über die Allokation der Arbeitsplätze war daher, neben der arbeitsmarktpolitischen Problemlage insbesondere die Konzentration der Projektplätze auf die ehemaligen Großbetriebe durchzusetzen. Aufgrund des dort frühzeitig vollzogenen Personalabbaus wollte das Land damit das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit verhindern sowie den öffentlichen Problemdruck mildern. Da es keine Verbindung mit den Sanierungsbemühungen des Landes gab, war der investive Aspekt der Projekte dabei nebensächlich.

Durch die Ergebnisse der Landtagswahlen im Sommer 1994 entstand für Sachsen-Anhalt bei den Verhandlungen mit der Treuhandanstalt über die Kooperation in 1995 eine besondere Situation. Es wurde damals eine rot-grüne Minder-

heitsregierung gebildet, die durch die PDS gestützt wurde (sogenanntes Magdeburger Modell). Diese Konstellation war der Treuhandanstalt, die als Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Finanzen politisch die christlich-liberale Bundesregierung vertrat, ein Dorn im Auge. Das Interesse der Treuhandanstalt, mit Sachsen-Anhalt zu einer einvernehmlichen Verhandlungslösung zu kommen, nahm infolge dieser Regierungsbildung schlagartig ab. Nach Beobachtungen von Experten war der Treuhandanstalt vielmehr daran gelegen, der Landesregierung Sachsen-Anhalt Unfähigkeit und Entscheidungslosigkeit nachzuweisen. Im Ergebnis verliefen die Verhandlungen so konfliktreich, daß die Verwaltungsvereinbarung für 1995 erst Mitte des Jahres abgeschlossen werden konnte. Einige Maßnahmen wurden zwar schon vorher begonnen, andere Projekte konnten aber erst ab August bis zum Jahresende gefördert werden.

Als drittes Südländchen wird nun schließlich Thüringen betrachtet. Die Wirtschaftsstruktur Thüringens war durch den Elektrogerätebau sowie die Leicht- und Textilindustrie geprägt (vgl. Rudolph 1990: 479). Die Arbeitsamtsbezirke Altenburg und Nordhausen zählten zu den strukturschwachen, die Bezirke Jena und Suhl zu den Wachstumsregionen. In Thüringen gab es, wie in den anderen Bundesländern auch, eine starke Präferenz für Projekte in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig wurden die Landesinteressen für die Allokation von Projekten in Abstimmung einerseits mit dem Wirtschaftsministerium und andererseits mit dem Umweltministerium gebildet. Dabei spielte für den Einfluß des Wirtschaftsministeriums eine Rolle, daß die Wirtschaftspolitik des Landes stark auf die Mittelstandsförderung ausgerichtet war und die Standortentwicklungspolitik sich in erster Linie auf Neuansiedlungen konzentrierte (vgl. Nolte u.a. 1993). Im Gegensatz zu den anderen Ländern verzichtete Thüringen weitgehend auf betriebsbezogene Sanierungskonzepte und die Förderung von Treuhandunternehmen. §-249h-Projekte bei Treuhandunternehmen waren daher in kein Wirtschaftsentwicklungskonzept des Landes eingebunden. Das Ministerium intervenierte höchstens fallweise, wenn es politischen Druck auf die Landesregierung bei Betriebsschließungen oder gescheiterten Privatisierungen gab (Beispiel: Hungerstreik der Kalikumpel in Bischofferode).

Das Umweltministerium trieb dagegen eine Verknüpfung der beschäftigungswirksamen Projekte mit den eigenen Altlastensanierungsprojekten voran. Hier ging es um Sanierungs- und Gefahrensicherungsarbeiten bei einer begrenzten Anzahl von Schwerpunktprojekten, unter denen die wichtigsten Prestigeobjekte die Sanierung der ehemaligen Teerverarbeitung Rositz (Arbeitsamtsbezirk Altenburg) sowie die Behandlung ökologischer Altlasten in der Maxhütte Unterwellenborn waren. Diese anspruchsvollen Sanierungsprojekte mit hohem Sachkostenanteil verursachten bis zu dreifache Pro-Kopf-Kosten gegenüber dem Durchschnitt aller Pro-

jekte. Auch unter dem Kostenaspekt war dem Land Thüringen an einer Kooperation mit der Treuhandanstalt daher sehr gelegen.

3.3.4 Verhandlungsergebnisse und deskriptive Projektmerkmale

Wie in den vorangegangenen Abschnitten beschrieben wurde, bestanden in den Nordländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Schwierigkeiten, genügend förderfähige Projekte für die ihnen jeweils zugewilligten Stellenkontingente zu finden. Folglich stimmten diese Länder mit der Treuhandanstalt überwiegend überein, die Arbeitsplätze dort anzusiedeln, wo sich dafür Möglichkeiten boten. Interessengegensätze und Verhandlungsspielraum gab es dagegen zwischen den drei Südländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen einerseits und der Treuhandanstalt andererseits. Insbesondere in den Jahren 1994 und 1995 wurde in geregelten Verhandlungen über ein hohes Fördervolumen verfügt, während in 1993 die Verhandlungsstrukturen noch im Aufbau waren. 1996 nahmen dann in allen Ländern aufgrund der fortgeschrittenen Privatisierungen die Möglichkeiten ab, Projekte durchzuführen. Aus diesen Gründen werden der quantitativen Analyse in Kapitel 6 die Verhandlungsrunden für Projekte in den Jahren 1994 und 1995 in den drei Südländern zugrunde gelegt. Die konfliktreichen Verhandlungen in Sachsen-Anhalt im Jahr 1995 werden jedoch aus Gründen, die im fünften Kapitel näher erläutert werden, nicht berücksichtigt.

Im folgenden werden als Verhandlungsergebnisse daher nur die Arbeitsplatzallokationen der Südländer zu den beschriebenen Zeitpunkten dargestellt. Als deskriptive Merkmale aller in den neuen Bundesländern durchgeführten Projekte werden die Branchen- und Kostenstrukturen ausgewertet. Dabei werden aufgrund der Datenlage jeweils die geplanten, nicht die tatsächlich realisierten Größen zugrunde gelegt.

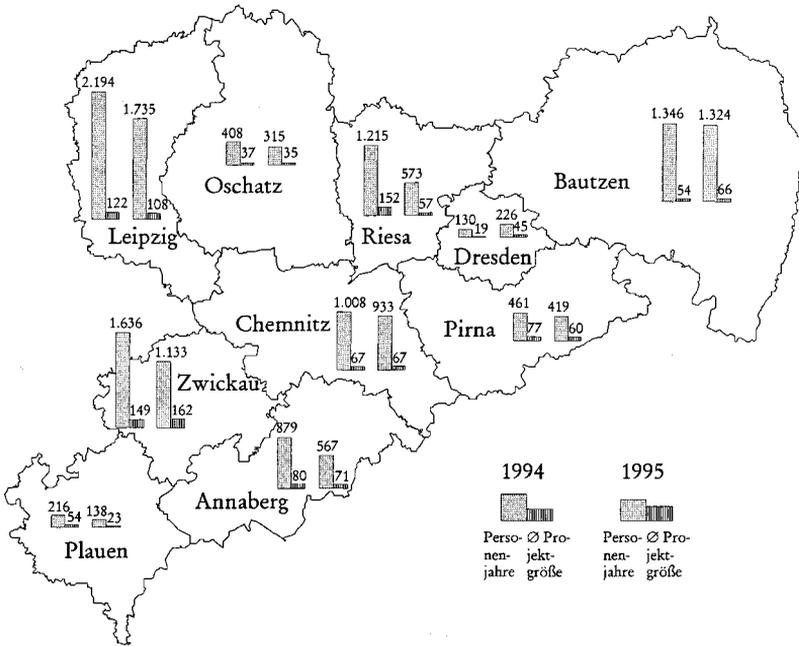
Verhandlungsergebnisse und Projektgrößen

Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den drei Südländern, die regionale Allokation der Arbeitsplätze, ist für die Jahre 1994 und 1995 in den folgenden kartographischen Abbildungen dargestellt (Gebietsstand 9/98). Für jeden Arbeitsamtsbezirk ist darin außerdem die durchschnittliche Projektgröße angegeben.⁴⁹ In Sachsen zeigt sich in beiden Jahren eine hohe Arbeitsplatzkonzentration in Leipzig, Zwickau und Bautzen sowie eine hohe Konzentration 1994 in Riesa und Annaberg, die aber 1995 deutlich abnimmt. Die

49 Die Projektdaten der Treuhandanstalt wurden mit Hilfe von Firmenverzeichnissen und dem Dienststellenverzeichnis der Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitsamtsbezirken zugeordnet.

Gründe für diese Allokation als Ergebnis unterschiedlicher Verhandlungsmacht in den Verhandlungen werden im sechsten Kapitel ausführlich analysiert. An dieser

Abbildung 3-8: Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Sachsen 1994 und 1995



Quelle: Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1994, 1995; eigene Berechnungen.

Stelle können diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der Interessen der Verhandelnden lediglich kommentiert werden, ohne jedoch dabei die Kostenstrukturen zu berücksichtigen. Die Treuhandanstalt hatte – anders als das Land Sachsen – in beiden Jahren sowohl aufgrund eines hohen geplanten Personalabbaus als auch aufgrund der hohen Investitionsdynamik großes Interesse an der Durchführung von Projekten im Arbeitsamtsbezirk Leipzig. Auch Zwickau, Bautzen, Dresden und Riesa (in 1994) standen aus diesen Gründen vorne an. Damit spiegeln die Verhandlungsergebnisse die Interessen der Treuhandanstalt – mit Ausnahme von Dresden, wo kaum Projekte realisiert wurden – in etwa wider.

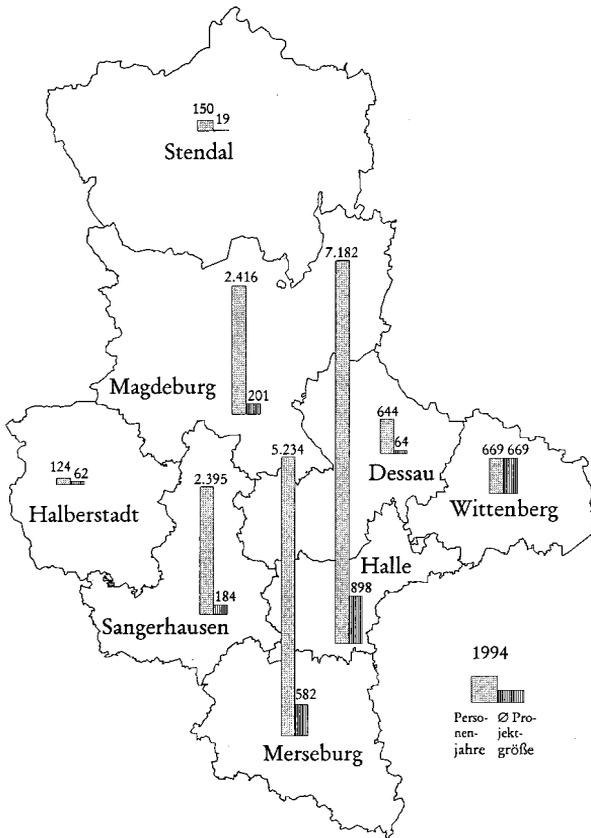
Das Land Sachsen hatte dagegen in beiden Jahren Annaberg, Bautzen und Zwickau und in 1994 auch Oschatz als Brennpunkte der Arbeitsmarktprobleme vorne auf seiner Prioritätenliste. Regional bedeutsame Unternehmen wurden insbesondere in Zwickau, Oschatz und Riesa ausgemacht. In Zwickau und Bautzen und teilweise in Riesa deckten sich somit die Interessen der Verhandlungspartner. Das Land konnte für sich eine hohe Projektkonzentration in Annaberg durchsetzen. „Verliererin“ war das Land Sachsen insbesondere in Oschatz sowie in den Bezirken Plauen und Pirna, wo unterproportional viele Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Die durchschnittliche Projektgröße ist kein Verhandlungsergebnis, sondern durch die Wirtschaftsstruktur der Arbeitsamtsbezirke weitestgehend vorgegeben. Insbesondere Leipzig, Zwickau und Riesa (in 1994) zählen zu den Standorten mit hohen durchschnittlichen Projektgrößen.

In Sachsen-Anhalt wurden die Arbeitsplätze fast ausschließlich in den Arbeitsamtsbezirken Halle, Merseburg, Magdeburg und Sangerhausen angesiedelt. Bei den Standorten Halle und Merseburg wünschten beide Verhandlungspartner eine hohe Arbeitsplatzkonzentration, weil dort ein hoher Personalabbau und eine hohe Investitionsdynamik (Halle) seitens der Treuhandanstalt und eine Bedeutung der Standorte ehemaliger Großkombinate seitens des Landes gesehen wurde. Magdeburg war aus diesem Grund insbesondere für die Treuhandanstalt ein weiterer wichtiger Standort, während Sachsen-Anhalt Sangerhausen als ehemaligen Metallurgie-Standort präferierte. Sangerhausen war für das Land neben Dessau und Halberstadt auch wegen seiner hohen Arbeitslosigkeit als Standort für Sanierungsprojekte von Bedeutung. In bezug auf die letzteren beiden Arbeitsamtsbezirke konnte sich das Land jedoch offenbar nicht durchsetzen. Möglicherweise spielten hier auch Kostenüberlegungen für das Land eine Rolle, da die Wirtschaftsstruktur in diesen Bezirken überwiegend kleine Projekte vorgab, bei denen das Land einen höheren Kostenanteil trug. Diese Frage wird in Kapitel sechs weitergehend untersucht.

Wie aus Abbildung 3-9 ersichtlich ist, sind die vier Arbeitsamtsbezirke mit der höchsten Arbeitsplatzallokation sowie Wittenberg auch die Regionen, in denen Großprojekte durchgeführt wurden.

Abbildung 3-9: Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Sachsen-Anhalt 1994

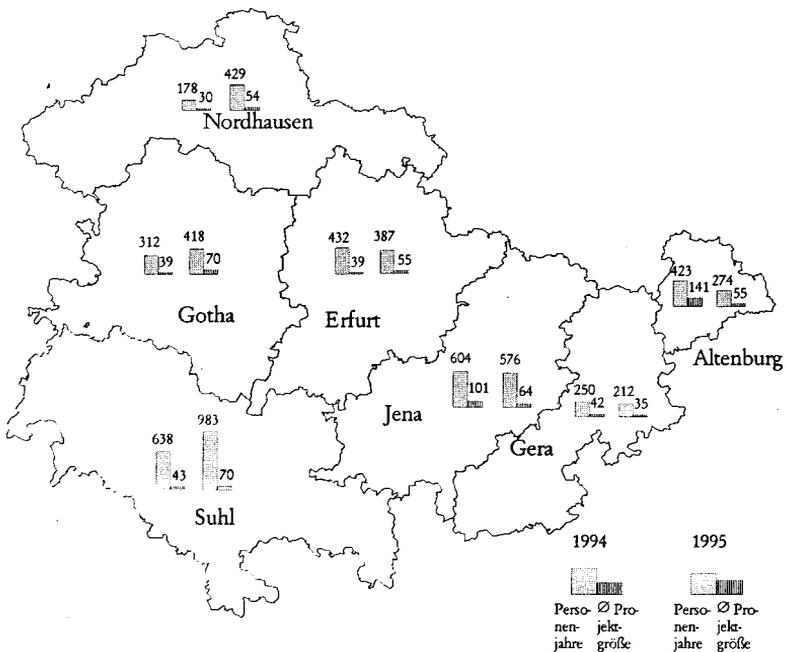


Quelle: Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1994; eigene Berechnungen.

In Thüringen variiert die Allokation der Arbeitsplätze zwischen den Arbeitsamtsbezirken nicht so stark wie in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Möglicherweise erklärt sich diese relative regionale Gleichverteilung dadurch, daß die Interessen der Verhandelnden sehr disparat waren und daher weniger gemeinsam unterstützte Förderschwerpunkte existierten. Die Landesregierung wollte sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus umweltpolitischer Perspektive Arbeitsplätze insbesondere in

Altenburg und in Nordhausen schaffen – dort war die Arbeitslosenquote am höchsten, und es konzentrierten sich dort die Altlastensanierungsvorhaben des Landes. Die Treuhandanstalt hatte dagegen in Erfurt den größten Personalabbau zu bewältigen und eine hohe Investitionsdynamik in Jena und Suhl zu verzeichnen. 1995 wurden in Thüringen mehr Teilnehmer in Beschäftigungsprojekten beschäftigt als in 1994, daher ist in fast allen Arbeitsamtsbezirken eine Zunahme oder Konstanz der Arbeitsplätze festzustellen. Die relativ größte Abnahme der Anzahl der Arbeitsplätze in Altenburg zwischen 1994 und 1995 könnte daher rühren, daß in diesem Zeitraum sowohl die regionale Arbeitslosenquote als auch der dort noch zu erwartende Personalabbau gesunken waren. In Thüringen wurden überwiegend kleine Projekte durchgeführt.

Abbildung 3-10: Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Thüringen 1994 und 1995



Quelle: Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1994, 1995; eigene Berechnungen.

Branchenstrukturen

In Tabelle 3-6 ist die Branchenstruktur der in 1994 durchgeführten Projekte in den fünf neuen Bundesländern aufgeschlüsselt. Entsprechende Daten sind für die Folgejahre aufgrund einer Änderung in der statistischen Erfassung nicht verfügbar. Die Branchenstruktur bezieht sich auf die Branchenzuordnung der Treuhandunternehmen, auf deren Flächen Sanierungs- und Demontageprojekte durchgeführt wurden. Die Projekte selbst sind überwiegend der Bau- und Abbruchbranche zuzuordnen.

Tabelle 3-6: Branchenstrukturen der Treuhandprojekte in 1994

	<i>Personenjahre</i>	<i>davon Chemie:</i>	<i>davon Land- u. Forstwirtschaft:</i>	<i>davon Metall und sonstige:</i>
Brandenburg	3.104	17,3 %	17,6 %	65,1 %
Mecklenburg-Vorp.	2.118	3,7 %	16,4 %	79,9 %
Sachsen	9.493	17,9 %	0,8 %	81,3 %
Sachsen-Anhalt	18.814	63,8 %	0,5 %	35,7 %
Thüringen	2.837	37,4 %	1,0 %	61,6 %

Quelle: Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1994; eigene Berechnungen.

In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wurden überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Dies spiegelt erstens die Bedeutung dieser Branche in der Wirtschaftsstruktur der beiden Bundesländer wider (vgl. Tabelle 3-5). In beiden Ländern hatten die Landesregierungen zweitens ein besonderes Gewicht auf die arbeitsintensiven Projekte im Forst- und Landwirtschaftsbereich gelegt, um der Arbeitsmarktkrise im ländlichen Raum zu begegnen und im Sinne einer rein beschäftigungspolitischen Zielsetzung die Sachkosten möglichst gering zu halten. Wie in Abschnitt 3.3.3 beschrieben, kamen diese Prioritäten der „Nordländer“ auch der Treuhandanstalt in ihrem Bestreben entgegen, geeignete Projektplätze für die verfügbaren Stellenkontingente auszuweisen.

Der niedrige Anteil von Arbeitsplätzen in der Forst- und Landwirtschaft in den drei „Südländern“ Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zeugt davon, daß dort sowohl die Länder als auch die Treuhandanstalt eine große Anzahl von Sanierungs- und Demontageprojekten in der Industrie als förderungswürdiger

ansahen. Dies entspricht der Orientierung von Sachsen und Thüringen auf die Industrie- und Altlastensanierung und von Sachsen-Anhalt auf die Durchführung von Projekten an den Standorten ehemaliger Großkombinate. Die Anteile der Arbeitsplätze im Chemiebereich variieren stark zwischen den Ländern, und zwar in etwa proportional zu den Beschäftigten in der chemischen Industrie zum Zeitpunkt der Wende (vgl. Rudolph 1990: 493). Ähnlich verhält es sich im Bereich Metall (Fahrzeug- und Maschinenbau, Metallurgie, Elektrogerätebau). Gemessen an den Beschäftigten in 1989 ist der Chemiebereich gegenüber dem Metallbereich jedoch deutlich überrepräsentiert. Eine Erklärung hierfür wurde oben angeführt: Da im Chemiebereich schon frühzeitig ein eigener Sanierungstarifvertrag abgeschlossen worden war, den die Treuhandanstalt zur Bedingung für ihre Kofinanzierung gemacht hatte, konnten in diesem Industriezweig zügiger Projekte vorbereitet werden, während den Metall-Treuhandbetrieben diese Vorlaufzeit fehlte.

Kostenstrukturen

In Tabelle 3-7 sind die durchschnittlichen Mittel angeführt, die die Länder und die Treuhandanstalt zusätzlich zum Lohnkostenzuschuß der Arbeitsämter (1994: 19.020 DM, 1995: 21.348 DM) pro Arbeitsplatz jährlich aufbrachten. Diese Kosten sind in allen Ländern und in beiden Jahren deutlich höher als die Kosten der allein von den Bundesländern kofinanzierten §-249h-Projekte: Die Kosten dieser „Länderprojekte“ betragen mit durchschnittlich 22.600 DM pro Person (ohne Lohnkostenzuschuß) etwa die Hälfte der durchschnittlichen Kosten (ebenfalls ohne Lohnkostenzuschuß) in den gemeinsam finanzierten Treuhandprojekten (vgl. Emmerich/Wolfinger 1995a). Diese Differenzen erklären sich durch Unterschiede in den Sachkostenausstattungen: In den Sozial-, Jugendhilfe- und Umweltprojekten der Länder wurden weit geringere Sachmittel eingesetzt als in den Sanierungsprojekten auf dem Gelände von Treuhandunternehmen.

In den Treuhandprojekten in Sachsen-Anhalt und in Thüringen sind die Pro-Kopf-Kosten auch im Vergleich zu den Treuhandprojekten der anderen Länder besonders hoch. Dies liegt an den überdurchschnittlich hohen Sachkosten, die insbesondere bei Sanierungsarbeiten im sachsen-anhaltinischen Chemiedreieck sowie im thüringischen Altenburg (Teersee Rositz) anfielen, unter anderem für die Gebühren der Altlastenentsorgung. In allen Ländern sind die Pro-Kopf-Kosten zwischen 1994 und 1995 gesunken. Da die Kosten für Geräte und Maschinen jeweils mit ihren Leasingraten angesetzt wurden, erklärt sich die Kostensenkung nicht mit unregelmäßig anfallenden Anschaffungskosten. Es wird sich dabei vielmehr um Veränderungen in den Projektstrukturen im Projektzyklus weg von sachkostenintensiven hin zu personalintensiven Tätigkeiten handeln. Zweitens wird die Kostensenkung auch auf das wettbewerbliche Vergabeverfahren zurück-

zuführen sein, das zwar bereits 1994 anlief, aber erstmals in 1995 für alle Projekte und unter verbesserten Wettbewerbsbedingungen durchgeführt wurde (vgl. Rabe/Emmerich 1996).

Tabelle 3-7: Kostenstrukturen der Treuhandprojekte 1994 und 1995

	<i>Arbeitsplätze (Personenjahre)</i>	<i>durchschnittliche Pro-Kopf-Kosten (DM)</i>	<i>Finanzvolumen (Treuhand und Land, tausend DM)</i>	<i>Ø Kostenanteil des Landes (%)</i>
1994				
Brandenburg	3.104	41.598	129.119	36,1
Mecklenburg-Vorp.	2.118	36.478	77.261	35,1
Sachsen	9.493	40.562	385.052	33,3
Sachsen-Anhalt	18.814	51.654	971.815	26,4
Thüringen	2.837	58.900	167.098	34,6
Ø bzw. Summe	36.366	47.581	1.730.345	29,8
1995				
Brandenburg	4.887	33.824	165.298	37,7
Mecklenburg-Vorp.	3.250	31.691	102.997	40,3*
Sachsen	7.363	34.879	256.811	35,5
Sachsen-Anhalt	17.839	44.153	787.649	27,1
Thüringen	3.279	41.295	135.405	38,6
Ø bzw. Summe	36.618	39.548	1.448.160	31,8

* Einschließlich einiger Sonderprojekte mit einem Finanzierungsanteil des Landes > 40%

Quellen: Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1994, 1995; eigene Berechnungen.

Das von der Treuhandanstalt und den Bundesländern bereitgestellte Finanzvolumen sowie die davon ausgehenden Nachfragewirkungen sind beträchtlich. Zum Finanzierungsanteil der Treuhandanstalt und der Länder kamen 1994 Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit von insgesamt rund 692 Mio. DM hinzu. In 1995 waren es insgesamt rund 782 Mio. DM Lohnkostenzuschüsse. Das Gesamtfinanzvolumen betrug damit 1994 2,422 Mrd. DM (1995: 2,230 Mrd. DM) und machte 0,70% (1995: 0,58%) des Bruttoinlandsprodukts der neuen Länder aus.

In der letzten Spalte der Tabelle 3-7 ist der durchschnittliche prozentuale Kostenanteil angegeben, der von den jeweiligen Bundesländern getragen wurde. Dieser Kostenanteil hängt von der Größe der Projekte ab, die die regionale Wirt-

schaftsstruktur vorgab. Sachsen-Anhalt war das Bundesland mit den meisten Großprojekten, denn hier waren die Großkombinate der DDR ansässig gewesen. Folglich trug Sachsen-Anhalt durchschnittlich den geringsten Kostenanteil. Der Finanzierungsanteil von Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern hat sich von 1994 zu 1995 stark erhöht, weil der Anteil an Großprojekten in diesem Zeitraum zurückgegangen ist. Das gleiche gilt auch im Durchschnitt aller Länder von 1994 zu 1995. Dieser Trend erklärt sich daraus, daß die Sanierungsarbeiten nach und nach abgeschlossen und die Projektgrößen folglich reduziert wurden.

Nachdem in diesem Abschnitt die einzelnen Verhandlungsrunden, die Positionen der Treuhandanstalt und Länder in diesen Verhandlungen und die Verhandlungsergebnisse beschrieben wurden, wird im folgenden Kapitel ein Überblick über die Möglichkeiten der Modellierung von Verhandlungen gegeben und der im fünften Kapitel durchgeführte Modellansatz eingeführt.

4 Spieltheoretische Verhandlungstheorien

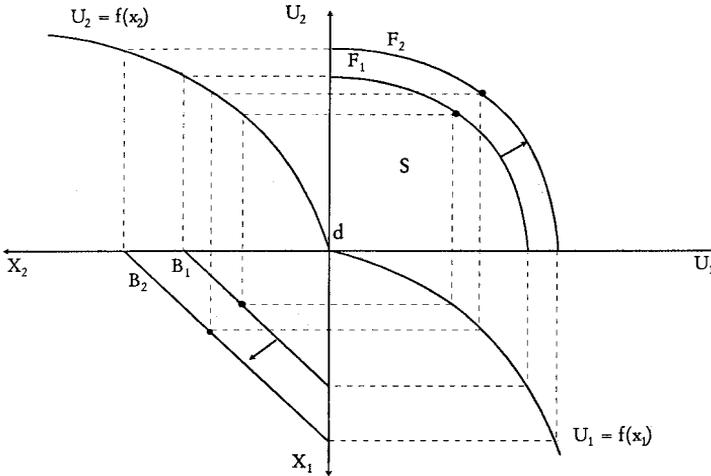
Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die zentralen Modelle der kooperativen und der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie. Es begründet einerseits die Verwendung der Nash-Verhandlungslösung in dieser Arbeit und erläutert andererseits Konzepte, auf die bei der Modellierung der Verhandlungen zwischen den Bundesländern und der Treuhandanstalt im fünften Kapitel zurückgegriffen wird. Nach der Definition der Verhandlungssituation wird zunächst die kooperative, danach die nicht-kooperative Verhandlungstheorie behandelt. Der letzte Abschnitt zeigt die Verbindungen zwischen den Ansätzen auf.

4.1 Charakterisierung der Verhandlungssituation

Die Verhandlungstheorie geht von folgender Verhandlungssituation aus. In einem Verhandlungsspiel verhandeln zwei oder mehr Spieler $N = \{1, 2, \dots, n\}$ über einen teilbaren Gegenstand, z.B. die Aufteilung eines Kuchens, die Tauschrelationen für einen Gütertausch oder die Konditionen für ein gemeinsames Projekt. Die Situation kann graphisch in einem Vier-Quadrantenschema mit verbundenem Koordinatensystem dargestellt werden. In der folgenden Abbildung einer Verhandlungssituation zwischen zwei Spielern sind alle Aufteilungsmöglichkeiten eines Verhandlungsgegenstandes X im südwestlichen Quadranten (Güterraum) dargestellt. Die Achsenabschnitte X_1 und X_2 zeigen an, welche Menge des Gutes Spieler eins bzw. Spieler zwei bekommen. Die Aufteilungsmöglichkeiten sind durch die Transformations- oder Budgetlinie B_1 begrenzt. Die möglichen physischen Verhandlungsergebnisse werden durch die Nutzenfunktionen der beiden Spieler (nordwestlicher bzw. südöstlicher Quadrant) bewertet. Der nordöstliche Quadrant (Auszahlungsraum) zeigt die Menge der Nutzenpaare, die Spieler eins und zwei jedem Verhandlungsergebnis zuweisen. Dieser Raum wird durch die Nutzengrenze F_1 begrenzt. Auf der Nutzengrenze liegt die Menge der Nutzenbewertungen effizienter Verhandlungsergebnisse. Alle Auszahlungsvektoren unterhalb der Nutzengrenze zeigen Nutzenbewertungen von Verhandlungsergebnissen, bei denen nicht die gesamte Gütermenge X aufgeteilt wurde. Im Güterraum sind dies die Aufteilungen, die nordöstlich der Budgetlinie B_1 liegen. Diese Aufteilungen sind nicht effizient. Technisch kann die Pareto-grenze durch Maximierung des Nutzens von Spieler eins unter Konstanthalten eines bestimmten Nutzenniveaus von Spieler zwei ermittelt werden. Ausgehend von einem bestimmten Nutzenniveau des

Spielers zwei kann sich Spieler eins in jedem Punkt der Paretogrenze nicht besserstellen, ohne die Position von Spieler zwei zu verschlechtern.

Abbildung 4-1: Verhandlungen im Vier-Quadranten-Schema



Die Abbildung stellt exemplarisch die Auswirkung einer exogenen Erhöhung der zur Disposition stehenden Gütermenge X dar. Die Budgetgerade verschiebt sich dabei nach außen nach B_2 , und beide Spieler können ein höheres Nutzenniveau erreichen. Daher wird auch der Verhandlungsraum größer, und die Paretogrenze verschiebt sich nach außen. Beim Gütertausch drücken sich Änderungen in den Preis- oder Tauschrelationen in einer Drehung der Budgetgerade aus.

Spieltheoretische Verhandlungstheorien analysieren Verhandlungssituationen im Auszahlungsraum, also im nordöstlichen Quadranten der Abbildung. Sie setzen meist voraus, daß der Auszahlungsraum S , in dem alle möglichen Auszahlungsvektoren liegen, kompakt und konvex ist. S ist eine konvexe Menge, wenn jeder Punkt zwischen zwei Auszahlungsvektoren in S auch in S liegt. Diese Bedingung ist bei von Neumann-Morgenstern-Nutzenfunktionen erfüllt, da die Spieler selbst bei nicht-konvexen Lösungsmengen durch Vereinbarung gemischter Strategien einen konvexen Auszahlungsraum sicherstellen. Sofern die Menge der Lösungen kompakt ist, also abgeschlossen und beschränkt, wird auch der Auszahlungsraum S kompakt sein. Liegt eine Verhandlung mit diskreten Optionen vor, also Nicht-Teilbarkeit, so können durch Ausgleichszahlungen kontinuierlich variable Lösungen herbeigeführt werden (vgl. Nash 1950: 162).

Der Drohpunkt d gibt in der Regel den Nutzen der Spieler an, der realisiert wird, wenn sie keine Einigung erzielen.⁵⁰ Im einfachen Verhandlungsspiel bezeichnet er den Status quo vor Aufnahme der Verhandlungen oder den Nutzen, der den Spielern bei Scheitern der Kooperation entsteht. Der Drohpunkt oder Status quo markiert also die Anfangsausstattungen der Spieler, die im zweiten Teil des zweiten Kapitels in normativer Perspektive diskutiert wurden. Der Drohpunkt kann aber auch variabel und selbst Gegenstand von Verhandlungen sein. Er begrenzt den Auszahlungsraum, da kein Spieler einen Anreiz hat, eine Verhandlungslösung zu wählen, die ihm einen Nutzen unterhalb der Konfliktauszahlungen zuweist. Hieraus folgt die Definition des Verhandlungsproblems. Ein Verhandlungsproblem ist vorhanden, wenn S mindestens einen Auszahlungsvektor U enthält, der für alle Verhandlungspartner eine höhere Auszahlung beinhaltet als der Drohpunkt d . Es gibt also ein $U \in S$, so daß für alle Spieler $U_i > d_i$. Ein Lösungsproblem gibt es dann, wenn es mehr als einen Auszahlungsvektor gibt, der alle Spieler besserstellt als die Konfliktauszahlungen (vgl. Holler/Illing 1993: 185). In diesem Fall haben die Spieler eine Wahlmöglichkeit, die sowohl die Realisierung von Nutzenzuwächsen gegenüber d als auch die Lösung von Verteilungsfragen beinhaltet. Verhandlungstheorien beschäftigen sich damit, wie Spieler Verhandlungsprobleme lösen, also welche Auszahlungsvektoren sie auswählen.

4.2 Kooperative Verhandlungstheorie

4.2.1 Nash-Verhandlungslösung

Im Rahmen der kooperativen Spieltheorie ist die Nash-Verhandlungslösung von herausragender Bedeutung. Nash charakterisierte in seinen Arbeiten von 1950 und 1953 die Verhandlungslösung im Rahmen eines axiomatischen Ansatzes. Er formulierte vier Axiome, aus denen er eine Lösung ableitet, die jedem Verhandlungsspiel genau einen Auszahlungsvektor zuweist. Die Axiome bezeichnet Nash als „Idealisierungen“ (1950: 155) realer Verhandlungen. Sie werden in der Literatur als plausible Annahmen (Axiom: anerkannter Grundsatz, der keines Beweises bedarf), gelegentlich aber auch als wünschenswerte Eigenschaften einer Verhandlung behandelt. Aus letzterer Interpretation leitet sich die Auffassung ab, die Nash-Verhandlungslösung sei ein Referenzpunkt, der als Schiedsspruch für reale Verhandlungsergebnisse zu gebrauchen sei. Wie weiter unten ausgeführt wird, ist die Fairneß der Nash-Lösung allerdings umstritten. Nash selbst führte die Verhandlungslösung als Maßstab zur Bewertung einer Verhandlungsoportunität durch

50 Da von Neumann-Morgenstern-Nutzenfunktionen bis auf eine lineare Transformation spezifiziert sind, kann der Drohpunkt auf den Nullpunkt normiert werden.

die potentiellen Teilnehmer ein, also als eine realistische Evaluierung dessen, was eine Verhandlungssituation für jeden Spieler „wert“ ist (ebd.). Der axiomatische Ansatz abstrahiert dabei völlig vom Verhalten der Verhandelnden und den institutionellen Bedingungen der Verhandlungssituation. Ihre Beliebtheit erlangt die Nash-Verhandlungslösung daher zunächst nicht durch ihre Realitätsnähe, sondern vielmehr durch ihre Einfachheit und Eindeutigkeit (vgl. Binmore/Dasgupta 1987: 23). Motiviert durch neuere Arbeiten, die die Möglichkeiten einer nicht-kooperativen Implementierung der Nash-Verhandlungslösung nachweisen sowie die Kompatibilität der beiden Ansätze aufzeigen, wird die Nash-Lösung heute nach wie vor zur Erklärung realer Verhandlungsergebnisse herangezogen (vgl. dazu Abschnitt 4.4).

Das erste Axiom, das eine Verhandlungslösung erfüllen soll, ist die *Unabhängigkeit von äquivalenter Nutzentransformation* (vgl. im folgenden z.B. Holler/Illing 1996: 180f.; Klemisch-Ahlert 1991: 12ff.; Osborne/Rubinstein 1990: 11ff.; Friedman 1986: 154ff.). Dieses Axiom beinhaltet, daß die Verhandlungslösung invariant gegenüber linearen ordnungserhaltenden Transformationen ist. Damit gelten die Eigenschaften der von Neumann-Morgenstern-Nutzenfunktionen auch für die Verhandlungslösung: sie soll nicht von einer beliebigen Skalierung der Nutzenfunktionen beeinflusst werden. Dies schließt ein, daß jede Verhandlungssituation (S,d) durch eine lineare Transformation in eine Situation $(T,0)$ überführbar ist, in der der Status quo auf null normiert ist.

Ein zweites Axiom ist die strikte *Pareto-Optimalität*. Es wird dabei angenommen, daß die Verhandelnden sich nicht auf eine Lösung einigen werden, solange es eine andere erreichbare Lösung gibt, die mindestens einem der Beteiligten ein höheres Nutzenniveau zuweist, ohne einen anderen dabei schlechterzustellen. Das heißt, es wird davon ausgegangen, daß rationale Spieler eine Lösung auf der Nutzenmöglichkeitsgrenze auswählen. Daher kann dieses Axiom auch als eine Forderung nach kollektiver Rationalität aufgefaßt werden.

Das dritte Axiom formuliert die *Unabhängigkeit der Verhandlungslösung von irrelevanten Alternativen*. Nach diesem Axiom wird in zwei Verhandlungssituationen mit gleichem Drohpunkt aber unterschiedlicher Lösungsmenge die gleiche Verhandlungslösung ausgesucht, sofern sie ein Element beider Auszahlungsräume ist. Für die Verhandlungssituation sind demnach nur der Drohpunkt und die Lösung relevant. Durch Hinzufügen oder Verringern von Elementen des Auszahlungsraums, die als Lösung nicht in Frage kommen, wird die Wahl der Lösung nicht beeinflusst.

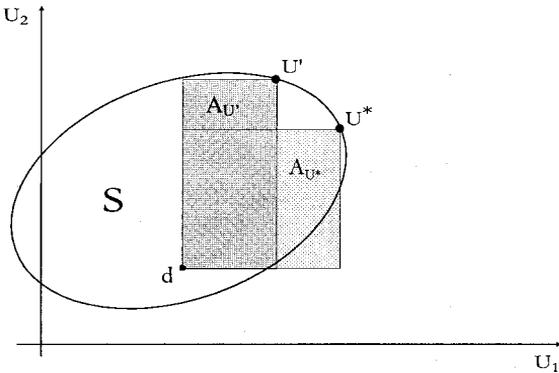
Axiom vier bezieht sich auf die *Symmetrie* der Verhandlungslösung. Es beinhaltet, daß die Nash-Lösung nicht zwischen der Person der Verhandelnden unterscheidet, indem z.B. unterschiedliches Verhandlungsgeschick angenommen wird. Wenn ein Verhandlungsspiel symmetrisch ist, d.h. wenn die Verhandelnden aus dem Drohpunkt den gleichen Nutzen ziehen und beide gleiche Nutzenniveaus

erreichen können⁵¹, wird die Lösung jedem Spieler einen gleich großen Nutzen zuweisen. Die Kooperationsgewinne werden gleich verteilt. Da dem Symmetrie-Axiom die Annahme gleichen Verhandlungsgeschicks zugrunde liegt, die nicht zwischen den verhandelnden Personen unterscheidet, wird bei gleicher Ausgangssituation auch die Lösung nicht zwischen den Personen unterscheiden.

Nash zeigte 1950 für ein Zwei-Personen-Verhandlungsspiel⁵², daß es genau eine Verhandlungslösung gibt, die die vier Axiome erfüllt, und zwar wird die Lösung ausgewählt, die das Produkt der Nutzenzuwächse der Spieler im Vergleich zum Drohpunkt maximiert (der Beweis ist z.B. in Osborne/Rubinstein (1990: 13f.) dargestellt):

$$f^{NL}(S, d) = \underset{(d_1, d_2) \in (U_1, U_2) \in S}{\operatorname{argmax}} (U_1 - d_1)(U_2 - d_2)$$

Abbildung 4-2: Nash-Lösung



Die Nash-Verhandlungslösung läßt sich auf zweierlei Weise graphisch veranschaulichen. Abbildung 4-2 zeigt die Maximierung des Produkts der Nutzenzuwächse im Zwei-Personen-Fall. Die Lösung muß nach dem Axiom der Pareto-Optimalität auf der Nutzengrenze liegen. Für jeden Lösungskandidaten auf der Nutzengrenze wird ein Rechteck mit den Eckpunkten d und U und parallel zu den Achsen U_1 , U_2 gebildet. Die Fläche jedes Rechtecks ist gegeben durch $(U_1 - d_1)(U_2 - d_2)$. Der Punkt, der eine maximale Fläche entstehen läßt, also die Nut-

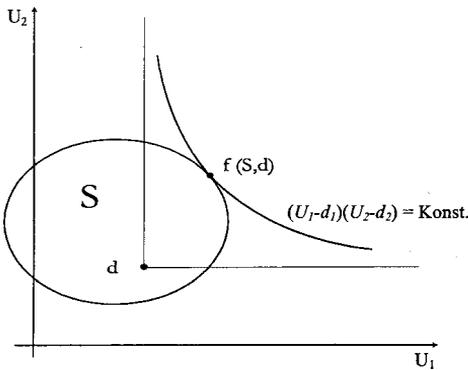
51 Ein symmetrisches Spiel ist gegeben, wenn für jedes Auszahlungspaar (U_1, U_2) , das ein Element des Auszahlungsraumes ist, auch die Permutation (U_2, U_1) ein Element dieses Raumes ist. Dies ist der Fall, wenn man identische Nutzenfunktionen und Konfliktauszahlungen zugrunde legt.

52 Die Gültigkeit für n-Personenspiele wurde später nachgewiesen.

zuzuwächse der Spieler gegenüber den Konfliktauszahlungen maximiert, entspricht der Nash-Verhandlungslösung. In der Abbildung ist die Fläche A_{ij} noch nicht maximal, die größte Fläche ergibt sich im Punkt U^* . Dies ist die Nash-Verhandlungslösung.

In Abbildung 4-3 wird das Produkt der Nutzenzuwächse maximiert, indem Kurven mit jeweils konstantem Produkt der Nutzenzuwächse gegenüber dem Drohpunkt gebildet werden. Das höchste erreichbare Nutzenniveau kennzeichnet jene Kurve, die noch genau einen Punkt mit S gemeinsam hat. Dieser Punkt liegt auf der Pareto-Grenze. Der Tangentialpunkt von Nutzengrenze und dieser Kurve konstanter Nutzenzuwächse erfüllt die Maximierungsbedingung und kennzeichnet die Nash-Verhandlungslösung.

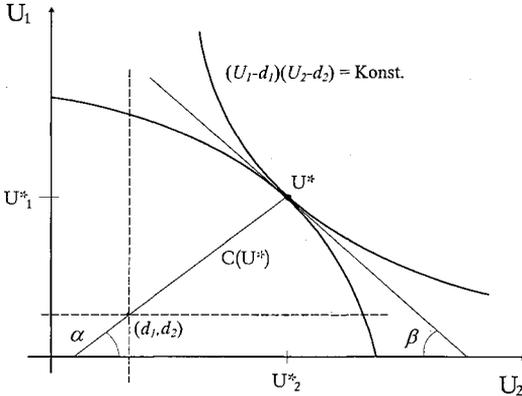
Abbildung 4-3: Nash-Produkt konstanter Nutzenzuwächse



Aus der Tangentialeigenschaft der Nash-Lösung läßt sich die Eigenschaft der Steigungsgleichheit ableiten. Sie besagt, daß die Steigung der Nutzengrenze bzw. der Kurve des konstanten Produkts der Nutzenzuwächse den gleichen Betrag hat wie die Steigung der Geraden, die den Drohpunkt mit der Nash-Lösung verbindet, und zwar ist die marginale Rate des Nutzentransfers von einem Spieler auf den anderen $|dU_2^*/dU_1^*| = (U_2^* - d_2)/(U_1^* - d_1)$. Dies sind die Nutzenzuwächse des einen Spielers im Verhältnis zu den Nutzenzuwächsen des anderen Spielers. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 4-4 dargestellt. Die Steigungswinkel α und β sind gleich groß. Die Gerade $C(U^*)$, die die Konfliktauszahlungen mit der Nash-Lösung verbindet, teilt den Nutzen, der die Konfliktauszahlungen übersteigt, im gleichen Verhältnis auf wie der Nutzen im Tangentialpunkt U^* von einem Spieler auf den anderen transferiert werden kann. Es läßt sich weiterhin ableiten, daß alle Konfliktpunkte, die auf der Geraden $C(U^*)$ liegen, zu dieser gleichen Lösung U^* führen. Konfliktpunkte, die nicht auf der Geraden liegen, entsprechen einer ande-

ren Aufteilung der Nutzenzuwächse und somit einem anderen Tangentialpunkt mit der Nutzengrenze (marginale Rate des Nutzentransfers). Alle Konfliktpunkte auf der Geraden sind folglich in bezug auf U^* äquivalent. Hierauf wird im fünften Kapitel eingegangen.

Abbildung 4-4: Steigungsgleichheit in der Nash-Lösung



4.2.2 Asymmetrische Nash-Verhandlungslösung und Asymmetrie in Nash-Verhandlungen

Eine bedeutende, zuerst von Harsanyi und Selten (1972: P-96ff.; vgl. Kalai 1977; Roth 1979) eingeführte Erweiterung der Nash-Verhandlungslösung ist die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung. Bei ihr wird davon ausgegangen, daß reale Spieler nicht, wie im Symmetrie-Axiom angenommen, austauschbar sind, sondern daß sie „Typen“ sind, deren unterschiedliche Eigenschaften sich auf die Verhandlungslösung auswirken. Damit können z.B. Unterschiede zwischen den Spielern im Verhandlungsgeschick, in der Angst vor einem Scheitern der Verhandlungen oder in den Zeitpräferenzen berücksichtigt werden. Dabei wird in der Nash-Axiomatik das Symmetrie-Axiom aufgegeben und die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung im Zwei-Personen-Fall folgendermaßen formalisiert:

$$f^{ANL}(S, d) = \arg \max_{(d_1, d_2) \leq (U_1, U_2) \in S} (U_1 - d_1)^\alpha (U_2 - d_2)^{(1-\alpha)}$$

Auch dieses Lösungskonzept wählt genau eine Lösung auf der Nutzengrenze aus, wobei α und $(1-\alpha)$, die sich auf eins summieren, die Nutzenzuwächse zwischen

den Spielern gewichten. α und $(1-\alpha)$ drücken somit die Verhandlungsmacht der Spieler aus. Die asymmetrische Nash-Lösung ist wie die Nash-Lösung auf den n -Personen-Fall übertragbar mit $\sum_i \alpha_i = 1$. In einem Zwei-Personen-Spiel mit symmetrischem Auszahlungsraum und Drohpunkt entspricht nur bei $\alpha = 1/2$ die asymmetrische der symmetrischen Nash-Verhandlungslösung. Da die asymmetrische Nash-Lösung die Nash-Lösung einschließt, wird sie auch generalisierte Nash-Verhandlungslösung genannt. Durch entsprechende Wahl der Verhandlungsmacht kann jeder Punkt auf der Nutzengrenze als asymmetrische Nash-Verhandlungslösung dargestellt werden. Im folgenden wird die Lage der asymmetrischen Nash-Lösung und der Nash-Lösung auf der Nutzengrenze vergleichend diskutiert.

Bei der ursprünglichen, symmetrischen Nash-Verhandlungslösung gibt es zwei Determinanten für die Auswahl einer Lösung aus der Menge effizienter Lösungen entlang der Nutzengrenze. Zum einen beschränkt der Drohpunkt die Menge erreichbarer Lösungen. Ein Spieler, dessen Nutzen aus einer Nichteinigung relativ zu dem des anderen Spieler hoch ist, bekommt auch in der Verhandlungslösung einen relativ höheren Nutzen zugewiesen, da die Nutzenzunahme gegenüber dem Drohpunkt maximiert werden.

Zweitens ist die Auswahl der Nash-Lösung vom Verlauf der Nutzenfunktionen der Verhandlungspartner abhängig (vgl. hierzu Klemisch-Ahlert 1991: 90ff.). Nur in einem symmetrischen Spiel mit identischen Nutzenfunktionen ergibt sich eine Gleichverteilung des Kooperationsgewinns. Sind die Nutzenfunktionen verschieden, weil ihnen unterschiedliche Risikosensitivität oder unterschiedliche Sättigungsverläufe zugrunde liegen, wird von der Gleichverteilung abgewichen. Je stärker die Konkavität der Nutzenfunktion einer Person ist, desto größer wird der Nutzenwert sein, den ihr Verhandlungspartner erhält. Die risikoaversere Person hat eine schlechtere Verhandlungsposition, da sie leichter, d.h. mit weniger, zufriedenzustellen ist. In einem Beispiel von Luce und Raiffa (1957: 129f.) verhandelt ein selbstsüchtiger Reicher mit einem Armen über die Aufteilung von 100 Geldeinheiten. Der Arme ist risikoscheu bzw. seine Grenznutzen aus zunehmenden Geldeinheiten nehmen ab; der Reiche hat hingegen eine lineare Nutzenfunktion, weil er es sich leisten kann, ein Risiko einzugehen, oder weil er nicht so leicht zufriedenzustellen ist wie der Arme. Es resultiert daraus eine Nash-Lösung, die dem Reichen einen höheren Geldbetrag zuweist als dem Armen. Bei konkaven Nutzenfunktionen (abnehmenden Grenznutzen) nimmt je der marginale Beitrag des Armen zum gemeinsam zu maximierenden Produkt der Nutzenzunahme mit jeder zusätzlichen Geldeinheit ab. Aus den unterschiedlichen Nutzenfunktionen resultiert daher modellendogen eine Ungleichverteilung der Geldeinheiten zugunsten des Reichen. In bezug auf die Anfangsausstattung gilt daher bei konkaven Nutzenfunktionen, daß die Person, die eine größere Anfangsausstattung eines Gutes besitzt, einen höheren Anteil der zusätzlich zu verteilenden Gütermenge hinzugewinnt. Der Sättigungseffekt führt zu einer stärkeren Verhandlungsposition. Hieraus

wird auch deutlich, daß die Nash-Verhandlungslösung nicht als „faire“ Lösung, sondern vielmehr als rationale Evaluierung einer Ausgangssituation für eine Verhandlung zu verstehen ist. Sie sagt also lediglich aus, worauf sich rationale, egoistische Individuen freiwillig einigen können. Auch im Beispiel der Aufteilung von 100 Geldeinheiten entspricht es nicht geläufigen Fairmeßnormen, daß der selbstsüchtige Reiche den größten Anteil erhält.⁵³

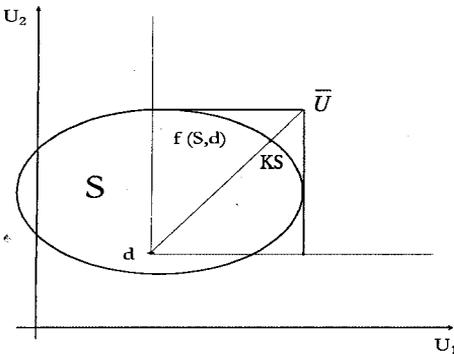
In der Nash-Lösung können Verhandlungslösungen durch die Lage des Drohpunkts oder den Verlauf der Nutzenfunktionen von der Gleichverteilung der Kooperationsgewinne abweichen. Mit der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung wird eine weitere Möglichkeit der Asymmetrie eingeführt, die in der Literatur unterschiedlich interpretiert wurde. Zum einen kann die Verhandlungsmacht Unterschiede in der Risikosensitivität oder im Sättigungsverlauf aufnehmen. In diesem Fall werden Asymmetrien in den Nutzenfunktionen durch die asymmetrische Lösung ausgedrückt, und es werden für alle Verhandlungspartner identische funktionale Formen der Nutzenfunktionen zugrunde gelegt. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, daß die Auswirkungen von Risikosensitivität und relativer Bedürftigkeit auf das Verhandlungsergebnis expliziter behandelt werden. Eine andere Interpretation ist, durch die asymmetrische Nash-Lösung weitere Faktoren, die in der Person oder dem Umfeld des Verhandelnden liegen, in die Analyse zu integrieren. Wie oben schon angedeutet, gibt es hierfür vielfältige Möglichkeiten. In der empirischen Literatur werden unter der Verhandlungsmacht α so unterschiedliche Faktoren modelliert wie Verhandlungsgeschick und Verhandlungskosten (z.B. beim Einschalten eines Schiedsrichters bei Marburger 1994), Kosten der Verzögerung einer Einigung (z.B. Streikkosten bei Doiron 1992), das Drohpotential einer Verhandlungspartei durch einen hohen Organisationsgrad (Sap 1993) oder andere exogene Faktoren (Arbeitslosenquoten in Lohnverhandlungen bei Svejnar 1986). Fruchtbar sind hier Ansätze, die die Verhandlungsmacht α nutzen, um die Variablen der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie in die kooperative Theorie zu integrieren. Dies wird in Abschnitt 4.4 weiter ausgeführt.

53 Als fair wird die Nash-Lösung allerdings dann angesehen, wenn der Drohpunkt als denkbar schlechtester Zustand definiert wird, den die Verhandelnden erreichen können (z.B. Kaneko/Nakamura 1979), und die Verhandlungsmacht gleich ist. Durch den Vergleich der Nutzenzuwächse mit einem Zustand der „Anarchie“ wird die Sensitivität der Nash-Lösung für Unterschiede in den Anfangsausstattungen ausgeschaltet. Die Nash-Lösung läßt sich bei dieser Definition des Drohpunkts als multiplikative soziale Wohlfahrtsfunktion rechtfertigen (Kaneko/Nakamura 1979; DeMeyer/Plott 1971). Zweitens kann, wie in Abschnitt 2.2.3 angesprochen, die Nash-Lösung unter Berücksichtigung der Anfangsausstattungen immer dann als fair angesehen werden, wenn diese Anfangsausstattungen bereits das Resultat einer sozialen Entscheidung über die Verteilung von Ressourcen sind und wiederum die Verhandlungsmacht gleich groß ist. Dies ist die Annahme des fiskalischen Föderalismus, d.h. dort sind die Anfangsausstattungen nicht aus der Nash-Lösung zu eliminieren.

4.2.3 Alternative axiomatische Lösungskonzepte

Nach der Nash-Verhandlungslösung wurden mehrere alternative axiomatische Verhandlungslösungen formuliert, die in Auseinandersetzung mit den einzelnen Nash-Axiomen entstanden (vgl. Roth 1979: 61ff.). Insbesondere das Axiom der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen erschien einigen Autoren schwer zu rechtfertigen, da sie davon ausgehen, daß Änderungen in der Lösungsmenge sich auf das Verhandlungsergebnis niederschlagen müßten. Vergleicht man zwei identische Verhandlungsspiele (S,d) und (S',d) und fallen in (S',d) für einen Spieler Lösungselemente mit hohen Nutzenwerten weg, so sollte – so das Argument – dieser Spieler bei der Auswahl des Lösungspunktes schlechtergestellt werden. Das erreichbare Nutzenmaximum würden Verhandeln­de in ihr Kalkül mit einbeziehen und es müsse daher bei der Lösung berücksichtigt werden (vgl. die Beispiele bei Luce/Raiffa 1957: 133 und Kalai/Smorodinski 1977: 515). Die Nash-Lösung erklärt hingegen alle Veränderungen des Auszahlungsraumes, die nicht den Lösungspunkt betreffen, als irrelevant.

Abbildung 4-5: Kalai-Smorodinski-Lösung



Aufbauend auf dieser Kritik formulierten Kalai und Smorodinski (1975) ein alternatives Lösungskonzept für das Verhandlungsproblem, das neben den Axiomen der Symmetrie, Pareto-Optimalität und Unabhängigkeit von äquivalenter Nutzentransformation ein Monotonie-Axiom zugrunde legt. Die Kalai-Smorodinski-Lösung wird hier exemplarisch für alternative axiomatische Formulierungen ausgeführt. Nach dem Monotonie-Axiom soll eine Ausweitung des erreichbaren Nutzenniveaus für einen Spieler bei unverändertem Nutzenniveau des anderen Spielers eine höhere Auszahlung für diesen Spieler zur Folge haben. Andere Varianten des Monotonie-Axioms fordern, daß sein Nutzenniveau *nicht niedriger* ausfal-

len soll als zuvor.⁵⁴ Im Zwei-Personen-Fall gibt es genau eine Verhandlungslösung, die die vier Axiome erfüllt. Die Kalai-Smorodinski-Lösung wählt jenen Punkt auf der Nutzengrenze aus, in dem für beide Spieler der Nutzenzugewinn gegenüber dem Drohpunkt und relativ zum maximal erreichbaren Nutzen gleich ist. Die Lösung läßt sich folgendermaßen veranschaulichen (vgl. Abbildung 4-5).

Graphisch wird aus den beiden vom Drohpunkt aus gesehen höchsten erreichbaren Nutzenniveaus der Idealpunkt \bar{U} konstruiert. Die Kalai-Smorodinski-Lösung ist dann der Schnittpunkt der Nutzengrenze mit der Verbindungsstrecke zwischen d und \bar{U} . Auf dieser Strecke gilt

$$\frac{U_1 - d_1}{U_1 - \bar{U}_1} = \frac{U_2 - d_2}{U_2 - \bar{U}_2}$$

Steigt \bar{U}_1 , also der maximal erreichbare Nutzen des Spielers 1, so muß auch U_1 steigen, damit die Gleichheit gewahrt bleibt. Änderungen des Auszahlungsraumes wirken sich also direkt auf die Verhandlungslösung aus.

Klemisch-Ahlert (1991: 28) faßt zusammen, daß die Kalai-Smorodinski-Lösung von der Annahme geprägt ist, daß die Verhandelnden ihren *idealen* Nutzenzugewinn gegenüber dem Drohpunkt als Maßstab für realisierte Nutzenzugewinne wählen. Damit bestimmt der Idealpunkt \bar{U} die Lage der Lösung entscheidend. In der Nash-Verhandlungslösung liefert dagegen die Steigung der Nutzengrenze und damit die Transformationsmöglichkeit zwischen den Nutzenniveaus der Verhandelnden das zentrale Kriterium für die Lage der Lösung. Die Abhängigkeit der Kalai-Smorodinski-Lösung vom Idealpunkt ist nicht durch Rationalitätsannahmen begründet und muß daher als „ad hoc“ angesehen werden.⁵⁵ Luce und Raiffa (1957: 133) argumentieren, daß sich die Verhandelnden nicht am Idealpunkt orientieren können, da dieser nicht durchsetzbar ist. Damit bleibt der Drohpunkt der einzig gültige Orientierungspunkt, der die Lösung determiniert. In dieser Arbeit wird daher im folgenden mit der Nash-Verhandlungslösung gearbeitet. Es bleibt aber festzuhalten, daß es schwierig ist, die Plausibilität der Nash-Axiome – insbesondere das Axiom der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen und auch das der Pareto-Optimalität – ohne eine Vorstellung der dahinter liegenden Verhandlungsprozeduren zu bewerten. Dieser Frage widmet sich der strategische Ansatz.

54 Vgl. die Diskussion des Monotonie-Axioms bei Holler/Illing (1996: 206f. und 210f.).

55 Kalai/Smorodinski (1975: 513) verweisen allerdings auf Experimente, die ihre Lösung bestätigen.

4.3 Nicht-kooperative Verhandlungstheorie

Die nicht-kooperative Verhandlungstheorie beschreibt Verhandlungen als strategische Spiele, die mit Hilfe spieltheoretischer Lösungskonzepte gelöst werden (vgl. z.B. Osborne/Rubinstein 1990 sowie die Überblicksartikel von Sutton 1986; Bester 1989; Kennan/Wilson 1993; Güth 1995). Sie wendet sich von der stark abstrahierenden Darstellung von Verhandlungen in der kooperativen Verhandlungstheorie ab, indem die individuellen Handlungsmöglichkeiten der Spieler explizit erfasst werden. Es geht somit darum, den Verhandlungsprozeß in unterschiedlichen Regelvarianten abzubilden und ihre Auswirkungen auf das Verhandlungsergebnis zu analysieren. Prinzipiell können beliebig viele Prozesse entworfen werden, die jeweils zu unterschiedlichen Verhandlungslösungen führen. Das von Nash in seinem 1953er Aufsatz angedeutete „Nash-Programm“ zielt darauf ab, die kooperative und die nicht-kooperative Analyse komplementär anzuwenden (vgl. Binmore/Dasgupta 1987: 5ff.). Die Analyse des Verhandlungsprozesses dient dazu, die den kooperativen Lösungskonzepten zugrunde gelegten Axiome zu überprüfen bzw. zu prüfen, für welche Bandbreite institutioneller Variationen sie Gültigkeit haben. Umgekehrt kann dann die Anwendung eines kooperativen Lösungskonzepts das Ergebnis eines nicht-kooperativen Verhandlungsspiels beschreiben, ohne daß die Verhandlungsprozedur formalisiert wurde. Oder das kooperative Lösungskonzept wird als eine Art „Mittelwert“ dessen interpretiert, was man bei einer bestimmten Bandbreite von Verhandlungsprozeduren zu erwarten hat (ebd.: 8). Im folgenden wird anhand einiger zentraler Modelle das Vorgehen der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie kurz dargestellt, und in Abschnitt 4.4 wird die Verbindung der beiden Ansätze resümiert.

Der nicht-kooperative Ansatz beschreibt den Verhandlungsprozeß als ein extensives Spiel, in dem Kooperationsgewinne zwischen mehreren Spielern aufgeteilt werden. Die Verhandlungsprozedur legt fest, welcher Spieler in welcher Reihenfolge einen Aufteilungsvorschlag machen darf und in welcher Reihenfolge Ablehnungen bzw. Gegenvorschläge ausgesprochen werden können. Die Spielregeln beinhalten ebenfalls, über wie viele Stufen das Verhandlungsspiel gespielt wird und was letztendlich im Falle einer Nichteinigung geschieht. Die Strategien der Spieler bestehen aus Aufteilungsvorschlägen und aus Antworten auf solche Vorschläge für jede Stufe des Spiels. Trotz der Berücksichtigung dieser Abfolge von Handlungen abstrahiert auch die nicht-kooperative Verhandlungstheorie stark von den meisten Details realer Verhandlungssituationen und konzentriert sich auf das zentrale Motiv, das zwei verhandelnde Parteien dazu bringen kann, eine Einigung zu erzielen statt sich gegenseitig unendlich mit nichtkompatiblen Ansprüchen zu konfrontieren (vgl. Binmore u.a. 1986: 178).

Rubinstein (1982) hat die Zeitpräferenzen der Verhandelnden, also ihre Einstellungen zu Verzögerungen einer Einigung, in den Mittelpunkt seines Verhand-

lungsmodells gestellt (Vorläufer sind Stahl 1972 und Hicks; vgl. Harsanyi 1956). In seinem Modell verhandeln zwei Spieler über einen beliebig teilbaren Geldbetrag M . In Stufe 1 fordert Spieler 1 für sich einen Anteil x_1 . Spieler 2 kann diesen Vorschlag akzeptieren, dann erhält Spieler 1 x_1 , Spieler 2 $(M-x_1)$ Geldeinheiten. Akzeptiert Spieler 2 nicht, hat er in der nächsten Stufe des Spiels die Möglichkeit, ein Gegenangebot zu machen, welches Spieler 1 wiederum annehmen oder ablehnen kann. Die Zeitpräferenzen werden durch Anwendung eines Diskontierungsfaktors ($0 \leq \delta_i \leq 1$) berücksichtigt, der künftige Geldauszahlungen abdiskontiert. Jeder Spieler akzeptiert eine Einigung zum Zeitpunkt t , sofern er nicht erwarten kann, sich in einer nachfolgenden Runde besserzustellen.

Ist die Anzahl der Spielstufen T endlich, läßt sich dieses Spiel durch Rückwärtsinduktion lösen. Angenommen, im Falle der Nichteinigung bekommt keiner der Spieler etwas und das Spiel hat eine ungerade Anzahl von Runden. Dann kann Spieler 1 die letzte Forderung erheben, bevor das Spiel ohne Auszahlung beendet wird. Spieler 1 fordert den ganzen Betrag M für sich, und Spieler 2 wird diese Aufteilung annahmegemäß akzeptieren, da er sich durch Ablehnen nicht besserstellen kann.⁵⁶ In der vorletzten Runde beträgt das optimale Angebot, das Spieler 2 Spieler 1 unterbreiten wird, $M-x_{T-1} = \delta_1 x_T$. Das heißt, $x_{T-1} = (1-\delta_1)M$. Spieler 2 bietet Spieler 1 somit den einmal abdiskontierten Betrag M , den Spieler 1 in der nächsten Runde fordern und bekommen würde. Durch Ablehnen kann sich Spieler 1 nun nicht mehr besserstellen, da er eine sofortige Einigung einer späteren, äquivalenten vorzieht. Entsprechend läßt sich für die Runde $T-2$ ein Angebot des Spielers 1, das wiederum Spieler 2 mit seinen nachfolgenden Möglichkeiten gleichstellt, ableiten als $M-x_{T-2} = \delta_2 x_{T-1}$, so daß $x_{T-2} = [1-\delta_2(1-\delta_1)]M$. Auf diese Weise kann bei endlichen Spielen eine Anfangsforderung x_1 berechnet werden, die Spieler 2 sofort akzeptiert. Es gibt in dem Modell somit genau eine Aufteilung des Geldes, die durch rationale Züge in jeder Spielstufe realisiert würde. Das Modell beinhaltet damit, daß tatsächlich keine alternierenden Forderungen stattfinden und keine Zeitverzögerungen auftreten. Rubinstein-Verhandlungen führen somit – wie bei Nash-Verhandlungen axiomatisch postuliert – zu effizienten Ergebnissen.

Bei einer unendlichen Anzahl von Spielstufen ($T = \infty$) lassen sich die Anteile der Spieler am aufzuteilenden Geldbetrag aus den Diskontfaktoren folgendermaßen bestimmen (vgl. z.B. die Beweise bei Güth 1995: 109f.): Spieler 1, der den ersten Vorschlag macht, erhält einen Anteil

$$\frac{1 - \delta_2}{1 - \delta_1 \delta_2},$$

Spieler 2 einen Anteil

⁵⁶ Von Neid wird in diesem Modell also abgesehen.

$$\frac{(1 - \delta_1)\delta_2}{1 - \delta_1\delta_2}$$

Das heißt, daß der Spieler einen Vorteil hat, der den ersten Vorschlag machen kann. Außerdem wird Ungeduld „bestraft“: Geht z.B. $\delta_2 \rightarrow 0$, erhält Spieler 1 den gesamten Geldbetrag. Ist Spieler 2 hingegen unendlich geduldig, also $\delta_2 \rightarrow 1$, erhält er den gesamten Betrag, da Abwarten für ihn nichts kostet. Haben beide Spieler eine geringe Gegenwartspräferenz ($\delta \rightarrow 1$), wird das Geld gleich verteilt. Bei einer hohen Gegenwartspräferenz ($\delta \rightarrow 0$) erhält derjenige das Geld, der das Recht des ersten Vorschlags hat.

Das Ergebnis des Rubinstein-Modells mit alternierenden Angeboten entspricht der intuitiven Einsicht, daß in Verhandlungen derjenige Vorteile erzielt, der den „längsten Atem“ hat. Der starke Vorteil, der aus dem Recht des ersten Vorschlags erwächst, ist dagegen nicht immer plausibel. Er läßt sich durch die Annahme beseitigen, daß beide Parteien mit gleicher Wahrscheinlichkeit den Verhandlungsprozeß initiieren können, was dann im Einzelfall zu begründen ist. Alternativ kann man die Zeit, die zwischen zwei Verhandlungsstufen vergeht, gegen null gehen lassen. An der Grenze ist der Geldbetrag, den jeder Spieler erhält, unabhängig davon, wer den ersten Vorschlag macht (vgl. z.B. Sutton 1986: 711).

Eine weitere Variante des Rubinstein-Modells alternierender Angebote betrachtet die Angst der Verhandelnden, durch Verzögerungen einer Einigung möglicherweise die Gelegenheit der Einigung ganz zu verspielen (vgl. z.B. Binmore u.a. 1986: 181). Hier wird ein exogenes Risiko des Abbruchs der Verhandlungen angenommen – wenn z.B. während laufender Verhandlungen zwischen zwei Parteien über eine Geschäftsidee eine dritte Partei die Gelegenheit ergreift. Dieses Risiko treibt die Verhandelnden zu einer sofortigen Einigung, wobei wiederum die Spieler mit der höheren Risikosensitivität „bestraft“ werden.⁵⁷

Die Gleichgewichtsstrategien des Rubinstein-Modells alternierender Angebote und seiner Nachfolger implizieren, daß sich die Verhandelnden sofort einigen. Dies widerspricht allerdings oft der Realität, in der Einigungen erst mit Zeitverzögerungen erzielt werden bzw. Verhandlungen auch scheitern können. Zeitverzögerungen und Verhandlungsabbrüche können erklärt werden, wenn man von unterschiedlich gut informierten Verhandlungspartnern ausgeht (vgl. z.B. Kennan/Wilson 1993; Bester 1989: 277ff.). Verhandlungen mit asymmetrischer Information werden häufig im Rahmen von „Signaling“-Spielen modelliert. In diesen dynamischen Spielen mit unvollständiger Information werden wie zuvor

57 Rubinstein hat auch die Auswirkungen fixer Verhandlungskosten, die in jeder Verhandlungsstufe anfallen, analysiert. Dieses Modell kommt allerdings zu der extremen Vorhersage, daß Spieler 1 den gesamten Geldbetrag bekommt, sofern seine fixen Kosten geringer sind als die von Spieler 2. Sind die Verhandlungskosten c von Spieler 2 geringer, bekommt er $M-c$; Spieler 1 bekommt c (vgl. Rubinstein 1982: 107f.).

Verhandlungsprozeduren als Handlungssequenzen dargestellt. Dabei wird davon ausgegangen, daß ein Spieler über private Information verfügt, die dem anderen nicht zugänglich ist – z.B. wieviel ihm als Käufer eine Ware wert ist. Der andere weiß also nicht, ob er es mit einem starken oder schwachen „Typ“ zu tun hat. Die Spielzüge des Informierten können jedoch gewollt oder ungewollt seine Eigenschaften signalisieren. Die Analyse von „Signaling“-Spielen behandelt die Frage, unter welchen Bedingungen der Informierte einen Anreiz hat, wahre oder falsche Signale zu senden, ob man aus diesen Signalen auf seinen „Typ“ schließen kann und inwiefern diese glaubwürdig sind. Verzögerungen einer Einigung treten z.B. auf, wenn ein Käufer als Zeichen, daß er ein starker „Typ“ ist, eine hohe Preisforderung ausschlägt und der Verkäufer erst in der Folgerunde darauf reagieren kann. Allerdings können auch „Signaling“-Spiele Verzögerungen nur erklären, wenn die Zeitspannen zwischen den Spielzügen ausreichend groß sind. Es können auch Spiele mit zweiseitig unvollständiger Information zur Erklärung herangezogen werden. Ein Problem stellt sich bei diesen Spielen dadurch, daß meist kein eindeutiges, sondern eine Vielzahl von Gleichgewichten ausgewählt wird. Den Gleichgewichts-Auswahlproblemen wird durch Verfeinerungen der Gleichgewichtskonzepte begegnet, die dann weiterhelfen, wenn sie sich für eine breite Klasse von Spielen als weder zu schwach noch zu stark erweisen.

4.4 Nicht-kooperative Implementation der Nash-Verhandlungslösung

Wie oben schon angesprochen wurde, ist es Teil des Nash-Programms, die Verbindung zwischen kooperativen und nicht-kooperativen Verhandlungslösungen herzustellen. Ziel ist, den Anwendungsbereich des axiomatischen Ansatzes zu klären. Nur wenn es ein nicht-kooperatives Verhandlungsspiel gibt, das die Nash-Lösung implementiert, können die Nash-Axiome als plausibel gelten. Die Eigenschaften eines solchen strategischen Spiels definieren die Bandbreite der Situationen, in denen die Axiome angemessen sind. Tatsächlich wurde für die wichtigsten Verhandlungsspiele die Nash-Lösung jeweils als ein Spezialfall des nicht-kooperativen Spiels nachgewiesen. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse kurz resümiert.

Nash hatte selbst in seinem Aufsatz aus dem Jahr 1953 ein strategisches Verhandlungsmodell entworfen, das die kooperative Nash-Verhandlungslösung rechtfertigen sollte. In seinem statischen Spiel simultaner Anspruchsfixierung erhalten inkompatible Forderungen, die über die zu verteilende Geldmenge hinausgehen, eine Auszahlung von null. Darüber hinaus gibt es selbst bei kompatiblen Forderungen ein exogenes Risiko, daß das Spiel mit der Null-Auszahlung endet. Für dieses Spiel lassen sich mehrere Gleichgewichte identifizieren. Unter der Annahme, daß das Risiko der Null-Auszahlung gegen null geht, konvergiert die

Lösung dieses Spiels zur Nash-Verhandlungslösung. Allerdings ist die Null-Auszahlung auch ein Gleichgewicht dieses Spiels (vgl. Osborne/Rubinstein 1990: 76ff.).

Binmore u.a. (1986) haben als erste gezeigt, daß unter bestimmten Annahmen auch die Lösungen der dynamischen strategischen Verhandlungsspiele mit der Nash-Verhandlungslösung übereinstimmen. Das Rubinstein-Modell alternierender Angebote mit Zeitpräferenzen führt zur Nash-Lösung, wenn die Dauer der Verhandlungsperioden gegen null geht und $\delta_1 = \delta_2$ (ebd.: 182f.). Die gleiche Wirkung wird erzielt, wenn die Diskontfaktoren gegen eins gehen, also eine verschwindend geringe Abdiskontierung zukünftiger Erträge stattfindet, da eine Reduktion der Verhandlungszeit gleichwertig mit einer Erhöhung der Diskontfaktoren ist. Dieser Fall wurde oben bereits erwähnt. Desgleichen gilt für das Rubinstein-Modell mit exogenem Risiko des Verhandlungsabbruchs, daß das Spiel die Nash-Lösung auswählt, wenn das Risiko des Abbruchs gegen null geht. Diese Spiele konvergieren demnach immer dann zur Nash-Lösung, wenn das Motiv, das die Spieler zur Einigung treibt, vernachlässigbar wird. Dann wird es auch gleichgültig, welcher Spieler das Recht des ersten Zuges hat.

Binmore (1987: 70ff.) erweitert die Analyse auf den Fall der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung.⁵⁸ Für $\delta_1 \neq \delta_2$ bekommt im Rubinstein-Modell derjenige den größeren Anteil, der zukünftige Erträge geringer abwertet und der den ersten Vorschlag machen darf. Sowohl die Unterschiede in den Diskontfaktoren als auch das Vorschlagsrecht führen in einem Verhandlungsspiel mit symmetrischem Auszahlungsraum und Drohpunkt zur Ungleichverteilung der Geldbeträge. Beide Elemente wirken daher auf die Verhandlungsmacht, wie sie für die asymmetrische Nash-Lösung in Abschnitt 4.2.2 eingeführt wurde. Binmore zeigt, daß bei genügend kurzen Verhandlungsrunden das teilspielperfekte Gleichgewicht des Rubinstein-Modells der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung entspricht, wobei die Verhandlungsmacht folgende Funktion der Diskontfaktoren der Verhandelnden ist:

$$\alpha = \frac{\log \delta_2}{\log \delta_1 + \log \delta_2}$$

Damit hat Binmore das Rubinstein-Modell in die asymmetrische Nash-Lösung integriert. Indem das Zeitintervall zwischen den Verhandlungsrunden gegen null geht, verschwindet wieder der Einfluß des ersten Vorschlags auf das Verhandlungsergebnis, und es bleibt nur die Wirkung der Diskontfaktoren. Binmore (1986: 71) merkt nebenbei an, daß die Verkürzung des Zeitintervalls das Verhandlungs-

58 Im Prinzip war schon die Einführung der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung durch Harsanyi/Selten (1972) der Versuch, eine breitere Klasse von Verhandlungsspielen, in ihrem Fall mit unvollständiger Information, in die Nash-Axiomatik zu integrieren.

spiel alternierender Angebote dem ursprünglich von Nash (1953) formulierten Spiel simultaner Anspruchsfixierung annähert.

Durch diese Integration der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie in die kooperative Theorie läßt sich jede Aufteilung, die das Ergebnis von Verhandlungen mit alternierenden Angeboten ist, durch die unterschiedlichen Zeitpräferenzen der Verhandelnden rechtfertigen. Dies gilt gleichermaßen für Spiele mit einem exogen gegebenem Risiko des Abbruchs. Natürlich ist für eine derartige Erklärung für jedes Verhandlungsspiel unabhängige Information über die Zeitpräferenzen bzw. über die Einstellungen zu Abbruchrisiken notwendig. Dieser Ansatz ermöglicht, das zentrale Motiv zu erfassen, das die Verhandelnden zur Einigung treibt, ohne daß der Verhandlungsprozeß im einzelnen modelliert werden muß. Er verbindet damit die Erkenntnisse des nicht-kooperativen Ansatzes mit der Einfachheit der Modellierung des kooperativen Ansatzes. Die Breite nicht-kooperativer Verhandlungsspiele, die die symmetrische oder die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung implementieren, sowie die von Binmore aufgezeigte Möglichkeit, die beiden Ansätze zu integrieren, rechtfertigen die Anwendung der asymmetrischen Nash-Lösung in der weiteren Analyse.

In dieser Arbeit werden als Verhandlungsmacht solche Faktoren erfaßt, die die relative Dringlichkeit der Spieler ausdrücken, eine Einigung zu erzielen. Diese kann aus Unterschieden in der Risikosensitivität oder in den Sättigungsverläufen der Nutzenfunktionen der Spieler bestehen. Um diese Wirkung analytisch zu isolieren, werden die Nutzenfunktionen in identischer funktionaler Form modelliert und Unterschiede in der Risikosensitivität somit in der Verhandlungsmacht erfaßt. Damit wird die Verhandlungsmacht die relative Dringlichkeit einer Einigung durch die Faktoren der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie (Zeitpräferenzen, Verhandlungskosten, Abbruchrisiken) erfassen. Zweitens können auch exogene Faktoren wie z.B. Änderungen des legalen Systems, die „Spielregeln“, die eine Verhandlungspartei stärker unter Druck setzen als die andere, berücksichtigt werden. Durch diese Vorgehensweise erfaßt die Verhandlungsmacht alle jene Determinanten, die eine Abweichung von der symmetrischen Nash-Lösung bzw. von der Gleichverteilung erklären, mit Ausnahme der Unterschiede in den Konfliktauszahlungen. Im folgenden Kapitel werden die Implementationsverhandlungen in Ostdeutschland auf der Grundlage dieses Ansatzes modelliert.

5 Modellierung von Implementationsprozessen als Nash-Verhandlungen

In diesem Kapitel werden die Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern als Nash-Verhandlungen analysiert. Im ersten Teil wird ein asymmetrisches Nash-Verhandlungsmodell über die regionale Allokation von Arbeitsplätzen modelliert sowie der Drohpunkt und die Spielregeln des Verhandlungsspiels spezifiziert. Das Modell bildet die Grundlage für die quantitative Analyse des sechsten Kapitels. Im zweiten Teil dieses Kapitels werden – basierend auf den Eigenschaften des Nash-Verhandlungsmodells – unterschiedliche institutionelle Varianten des Implementationsprozesses hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Effizienz der Verhandlungsergebnisse und die Verteilung der Kooperationsgewinne untersucht. Ziel dieses theoretischen zweiten Teils ist, Empfehlungen für die Gestaltung des Implementationsprozesses im Hinblick auf die normativen Beurteilungskriterien abzuleiten.

5.1 Nash-Verhandlungsmodell der Implementation

Das Nash-Verhandlungsmodell besteht aus zwei Gleichungen. Eine beschreibt die Nutzengrenze als Menge der Auszahlungsvektoren, die mit effizienten Verhandlungsergebnissen verbunden sind. Die andere repräsentiert die Kurve konstanter, mit der Verhandlungsmacht des jeweiligen Spielers gewichteter Nutzenzuwächse gegenüber dem Droh- oder Nichteinigungspunkt. Der Tangentialpunkt der beiden Kurven ist die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung. Im folgenden werden zunächst die Nutzenfunktionen und der Drohpunkt des Verhandlungsspiels spezifiziert und anschließend das Modell dargestellt.

5.1.1 Nutzenfunktionen und Drohpunkt

In einem einfachen Verhandlungsspiel über die regionale Allokation von Arbeitsplätzen in Beschäftigungsprogrammen können die Präferenzen zweier Verhandlungsparteien T (Treuhandanstalt) und L (Länder) durch die Funktionen $U_L(x_i, k_L, p_i)$ bzw. $U_T(x_i, k_T, p_i)$ dargestellt werden. Dabei ist x_i ein Vektor der Arbeitsplätze über i Arbeitsamtsbezirke, k steht für den Anteil der Gesamtkosten zwischen null und eins, die das jeweilige Land bzw. die Treuhandanstalt zu tragen haben, und p_i bezeichnet die regional differenzierten Pro-Kopf-Kosten in Beschäftigungsprogrammen. Hier wird davon ausgegangen, daß die Pro-Kopf-Kosten

regional mit Unterschieden in den Arbeitsintensitäten und dem Technik- und Sachmitteleinsatz der Produktion variieren.

Diese allgemeinen Nutzenfunktionen sind nicht nur auf Arbeitsförderprojekte, sondern auch auf andere arbeitsmarktpolitische Instrumente anwendbar. Zum Beispiel können Verhandlungen zwischen zwei Finanziers über unterschiedliche Inhalte von Weiterbildungsprogrammen erfaßt werden, indem x_i einen Vektor der Teilnehmer in i unterschiedlichen Weiterbildungskursen bezeichnet. p_i würde dann die nach Kurstypen variierenden Pro-Kopf-Kosten repräsentieren. Es könnten aber genauso Verhandlungen zwischen Unternehmen und der Arbeitsverwaltung über die Höhe von Einarbeitungszuschüssen modelliert werden. In diesem Fall wäre x_i ein Vektor der Arbeitslosen aus i verschiedenen Zielgruppen des Arbeitsmarktes, und p_i wären die zielgruppenspezifischen Pro-Kopf-Einarbeitungskosten. Verhandelt würde über die Aufteilung der Einarbeitungskosten, k_A und k_U und die Zusammensetzung der Gruppe der eingestellten Arbeitslosen, x_i . Die Nutzenfunktionen lassen sich schließlich auch auf den gesamten Instrumentenmix eines politischen Akteurs beziehen, indem nach i verschiedenen Instrumenten differenziert wird. So können Auswirkungen von Verhandlungsergebnissen bei einem Instrument auf den Nutzen aus dem gesamten Instrumentengefüge eines Akteurs modelliert werden.

Um das Modell für die Schätzung der Parameter der Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern zu nutzen, müssen die Nutzenfunktionen und Drohpunkte voll spezifiziert werden. Die Nutzenfunktionen werden als *disutility*-Funktionen formuliert, d.h. das beste erreichbare Ergebnis ist auf ein Nutzenniveau von null normiert:

$$U_L = -\sum_i \left(\sum_j x_{ij} - a_i \right)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij} \frac{1}{g_{ij}} \quad (5-1)$$

$$U_T = -\sum_i \left(\sum_j x_{ij} - b_i \right)^2 - t \sum_i \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} x_{ij} \frac{1}{g_{ij}} \quad (5-2)$$

wobei:

- i : Arbeitsamtsbezirke
- j : Projekte
- x_{ij} : Arbeitsplätze im Projekt j im Arbeitsamtsbezirk i
- a_i : Vom Land gewünschte Arbeitsplatzzahl im Arbeitsamtsbezirk i
- b_i : Von der Treuhandanstalt gewünschte Arbeitsplatzzahl im Arbeitsamtsbezirk i
- r : relative Geldpräferenz des Landes
- t : relative Geldpräferenz der Treuhandanstalt
- p_{ij} : Pro-Kopf-Kosten
- k_{ij} : Kostenanteil des Landes
- g_{ij} : Produktivitätsindikator

Es werden die gleichen Bezeichnungen verwandt wie oben, nur daß die Indizes neben den Arbeitsamtsbezirken i nun auch die Beschäftigungsprojekte j in jedem Arbeitsamtsbezirk umfassen. Außerdem werden die Kostenanteile der beiden Akteure durch den Kostenanteil des Landes ausgedrückt, so daß $(1 - k_{ij})$ der Kostenanteil der Treuhandanstalt ist. Die Ausdrücke a_i und b_i sind die gewünschten Arbeitsplätze (optimalen Allokationen) der Spieler über die Arbeitsamtsbezirke, r und t ihre relativen Geldpräferenzen und g_j ein Indikator der Produktivität eines Beschäftigungsprojekts.

Der erste Term (Allokationsterm) erfaßt jeweils den „Unnutzen“, der den Spielern aus Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den präferierten Allokationen der Projektteilnehmer über die Arbeitsamtsbezirke entsteht. In der empirischen Schätzung wird für die regionalen Arbeitsplatzwünsche der Länder, a_i , eine Variable verwandt, die sich aus Indikatoren für die Verteilung der Arbeitslosenquote über den Raum und für die Verteilung regional bedeutsamer Unternehmen bzw. von Umweltproblemen zusammensetzt; b_i drückt die Präferenzen der Treuhandanstalt als Funktion des regionalen Personalabbaus aus Treuhandunternehmen und der regionalen Investitionsdynamik in Ex-Treuhandunternehmen aus. Die empirische Operationalisierung dieser Variablen wird im sechsten Kapitel ausführlich dargestellt. Im Allokationsterm wird Risikoaversion unterstellt.

Der zweite Term der Nutzenfunktion beinhaltet die vom Land bzw. von der Treuhandanstalt zu zahlenden Gesamtkosten als Produkt der Anzahl der Arbeitsplätze, der projektspezifischen Pro-Kopf-Kosten und des jeweiligen Kostenanteils. Die Kosten werden mit einem Indikator der Produktivität der Projekte gewichtet. Dahinter steckt die Annahme, daß der „Unnutzen“ aus den Gesamtkosten mit zunehmender Produktivität der Projekte sinkt. Diese Gewichtung berücksichtigt die von Projekt zu Projekt unterschiedliche Wertschöpfung, indem bei Projekten mit hoher Produktivität die Gesamtkosten ab- und bei Projekten mit niedriger Produktivität entsprechend aufdiskontiert werden. Diese Gewichtung ist jedoch nur für jene Spieler anzunehmen, deren Nutzen eine Funktion der Wertschöpfung sind. Wie im sechsten Kapitel erläutert wird, ist dies nicht für alle Spieler der Fall. Der Ausdruck $(1/g_{ij})$ ist daher optional und wird zur Vereinfachung der Darstellung in diesem Kapitel nicht mehr aufgeführt. Die relativen Geldpräferenzen, r und t , stellen die Kommensurabilität des Allokationsterms mit dem Kostenterm her. Die relativen Geldpräferenzen drücken aus, in welchem Verhältnis die Verhandlungspartner Nutzeneinheiten aus Geld gegen Nutzeneinheiten aus der Arbeitsplatzallokation tauschen würden. Diese Parameter können jeden positiven Wert annehmen, d.h. es wird unterstellt, daß die politischen Akteure Kostenminimierer sind. Aus Gründen der analytischen Handhabbarkeit wird im Kostenterm (lokale) Linearität und somit (lokale) Risikoneutralität unterstellt. Die Annahme lokaler

Linearität wird in diesem Kapitel analytisch, im nächsten empirisch geprüft werden.

Wie in Abschnitt 4.2.2 dargelegt wurde, führen Unterschiede in den Risikoeinstellungen zwischen zwei Spielern zu einer Bevorzugung des weniger risikoaversen Spielers in der Nash-Verhandlungslösung. Um diesen Effekt isolieren zu können, wurden hier für beide Akteure Nutzenfunktionen mit identischer funktionaler Form modelliert. Unterschiede in den Risikoeinstellungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern sind dann in der Verhandlungsmacht enthalten.

Drohpunkt

Die Verhandlungslösung des Implementationsspiels ist neben den Nutzenfunktionen und der Verhandlungsmacht von der Lage des Drohpunkts abhängig, also von den Auszahlungen im Falle der Nichteinigung. Im folgenden wird diskutiert, welches als plausibler Drohpunkt für die Verhandlungen zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt anzunehmen ist.

Gibt es nur ein Ergebnis, das im Falle der Nichteinigung eintritt, z.B. weil den Verhandelnden nur eine Handlungsalternative zur Verfügung steht, ist der Drohpunkt fix. Gibt es mehrere mögliche Ergebnisse im Falle des Scheiterns der Verhandlungen, ist der Drohpunkt dagegen variabel. Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden. Die Handlungsalternativen können einerseits ein „Spiel gegen die Natur“ sein, d.h. die korrespondierenden Auszahlungen sind nur von den Zuständen der Welt und nicht von den Handlungen anderer Spieler abhängig. Es handelt sich dann um keine strategische Situation, sondern um ein einfaches Entscheidungsproblem. Die BATNA (best alternative to negotiated agreement) läßt sich für jeden Spieler durch den Vergleich der Auszahlungen jeder Handlungsalternative ermitteln.

In der zweiten Situation haben die Strategien der Spieler im Falle der Nichteinigung Auswirkungen auf die Auszahlungen ihrer Mitspieler, d.h. es besteht bei Scheitern der Verhandlungen eine strategische Situation. Die Wahl des Drohpunktes für die Nash-Verhandlungen ist dann ein nicht-kooperatives Spiel. Können sich die Spieler vor Beginn der Nash-Verhandlungen – z.B. gegenüber einem Schiedsrichter – glaubhaft auf jede beliebige, bei Scheitern der Verhandlungen zu ergreifende Alternative festlegen, zeigt Nash (1953), wie ein optimaler Drohpunkt zu ermitteln ist. Können sie sich nicht glaubhaft festlegen, ist als Drohpunkt das Gleichgewicht des nicht-kooperativen Spiels anzunehmen.

Die Treuhandanstalt und die Bundesländer haben im Falle des Scheiterns der Verhandlungen zwei Handlungsoptionen zur Auswahl, die teilweise Auswirkungen auf die Auszahlungen des Gegenübers haben. Sie werden unten diskutiert. Die Verhandlungspartner haben aber nicht die Möglichkeit, sich aus strategischen

Gründen bindend auf eine dieser Optionen festzulegen, sofern diese nicht ohnehin die günstigste Handlungsalternative darstellt. Eine Selbstbindung an eine ungünstige Handlung ist nicht glaubhaft, da politische Akteure im Konfliktfall für das Einschlagen einer suboptimalen Handlungsstrategie von den zuständigen Aufsichtsgremien sanktioniert würden. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, daß die beiden einen Drohpunkt annehmen, der das Gleichgewicht eines nicht-kooperativen Spiels ist.

Bei Scheitern der Kooperation haben die Verhandelnden erstens die Möglichkeit, keine beschäftigungswirksamen Projekte auf Treuhandflächen durchzuführen. In diesem Fall wäre davon auszugehen, daß sie andere Projekte gleichen Nutzens realisieren, die jedoch die Interessen des Verhandlungspartners nicht mehr tangieren. Die Länder könnten z.B. Arbeitsförderprojekte mit Arbeitslosen finanzieren, die nicht unmittelbar aus Treuhandunternehmen entlassen wurden, oder Projekte fördern, in denen statt Geländesanierung andere Aufgaben erledigt werden, an denen die Treuhandanstalt kein Interesse hat. Die Treuhandanstalt könnte wiederum die Geländesanierung kommerziell erledigen lassen, wodurch für die Länder das Ziel, die Arbeitslosenzahlen zu verringern, unerfüllt bliebe und die Treuhandanstalt keine Sozialplankosten einsparen könnte. Bei der Option, keine beschäftigungswirksamen Projekte auf Treuhandflächen durchzuführen, entstehen beiden Spielern keine Kosten der Kooperation, allerdings müssen dann die Kosten der alternativen Aktivität (AK_L bzw. AK_T) und Opportunitätskosten berücksichtigt werden. Als Opportunitätskosten für die entgangene Teilnehmerallokation in beschäftigungswirksamen Projekten ergeben sich durch Einsetzen von $x_i=0$ in die Nutzenfunktionen (5-1) und (5-2) $-\sum a_i^2$ bzw. $-\sum b_i^2$. Allerdings fallen auch bei der Kooperation Opportunitätskosten aus der entgangenen Alternative an. Unter der Annahme, daß die optimalen Allokationen in beiden Alternativen den gleichen Nutzen stiften, sind die Opportunitätskosten beider Handlungsmöglichkeiten – Kooperation oder Alleingang – gleich hoch. Bei der Gegenüberstellung der Nutzen aus der Kooperation mit einer alternativen Maßnahme können sie daher vernachlässigt werden, indem $\sum a_i^2$ bzw. $\sum b_i^2$ auf beiden Seiten hinzuaddiert wird. Die Nutzenbewertungen der Option, daß beide Spieler andere, für sie gleichwertige Aktivitäten ergreifen, die allerdings dem Verhandlungspartner keinen Nutzen stiften, sind demnach $-r(AK_L)$ und $-r(AK_T)$.

Zweitens könnten die Treuhandanstalt oder die Länder im Alleingang beschäftigungswirksame Projekte auf Treuhandflächen durchführen. Hierzu könnte z.B. die Treuhandanstalt einen Anreiz haben, um neben der Flächensanierung auch in den Genuß des Lohnkostenzuschusses und der eingesparten Sozialplankosten zu kommen. Führt einer der beiden Akteure die Projekte alleine durch, trägt er die Kosten allein und kann dafür über die Allokation selbst bestimmen. In die Nutzenfunktionen wird $x_i=a_i$, $k_j=1$ (Land führt alleine durch) bzw. $x_i=b_i$, $k_j=0$ (Treuhandanstalt führt alleine durch) eingesetzt. Der andere Akteur hat dann keine

Kosten der Kooperation zu tragen, erfährt aber dennoch den Nutzen aus der Allokation, die der erste gewählt hat. Hier kommt das strategische Element in die Entscheidungssituation, da ein Akteur sich als Trittbrettfahrer verhalten kann. Bei politischen Akteuren ist davon auszugehen, daß sie trotz dieser *free-rider*-Möglichkeit ihr Budget verausgaben werden, da sie in der Regel für die Nichtverausgabung in der Folgeperiode durch ein Streichen der Mittel bestraft werden.⁵⁹ Das heißt, sie ergreifen gleichzeitig die Gelegenheit, eine alternative Maßnahme durchzuführen, und die Kosten und Nutzen der Alternative fallen daher trotzdem an. Der Spieler,

Abbildung 5-1: Nicht-kooperative Bestimmung des Drohpunkts

		Treuhandanstalt	
		I: andere Aktivität	II: alleine durchführen
Land	I	$-r(AK_L) - t(AK_T)$ <p style="text-align: center;">a A</p>	$\sum a_i^2 - \sum (b_i - a_i)^2 - r(AK_L),$ <p style="text-align: center;">b</p> $-t\left(\sum_i b_i \frac{1}{n_j} \sum_j p_{ij}\right)$ <p style="text-align: center;">c</p>
	II	$-r\left(\sum_i a_i \frac{1}{n_j} \sum_j p_{ij}\right),$ <p style="text-align: center;">c</p> $\sum b_i^2 - \sum (a_i - b_i)^2 - t(AK_T)$ <p style="text-align: center;">B</p>	$\sum a_i^2 - \sum (b_i - a_i)^2 - r\left(\sum_i a_i \frac{1}{n_j} \sum_j p_{ij}\right),$ <p style="text-align: center;">d</p> $\sum b_i^2 - \sum (a_i - b_i)^2 - t\left(\sum_i b_i \frac{1}{n_j} \sum_j p_{ij}\right)$ <p style="text-align: center;">D</p>

der sich als Trittbrettfahrer verhält und eine alternative Maßnahme durchführt, hat daraus Auszahlungen von $\sum a_i^2 - \sum (b_i - a_i)^2 - r(AK_L)$ für das Land bzw. von $\sum b_i^2 - \sum (a_i - b_i)^2 - t(AK_T)$ für die Treuhandanstalt. $\sum a_i^2$ und $\sum b_i^2$ wurden wie oben bei beiden Nutzenfunktionen hinzuaddiert. Sie drücken aus, daß der trittbrettfahrende Akteur keine Opportunitätskosten aus der Teilnehmerallokation hat (mit Ausnahme der im zweiten Term enthaltenen Abweichungen zwischen der gewünschten und der realisierten Allokation), da er ja beide Alternativen verwirklichen kann. Der andere Akteur trägt die gesamten Kosten, erreicht dafür jedoch

59 Diese Annahme geht konform mit der klassischen Theorie des budgetmaximierenden Bürokraten in der Tradition von Niskanen.

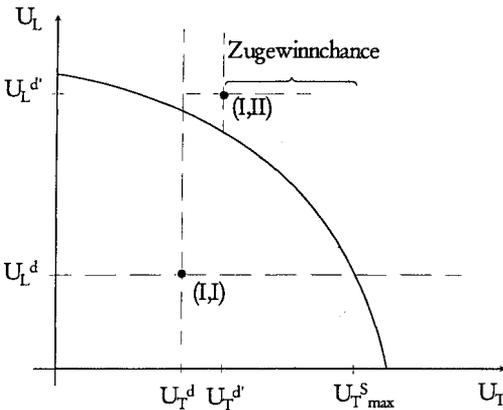
seine optimale Allokation. Schließlich gibt es die Möglichkeit, daß beide Akteure die Projekte im Alleingang durchführen, so daß die doppelte Anzahl von Teilnehmern beschäftigt wird. Dann ist jeder Akteur zugleich Trittbrettfahrer und Alleinfinanzier, und die entsprechenden Auszahlungen sind zu addieren, jedoch die Kosten der alternativen Maßnahme zu subtrahieren. Abbildung 5-1 zeigt die Auszahlungsmatrix des Spiels.

Welches bzw. welche Gleichgewichte dieses nicht-kooperative Spiel hat, hängt von den Präferenzrelationen der Spieler ab. Es wird hier davon ausgegangen, daß (I,I) das Nash-Gleichgewicht dieses Spiels ist. Die hinreichende Bedingung für dieses Gleichgewicht ist

$$S^d = (I_L, I_T) \Leftrightarrow A \succ_T C \wedge a \succ_L c \wedge B \succ_T D \vee b \succ_L d$$

Im zweiten Teil dieser Bedingung wird gefordert, daß mindestens ein Spieler lieber Trittbrett fährt (Konstellation (I,II) bzw. (II,I)) als sich auf die Konstellation (II,II) einzulassen, in der beide Spieler sowohl alleine Projekte durchführen als auch gleichzeitig vom Alleingang des Gegenüber profitieren. Davon ist auszugehen, sofern die bei einer anderen Aktivität fälligen Alternativkosten niedriger sind als die Gesamtkosten für beschäftigungswirksame Projekte. Der erste Teil der Bedingung beinhaltet, daß beide Spieler bevorzugen, die beschäftigungswirksamen

Abbildung 5-2: Zugewinnchancen der Treuhandanstalt bei Vermeidung einer Free-Rider-Position des Landes



Projekte auf Treuhandflächen *gar nicht* durchzuführen (sondern andere Alternativen zu wählen), anstatt sie alleine durchzuführen und zu finanzieren und damit dem anderen die Gelegenheit zum Trittbrettfahren zu geben. Auch dies ist der Fall,

wenn die Alternativkosten niedriger waren als die Kosten beschäftigungswirksamer Projekte. Es kann an dieser Stelle vorweggenommen werden, daß empirisch die Alternativkosten für beide Spieler tatsächlich niedriger sind als die Gesamtkosten bei der Kooperation. Es gibt jedoch noch ein weiteres Argument, das die oben angenommene Präferenzordnung unterstützt. Selbst wenn einer der Spieler, z.B. die Treuhandanstalt, das Gleichgewicht (I,II) dem Gleichgewicht (I,I) vorzöge, hätte er keinen Anreiz, dies zu offenbaren, wenn das Land einen großen Nutzen aus der *free-rider*-Position zöge. Wie die Abbildung 5-2 zeigt, könnte sich die Treuhandanstalt nämlich in diesem Fall durch das Gleichgewicht (I,II) zwar gegenüber (I,I) verbessern. Für das Land wäre der Nutzen aus (I,II) dann jedoch so hoch, das es keinen Anreiz mehr hätte, über ein gemeinsames Vorgehen zu verhandeln. Damit würde die Treuhandanstalt die Chance verlieren, über den Weg der Verhandlungen Auszahlungen zu realisieren, die über (I,II) hinausgehen.

Natürlich stellt sich hier die Frage, unter welchen Umständen die Spieler ihre Präferenzordnungen strategisch geheimhalten können. Im zweiten Kapitel wurde in Abschnitt 2.1.2 ja argumentiert, daß kollektive Akteure aufgrund der Transparenz ihrer Ziele, Ressourcen und internen Entscheidungsregeln systematisch weniger Möglichkeiten haben, ihr Gegenüber zu täuschen als Individuen. Im vorliegenden Fall ist daher eher davon auszugehen, daß die Präferenzordnungen die oben genannte Bedingung für das (I,I) -Gleichgewicht erfüllen. Nachfolgend wird daher von den Konfliktauszahlungen dieses Gleichgewichts ausgegangen:

$$\begin{aligned} U_L^d &= -r(AK_L) \\ U_T^d &= -t(AK_T) \end{aligned} \tag{5-3}$$

5.1.2 Spielregeln

Für die Berechnung der Nutzensgrenze und der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung wird von folgenden Spielregeln ausgegangen, die im dritten Kapitel bereits näher beschrieben wurden (vgl. 3.3). Erstens haben die Spieler keine monetäre Budgetbeschränkung. Dies läßt sich damit rechtfertigen, daß zum Zeitpunkt der Verhandlungen das jährliche Budget der Organisationen bereits den verschiedenen Ausgabenpositionen in ausreichender Höhe zugeteilt war. Statt dessen gibt es eine Beschränkung in bezug auf die Anzahl der in jedem Bundesland zu implementierenden Arbeitsplätze, die das Ergebnis eines vorhergehenden Verhandlungsspiels ist. Die Verhandlungspartner bilden ihre Allokationspräferenzen über die Arbeitsamtsbezirke, a_i und b_i , im Einklang mit der fixen jährlichen Teilnehmerzahl, so daß $\sum_i \sum_j x_{ij} = \sum a_i = \sum b_i$ als Nebenbedingung in das Modell eingeführt wird.

Weiterhin wird davon ausgegangen, daß die Größe jedes einzelnen Projekts (x_j) nicht frei gewählt werden kann. Die Anzahl der Teilnehmer in einem Projekt ist abhängig von der Größe des Treuhandunternehmens, der Anzahl und Größe der vorhandenen alten Produktionsgebäude, der Größe und dem Zustand der nicht privatisierten Flächen und von der Art und dem Umfang der zu sichernden Gefahren. Zwar können die Treuhandanstalt und die Bundesländer bei den meisten Projekten die Sanierungstiefe innerhalb bestimmter Bandbreiten variieren. Diese ist jedoch in jedem Einzelfall durch Mindestprojektgrößen und maximale Projektgrößen definiert. Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, daß die Verhandlungspartner nicht über die Allokation der Arbeitsplatzzahlen auf jedes Projekt x_j verhandeln, sondern daß sie die Allokation auf jeden Arbeitsamtsbezirk, also $\Sigma_j x_{j\alpha}$ bestimmen können (x_j ist exogen, $\Sigma_j x_{j\alpha}$ endogen). Für die stufenlose Wahl der Teilnehmerzahlen zwischen den Arbeitsamtsbezirken geben die Variationsmöglichkeiten bei der Größe der Projekte und beim Ein- bzw. Ausschluß einzelner Projekte ausreichend Spielraum. Die Bedingungen erster Ordnung gelten somit für die Summe der Projekte in einem Arbeitsamtsbezirk.

Die Annahme fixer Projektteilnehmerzahlen hat für die Modellierung zur Folge, daß die Verhandelnden ebenfalls keinen Einfluß auf die Kostenteilung haben. Die Kostenteilung wird durch Anwendung einer Kostenteilungsregel in Abhängigkeit von den Teilnehmerzahlen in einem Projekt bestimmt. Da die Teilnehmerzahlen als exogen angenommen werden, ist auch die Kostenteilung exogen durch die Anwendung der Kostenteilungsregel bestimmt (vgl. zur Kostenteilungsregel Abschnitt 3.3.1). Schließlich gelten auch die Pro-Kopf-Kosten und die Produktivität als exogen, weil sie durch die Art der Sanierungsaufgaben, die adäquate Technik und den Personal- und Sachmitteleinsatz in jedem einzelnen Projekt bestimmt sind.

5.1.3 Nutzensgrenze und asymmetrische Verhandlungslösung

Die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung ist der Tangentialpunkt der Nutzensgrenze und der Kurve konstanter Nutzenzuwächse gegenüber dem Drohpunkt, gewichtet mit der Verhandlungsmacht. Im folgenden werden die Bedingungen erster Ordnung für beide Kurven ermittelt und anschließend gleichgesetzt, um die asymmetrische Nash-Lösung zu bestimmen.

Es gibt zwei Methoden, um die Nutzensgrenze zu bestimmen. Die erste Methode geht von unterschiedlichen Nutzenniveaus \bar{U}_T aus, relativ zu denen U_L jeweils maximiert wird. Der Lagrange-Ansatz hat dann die allgemeine Form $L = U_L + \mu(U_T - \bar{U}_T)$, wobei μ die Steigung der Nutzensgrenze bei \bar{U}_T ist, also die marginale Rate des Nutzentransfers zwischen den Spielern in diesem Punkt angibt. Alternativ hierzu kann man die lineare Verknüpfung der Nutzenfunktionen der

Spieler, $\pi U_L + (1-\pi)U_T$, für alle Werte von π , $0 \leq \pi \leq 1$, maximieren, wobei π den Spielern jeweils unterschiedliche Gesamtnutzenanteile zuweist. Voraussetzung für diesen Ansatz ist, daß der Auszahlungsraum streng konkav ist, was bei den hier verwendeten Nutzenfunktionen der Fall ist. Die Steigung entlang der Nutzen-grenze für alle Werte von π beträgt $|(1-\pi)/\pi|$. Diese Steigung entspricht genau dem μ der ersten Methode. Nachfolgend wird die zweite Methode zur Berechnung der Nutzen-grenze verwendet.

Der Lagrange-Ansatz für die Nutzen-grenze lautet damit durch Einsetzen der Nutzenfunktionen (5-1) und (5-2) und der Nebenbedingung $\sum_i \sum_j x_{ij} = \sum a_i = \sum b_i$:

$$\begin{aligned} \max_{\sum_j x_{ij}} L = & \pi \left(-\sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij} \right) \\ & + (1-\pi) \left(-\sum_i (\sum_j x_{ij} - b_i)^2 - t \sum_i \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} x_{ij} \right) \\ & + \lambda \left(\sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i) \right) \end{aligned} \quad (5-4)$$

Die Bedingung erster Ordnung für die Nutzen-grenze, nach $\sum_j x_{ij}$ aufgelöst, ist

$$\begin{aligned} \sum_j x_{ij} = & \pi a_i + (1-\pi) b_i + \frac{\pi r}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \\ & + \frac{(1-\pi)t}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) \end{aligned} \quad (5-5)$$

Die Herleitung der Bedingung ist im Anhang 1 gezeigt. Die Bedingung (5-5) beinhaltet, daß die pareto-optimalen Allokationen von Teilnehmerzahlen auf Arbeitsamtsbezirke erstens durch die gewünschten Allokationen der Verhandlungspartner bestimmt werden. In welchem Verhältnis die Allokationspräferenzen der Akteure, a_i bzw. b_i , berücksichtigt werden, ändert sich entlang der Nutzen-grenze mit der Steigung $|(1-\pi)/\pi|$, also mit dem Nutzenanteil, der jedem Spieler mit π zugewiesen wird. Zweitens ist die optimale Teilnehmerallokation abhängig von den KostenvARIABLEN, also den relativen Geldpräferenzen r und t , den Pro-Kopf-Kosten p_{ij} und dem Kostenteilungsverhältnis k_{ij} . Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten in einem Arbeitsamtsbezirk i aus der Sicht beider Verhandlungspartner vermindern die in diesem Bezirk optimale Anzahl der Projektplätze, unterdurchschnittliche Kosten erhöhen die Teilnehmerzahlen in diesem Bezirk. In welchem Verhältnis dabei die Kosten des Landes und die der Treuhandanstalt in die optimale Lösung eingehen, variiert wieder entlang der Nutzen-grenze mit der Rate des marginalen Nutzentransfers $|(1-\pi)/\pi|$.

Die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung hat die allgemeine Form:

$$\max N = (U_L^s - U_L^d)^\alpha (U_T^s - U_T^d)^{(1-\alpha)}$$

wobei s für Einigung (settlement) und d für Nichteinigung (disagreement) steht. Die Verhandlungsmacht α und $(1-\alpha)$ ist so normiert, daß sich die Macht der beiden Spieler zu eins summiert. Die Formel maximiert das Produkt der Nutzenzuwächse gegenüber dem Drohpunkt, gewichtet mit der Verhandlungsmacht der Akteure.

Durch Einsetzen der Nutzenfunktionen sowie der Konfliktauszahlungen (vgl. Gleichung 5-3) ist die asymmetrische Verhandlungslösung gegeben durch:

$$N = \left(r(AK_L) - \sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij} \right)^\alpha \times \left(t(AK_T) - \sum_i (\sum_j x_{ij} - b_i)^2 - t \sum_i \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} x_{ij} \right)^{(1-\alpha)}$$

Für die Optimierung muß die Nebenbedingung $\sum_i \sum_j x_{ij} = \sum a_i = \sum b_i$ berücksichtigt werden. Da es gleichwertig ist, eine Funktion unter einer Nebenbedingung zu maximieren oder den natürlichen Logarithmus der Funktion unter derselben Nebenbedingung, läßt sich die Lagrange-Funktion für das Nash-Verhandlungsproblem folgendermaßen formulieren:

$$\begin{aligned} \max_{\sum_j x_{ij}} L = & \alpha \ln \left(r(AK_L) - \sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij} \right) \\ & + (1-\alpha) \ln \left(t(AK_T) - \sum_i (\sum_j x_{ij} - b_i)^2 - t \sum_i \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} x_{ij} \right) \\ & + \lambda \left(\sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i) \right) \end{aligned} \quad (5-6)$$

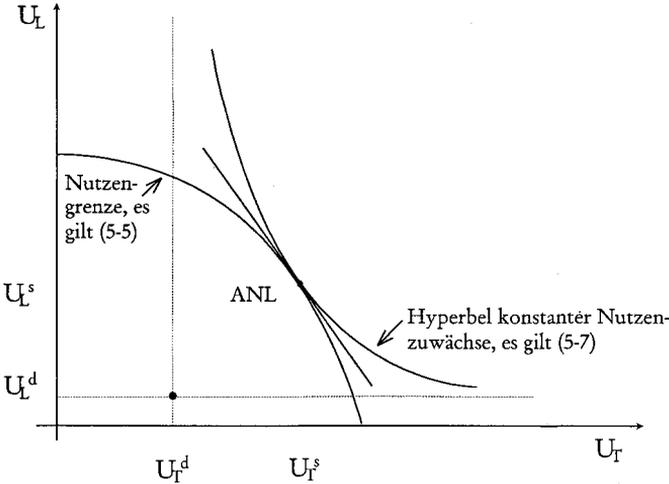
Dies ergibt folgende Bedingung erster Ordnung, wobei im Nenner vereinfachend $U'_L - U^d_L$ bzw. $U'_T - U^d_T$ für die jeweiligen Nutzenzuwächse geschrieben wird (vgl. Anhang 2 für die Herleitung):

$$\begin{aligned} & \alpha \left(\left(-(\sum_j x_{ij} - a_i) + \frac{r}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \right) \right) / (U'_L - U^d_L) \\ & + (1-\alpha) \left(\left(-(\sum_j x_{ij} - b_i) + \frac{t}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} \right) \right) \right) / (U'_T - U^d_T) \\ = & 0 \end{aligned} \quad (5-7)$$

Gleichung (5-7) ist die Optimalitätsbedingung für alle gewichteten Produkte der Nutzenzuwächse gegenüber dem Drohpunkt (Nash-Produkte). Graphisch läßt sich für jedes Niveau von Kooperationsgewinnen eine Hyperbel konstanter gewichteter Kooperationsgewinne darstellen, die diese Bedingung erfüllt. Da die Nash-Lösung das Nash-Produkt mit dem höchsten *möglichen* Nutzenzuwachs ist, ist die Hyperbel zu wählen, die am weitesten vom Drohpunkt entfernt ist und gerade noch die Nutzengrenze berührt. Die asymmetrische Nash-Lösung (ANL) ist also der

Tangentialpunkt der Nutzengrenze und der Hyperbel konstanter gewichteter Nutzenzuwächse, deren Steigung in diesem Punkt gleich ist (vgl. Abbildung 5-3).

Abbildung 5-3: Asymmetrische Nash-Verhandlungslösung



Um die asymmetrische Nash-Verhandlungslösung in diesem Tangentialpunkt zu ermitteln, werden die Bedingungen erster Ordnung gleichgesetzt. Im Nutzen-grenzenmodell ist die Steigung der Nutzengrenze im Optimum (marginale Rate des Nutzentransfers) durch $|(1-\pi)/\pi|$ gegeben. Durch einfache Umformung erhält man aus (5-5):

$$\left| \frac{1-\pi}{\pi} \right| = - \frac{r \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) - 2(\sum_j x_{ij} - a_i)}{t \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) - 2(\sum_j x_{ij} - b_i)} \quad (5-8)$$

Für die Nash-Verhandlungslösung folgt aus (5-7):

$$\frac{U_L^i - U_L^d (1-\alpha)}{U_T^i - U_T^d \alpha} = - \frac{r \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) - 2(\sum_j x_{ij} - a_i)}{t \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) - 2(\sum_j x_{ij} - b_i)} \quad (5-9)$$

Gleichsetzen von (5-8) und (5-9) ergibt:

$$\left| \frac{1-\pi}{\pi} \right| = \frac{1-\alpha}{\alpha} \frac{U_L^s - U_L^d}{U_T^s - U_T^d} \quad (5-10)$$

Hieraus lassen sich folgende Eigenschaften der asymmetrischen Nash-Lösung ableiten: Die marginale Rate des Nutzentransfers im Optimum und damit die Aufteilung der Kooperationsgewinne zwischen den Verhandlungspartnern ist sowohl von der Verhandlungsmacht α als auch von den Konfliktauszahlungen abhängig. Der Betrag der Steigung in der Nash-Verhandlungslösung wird mit zunehmender Verhandlungsmacht des Landes geringer. Er nimmt weiterhin mit zunehmenden Konfliktauszahlungen des Landes und abnehmenden Konfliktauszahlungen der Treuhandanstalt ab. Ein geringer Steigungsbetrag in der Nash-Lösung bedeutet, daß das Land einen größeren Nutzenanteil relativ zur Treuhandanstalt erhält.

Abbildung 5-4: Auswirkungen der Konfliktauszahlungen auf das Verhandlungsergebnis

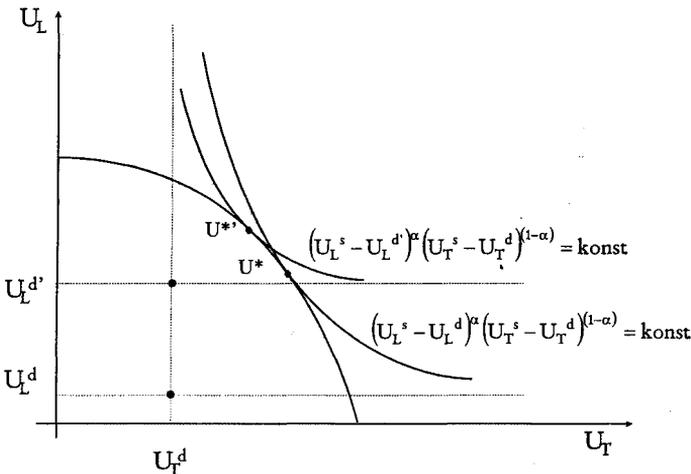


Abbildung 5-4 zeigt die Auswirkungen einer Erhöhung der Konfliktauszahlungen für das Land von U_L^d nach $U_L^{d'}$. Die Hyperbel konstanter gewichteter Nutzenzuwächse nähert sich asymptotisch den jeweiligen Konfliktauszahlungen an. Die höheren Konfliktauszahlungen des Landes ($U_L^{d'}$) verschieben die Lage der Hyperbel nach oben. Sie tangiert die Nutzengrenze in einem flacheren Bereich als die Hyperbel mit der Konfliktauszahlung U_L^d . Das Land kann aufgrund seines

verbesserten Drohpunktes eine höhere Auszahlung im Vergleich zur Treuhandanstalt realisieren. Eine analoge Verlagerung der Nash-Produkt-Hyperbel ergibt sich durch eine Variation der Verhandlungsmacht zugunsten des Landes. Wie im vierten Kapitel erläutert, werden Abweichungen von der symmetrischen Nash-Lösung somit durch Unterschiede in den Konfliktauszahlungen und durch Unterschiede in der Verhandlungsmacht erklärt.

Analytisch besteht auch die Möglichkeit, die Unterschiede in den Konfliktauszahlungen nicht explizit zu modellieren, sondern sie als eine Komponente der Verhandlungsmacht anzusehen. In diesem Fall würde man die Nutzenbewertung der Konfliktauszahlungen auf null normieren. Die asymmetrische Nash-Lösung maximiert dann die mit der Verhandlungsmacht gewichteten Nutzenzuwächse gegenüber einem mit null bewerteten Status quo. Die Verhandlungsmacht, die Abweichungen von der symmetrischen Nash-Lösung in der Verteilung der Kooperationsgewinne ausdrückt, würde in diesem Fall alle Gründe für eine Ungleichverteilung der Gewinne umfassen. Dies sind einerseits die Anfangsausstattungen und andererseits – gemäß den Ausführungen des vierten Kapitels – alle Faktoren, die die Spieler dazu bewegen, eine Einigung zu erzielen, anstatt sich unendlich mit inkompatiblen Ansprüchen zu konfrontieren. Diese Faktoren beinhalten Unterschiede in den Risikosensitivitäten, die relative Bevorzugung eines Spielers durch die Spielregeln sowie weitere exogene Faktoren, die einen Spieler stärker unter Druck setzen als den anderen.

In dieser Arbeit werden die Auswirkungen der Konfliktauszahlungen auf die Verteilung der Kooperationsgewinne bewußt getrennt von der – durch die nicht-kooperative Verhandlungstheorie erklärte – Verhandlungsmacht analysiert, weil der Informationsgewinn hinsichtlich der normativen Beurteilung größer ist. Normativ kann die Abhängigkeit der Verhandlungsergebnisse politischer Akteure von den Anfangsausstattungen unter bestimmten Voraussetzungen akzeptiert werden, während z.B. eine Bevorzugung eines Spielers aufgrund von Spielregeln in der Regel abgelehnt wird. Allerdings besteht bei diesem Vorgehen das Problem, daß der Drohpunkt theoretisch und empirisch nicht immer eindeutig zu isolieren ist. Ein fehlspezifizierter Drohpunkt wird automatisch die Berechnung der Verhandlungsmacht verfälschen (vgl. dazu Kapitel 6).

Durch Umformen von (5-10) erhält man folgende Beziehung zwischen der Verhandlungsmacht (ohne Effekte der Konfliktauszahlungen), der Nutzenteilung π und den Kooperationsgewinnen:

$$\alpha = \frac{\pi(U_L^F - U_L^d)}{\pi(U_L^F - U_L^d) + (1 - \pi)(U_T^F - U_T^d)} \quad (5-11)$$

Die Verhandlungsmacht ist hier ein Ausdruck des relativen Kooperationsgewinns des Landes gewichtet mit seiner relativen Gesamtnutzenzuteilung. Diese Gleichung wird im sechsten Kapitel der Berechnung der Verhandlungsmacht zugrunde gelegt.

Mit Hilfe von (5-11) kann die Sensitivität von α gegenüber Änderungen in den Geldpräferenzen r und t analytisch ermittelt werden. Dies ist notwendig, um den Effekt einer möglichen Fehlspezifikation der Nutzenfunktionen zu ermitteln. Entgegen üblicher Annahmen wurde im Kostenterm der Nutzenfunktionen Risikoneutralität unterstellt, um das Modell analytisch handhabbar zu halten. Eine Fehlspezifikation könnte die geschätzten Parameter r und t verfälschen. Mit Hilfe einer Sensitivitätsanalyse kann abgeschätzt werden, wie stark der Effekt auf den numerischen Wert der Verhandlungsmacht wäre.

$$\frac{\partial \alpha}{\partial r} = \frac{(\pi - \pi^2)(U_T^r - U_T^d)(AK_L - \sum_i \sum_j p_{ij} k_{ij} x_{ij})}{(\pi(U_L^r - U_L^d) + (1 - \pi)(U_T^r - U_T^d))^2} > 0 \quad (5-12)$$

$$\frac{\partial \alpha}{\partial t} = \frac{-(\pi - \pi^2)(U_L^r - U_L^d)(AK_T - \sum_i \sum_j p_{ij} (1 - k_{ij}) x_{ij})}{(\pi(U_L^r - U_L^d) + (1 - \pi)(U_T^r - U_T^d))^2} < 0 \quad (5-13)$$

Die Richtung des Effekts ist unter der Annahme angegeben, daß die von jedem Verhandlungspartner zu tragenden Kosten der Kooperation kleiner sind als seine Alternativkosten. Andernfalls ergibt sich ein umgekehrtes Vorzeichen. Richtung und Größe des Effekts werden im sechsten Kapitel empirisch geprüft (vgl. Tabelle 6-10).

5.2 Effizienz von Nash-Verhandlungen im Implementationsprozeß und die Aufteilung der Kooperationsgewinne

Im ersten Teil dieses Kapitels wurden die Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern als Grundlage für den quantitativen Test im sechsten Kapitel modelliert. Dieser Abschnitt nutzt das Nash-Verhandlungsmodell und seine Eigenschaften, um unterschiedliche institutionelle Varianten des Implementationsprozesses hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Effizienz der Verhandlungsergebnisse und die Verteilung der Kooperationsgewinne zu analysieren. Diese Varianten sind bei den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Ländern empirisch nicht aufgetreten und können daher auch nicht empirisch überprüft werden. Aus der theoretischen Simulation ergeben sich jedoch Erkenntnisse in bezug auf die zentrale Frage nach den institutionellen Determinanten von Verhandlungsergebnissen, und es lassen sich Schlußfolgerungen für die Gestaltung von Implementationsprozessen ableiten.

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, wie Ineffizienz von Verhandlungsergebnissen bei Nash-Verhandlungen erfaßt und erklärt werden kann und welche Verhandlungsprozeduren zu ineffizienten Verhandlungsergebnissen führen. Dabei geht es auch darum, ob eine andere Gestaltung des Verhandlungsprozesses zwischen der Treuhandanstalt und den Bundesländern möglicherweise das erreichbare Gesamtnutzenniveau erhöht hätte. Es wird damit auf Effizienz als normatives Beurteilungskriterium für Verhandlungen zwischen politischen Akteuren Bezug genommen, wie es im zweiten Kapitel eingeführt wurde. Zweitens wird gefragt, welche Auswirkungen die institutionelle Ausgestaltung des Verhandlungsprozesses auf die Aufteilung der Kooperationsgewinne hat.

Nash setzt in seiner Verhandlungstheorie die Pareto-Optimalität von Verhandlungsergebnissen axiomatisch voraus, so daß in seinem Ansatz die Behandlung von Ineffizienz zunächst ausgeschlossen ist. Allerdings wurde in der Literatur gezeigt, daß das Erreichen der effizienten Nash-Lösung pfadabhängig ist (Harsanyi 1977; Ponsati/Watson 1997). So kann am Ende von sequentiellen Verhandlungen über Teilmengen eines Verhandlungsgegenstandes ein anderes Verhandlungsergebnis stehen als eine simultane Verhandlung über den gesamten Verhandlungsgegenstand ergeben hätte. Das gleiche gilt für Verhandlungen über zwei Verhandlungsgegenstände, die miteinander verbunden sind, indem die Verhandlungslösung des ersten Verhandlungsgegenstands die Verhandlungen über den zweiten Gegenstand beeinflusst. Unter bestimmten Umständen, die im folgenden näher erläutert werden, kommt es also bei sequentiellen Verhandlungen zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen. Weiterhin ist auch die Verteilung der Kooperationsgewinne zwischen den Verhandlungspartnern davon abhängig, in welcher Reihenfolge über wie große Teilmengen verhandelt wird. Die Betrachtung einer sequentiellen Struktur der Nash-Verhandlungen bedeutet nicht, daß Zeit als Variable in die Analyse eingeführt wird. Allerdings kann die sequentielle Verhandlungsstruktur so interpretiert werden, daß die Teilverhandlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfinden.

Sequentiell strukturierte Verhandlungen sind typisch für viele reale Verhandlungen, z.B. bei der Aufteilung monetärer Budgets in Gremien bei nacheinander zur Verfügung gestellten Budgetteilen (vgl. Klemisch-Ahlert 1991: 103) oder z.B. bei Verhandlungen über die innerfamiliäre Arbeitsteilung, aus der Gewinne resultieren können, die jedoch erst in Folgeperioden aufgeteilt werden (vgl. Ott 1992: 68ff.). Auch der Implementationsprozeß besteht aus einer ganzen Reihe von sequentiellen Verhandlungsspielen, die in den unterschiedlichen Phasen des Politikprozesses stattfinden. So werden beispielsweise häufig in einem Implementationsschritt zwischen mehreren politischen Akteuren die Förderkonditionen eines Programms festgelegt, deren Interpretation später von den Bürokraten vor Ort mit den Adressaten ausgehandelt wird. Die Ergebnisse der ersten Verhandlungsrunde bestimmen dann die Regeln und/oder Drohpunkte der nachfolgenden

Spiele. In diesem Beispiel werden einerseits zwei Teilaspekte eines Verhandlungsgegenstandes sequentiell verhandelt, nämlich zuerst die grobe, später die detaillierte Konkretisierung der Förderwürdigkeit. Zweitens finden diese Teilverhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren statt. Aus der Sicht der Akteure handelt es sich dabei nicht unbedingt um sequentielle Verhandlungen, weil sie die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf spätere Verhandlungen unter Umständen vernachlässigen. Diese Möglichkeit wurde im zweiten Kapitel für Verhandlungen erörtert, die z.B. unterschiedliche funktionale Subsysteme betreffen, bei denen nachfolgende Verhandlungsergebnisse keinen Gegenwartswert für die Spieler haben oder ihnen nicht bekannt sind oder die aus anderen Gründen nicht relevant für ihr Kalkül sind (vgl. Abschnitt 2.1.2). Gerade wenn die Akteure die Auswirkungen ihrer Handlungen auf nachfolgende Spiele nicht berechnen, kann dies die Effizienz des Ergebnisses des Implementationsprozesses beeinträchtigen.

Ein zweites Beispiel für sequentielle Verhandlungen im Implementationsprozeß sind Verhandlungen zwischen den gleichen Akteuren in mehreren Teilschritten, sei es über Teilmengen eines gleichen Verhandlungsgegenstands (z.B. sukzessive Verhandlungen zwischen Projektträger und Arbeitsamt über die Zuweisung von Teilnehmern für verschiedene ABM-Projekte) oder mehrere verbundene Verhandlungsgegenstände (im Beispiel Verhandlungen über die Anzahl der ABM-Bewilligungen und anschließend über die Zuweisungskriterien). Auch hier kann die sequentielle Verhandlungsstruktur zu Ineffizienz und/oder zu unterschiedlichen Verteilungen der Gewinne führen.

Im Politikprozeß gibt es somit zahlreiche Situationen, in denen entweder in verschiedenen Akteurskonstellationen über verbundene Gegenstände oder Teilmengen eines einzigen Verhandlungsgegenstandes verhandelt wird oder aber zwischen den gleichen Spielern die Gegenstände sequentiell zur Verhandlung kommen. Im folgenden werden diese unterschiedlichen Varianten sequentieller Spiele am Beispiel der Verhandlungen über beschäftigungswirksame Projekte nach § 249h AFG im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Effizienz der Verhandlungsergebnisse und die Verteilung der Kooperationsgewinne theoretisch durchgespielt. Im letzten Abschnitt wird erörtert, welche Schlußfolgerungen für die Gestaltung des Implementationsprozesses gezogen werden können.

5.2.1 Ineffizienz bei sequentiellen Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren

Eine theoretisch triviale, praktisch jedoch durchaus relevante Quelle der Ineffizienz ist die Situation, in der Auswirkungen von Verhandlungsergebnissen auf die nachfolgenden Spiele nicht berücksichtigt werden, weil sie z.B. nicht bekannt sind oder unterschiedliche Akteursgruppen die Teilverhandlungen führen. Bei den

Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern über die gemeinsame Implementation beschäftigungswirksamer Projekte ist diese Situation bei der Anwendung einer Kostenteilungsregel gegeben, die entworfen wurde, ohne ihre spätere Anwendung auf die Beschäftigungsprojekte vorherzusehen. Diese Kostenteilungsregel war 1992 für die Aufteilung der Kosten von Altlastensanierungsmaßnahmen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern vereinbart worden. Es handelt sich damit zwar um die gleichen Verhandlungspartner, die später miteinander über die Allokation der Projektplätze verhandelten, nur war dies den Akteuren zum Zeitpunkt der Verhandlung über die Kostenteilungsregel noch nicht bekannt, da damals der § 249h AFG als gesetzliche Grundlage noch gar nicht bestand. Die Ausgestaltung der Kostenteilungsschlüssel als Funktion von Projektgrößen konnte somit nicht die Rationalität beschäftigungswirksamer Projekte berücksichtigen.

Die Effizienzverluste dieses Vorgehens können durch einen Vergleich der Lage der Nutzen Grenzen bei der Anwendung der exogen vorgegebenen Kostenteilungsregel mit dem Ergebnis einer simultanen Verhandlung über die regionale Allokation von Arbeitsplätzen und die Aufteilung der Kosten ermittelt werden. Eine Nutzen Grenze F_2 , die sich gegenüber der ursprünglichen Nutzen Grenze F_1 graphisch weiter außen befindet, kennzeichnet ein höheres erreichbares Nutzenniveau der Verhandlungspartner. Um den Vergleich der erreichbaren Nutzenniveaus anzustellen, werden für die simultane Verhandlung folgende Annahmen getroffen. Das Land hat genau wie bei der bestehenden Kostenteilungsregel mindestens 25% (m_L) und maximal 40% der Kosten (M_L) zu tragen, die Treuhandanstalt entsprechend mindestens 60% (m_T) und maximal 75% (M_T). Es besteht also die gleiche Bandbreite für die Kostenübernahme des Landes bzw. der Treuhandanstalt wie zuvor, aber die Kostenteilung und die regionale Allokation von Arbeitsplätzen werden nun simultan bestimmt. Bei der Maximierung muß jetzt gegenüber dem Ansatz (5-4) als weitere Nebenbedingung $m_L \leq k_{ij} \leq M_L$ berücksichtigt werden. Aus dem Kuhn-Tucker-Theorem folgt der Lagrange-Ansatz:

$$\begin{aligned}
 \max_{\sum_j x_{ij}^{k_{ij}}} L = & \pi \left(-\sum_i \left(\sum_j x_{ij} - a_i \right)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij} \right) \\
 & + (1 - \pi) \left(-\sum_i \left(\sum_j x_{ij} - b_i \right)^2 - t \sum_i \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} x_{ij} \right) \\
 & + \lambda \left(\sum_i \left(\sum_j x_{ij} - a_i \right) \right) \\
 & + \varphi_{ij} \left(M_L - k_{ij} \right) \\
 & + \gamma_{ij} \left(k_{ij} - m_L \right)
 \end{aligned} \tag{5-14}$$

Die Bedingung erster Ordnung für die regionale Teilnehmerallokation ist:

$$\begin{aligned} \sum_j x_{ij} = & \pi a_i + (1-\pi) b_i + \frac{\pi r}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_j \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \\ & + \frac{(1-\pi)t}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_j \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) \end{aligned} \quad (5-15)$$

Sie ist mit der Gleichung (5-5) des Grundmodells identisch. Die Bedingung erster Ordnung für die Kostenteilung ist (vgl. Anhang 3)

$$-\pi p_{ij} x_{ij} + (1-\pi) t p_{ij} x_{ij} - \varphi_j + \gamma_j = 0 \quad (5-16)$$

Daraus folgt (vgl. ebenfalls Anhang 3)

$$k_{ij} = \begin{cases} M_L & \text{wenn } \pi r < (1-\pi)t \\ m_L & \text{wenn } \pi r > (1-\pi)t \\ m_L \leq k_{ij} \leq M_L & \text{wenn } \pi r = (1-\pi)t \end{cases} \quad (5-17)$$

Effiziente Kontrakte weisen dem Land damit immer dann einen maximalen Finanzierungsbeitrag M_L zu, wenn das Produkt seiner Nutzenzuteilung π und seiner relativen Geldpräferenz r niedriger ist als das entsprechende Produkt der Treuhandanstalt. Im umgekehrten Fall ist es effizient, daß das Land den Mindestbeitrag m_L und die Treuhandanstalt entsprechend ihren Höchstbeitrag für alle gemeinsam finanzierten Projekte zahlt. Nur wenn die beiden Produkte den gleichen Wert annehmen, ist jede Kostenteilung effizient. Diese Regel mutet also demjenigen den höheren Kostenbeitrag zu, dem Geld relativ zur Allokation weniger bedeutet, gewichtet mit der Proportion, in der beide Spieler mit π Nutzen zugewiesen bekommen.⁶⁰ Für alle Projekte ist demnach die gleiche Kostenteilung anzuwenden. Zu beachten ist, daß die Kostenteilung bei der simultanen Verhandlung im Unterschied zu der tatsächlich angewandten exogenen Kostenteilungsregel keine Funktion der Teilnehmerzahlen in einzelnen Projekten ist. Bei den hier unterstellten Nutzenfunktionen spielen Projektgrößen also offenbar keine Rolle.

Um aufwendige Berechnungen zu vermeiden, kann die Überlegenheit der simultanen Verhandlung über die Anwendung der exogenen Kostenteilungsregel durch folgenden Vergleich gezeigt werden. Es werden ein Punkt auf der Pareto-grenze F_1 der ursprünglichen Verhandlung mit exogener Kostenteilungsregel (Gleichung 5-4) und ein Punkt der Pareto-grenze F_2 (Gleichung 5-14) der simulta-

60 Gäbe es keine Beschränkung der Bandbreite, in der die Kosten zu teilen sind, würde der Spieler mit der geringeren gewichteten Geldpräferenz die gesamten Kosten tragen. Dieses starke Ergebnis ist bedingt durch die funktionale Form des Kostenterms der Nutzenfunktionen, da ein linearer Term notwendig eine Ecklösung ergibt. Ein quadratisch modellierter Term würde eine interne Lösung ermitteln. Da hier der Effizienzvergleich im Vordergrund steht, brauchen diese Unterschiede jedoch nicht weiter verfolgt zu werden.

nen Verhandlung verglichen, in der die Steigung und folglich der korrespondierende Wert von π identisch sind. Angenommen, die simultan verhandelnden Parteien würden die gleiche Allokation $\sum_j x_{ij}$ wählen, die in der Verhandlung mit exogener Kostenteilung effizient ist. Aus Gleichung (5-14) ist unmittelbar abzulesen, daß die Summe der *disutilities* aus den Kostentermen minimiert wird, indem der Spieler mit der geringeren gewichteten Geldpräferenz seinen höchsten Kostenbeitrag beisteuert. Dies ergibt immer dann einen Effizienzvorteil gegenüber der Anwendung der exogenen Kostenteilungsregel, wenn diese in Abhängigkeit von den Projektgrößen eine davon abweichende Kostenteilung bestimmt hätte. Der Effizienzverlust aus der exogenen Regel wird mit jedem Projekt größer, bei dem die Kostenteilungsregel vom optimalen Finanzierungsbeitrag abweicht. Durch eine Anpassung der Allokation an die optimale Kostenteilung können sich die Spieler in der simultanen Verhandlung zusätzlich verbessern. Da dies für alle Punkte entlang der Paretokurve gilt, ist das erreichbare Nutzenniveau $F_2 > F_1$. Die simultane Verhandlung ist somit effizienter als die Anwendung der exogenen Kostenteilungsregel bei den Verhandlungen über die Arbeitsplatzallokation.

5.2.2 Ineffizienz und Verteilungsfolgen sequentieller Verhandlungen über verschiedene Verhandlungsgegenstände

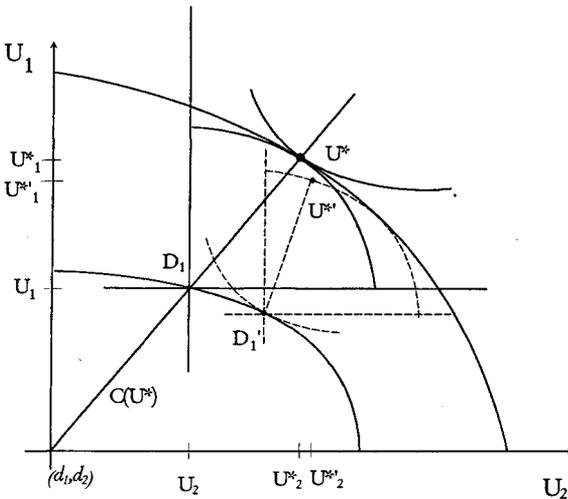
Im vorhergehenden Abschnitt wurden die Effizienzverluste infolge sachlich getrennter Verhandlungen, bei denen in der ersten Spielrunde die Auswirkungen auf die zweite Spielrunde nicht berücksichtigt wurden, betrachtet. In diesem Abschnitt soll es nun um sequentielle Verhandlungen zwischen den gleichen Spielern gehen, bei denen erst ein Gegenstand und anschließend ein zweiter zur Verhandlung kommt. Bei den Verhandlungen zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt ist die getrennte Verhandlung über die Anzahl der Förderfälle pro Bundesland und über die Allokation der Arbeitsplätze ein Beispiel. Als zweites Beispiel soll hier die Möglichkeit sequentieller Verhandlungen zuerst über die Kostenteilung und anschließend über die Projektallokation zwischen den gleichen Verhandlungspartnern theoretisch analysiert werden.

Über die Effizienz von ein- und zweistufigen Verhandlungsspielen zwischen denselben Verhandlungspartnern kann die Analyse von zusammengesetzten Verhandlungsspielen (*composite bargaining games*) Aufschluß geben (vgl. Harsanyi 1977: 180ff. sowie die Anwendung bei Ott 1992: 98ff.). Zusammengesetzte Verhandlungsspiele bestehen aus zwei oder mehr Stufen. In der ersten Stufe verhandeln die Spieler über die Aufteilung der Kooperationsgewinne aus einem Verhandlungsgegenstand gegenüber den Konfliktauszahlungen d_1 und d_2 und erreichen dabei die Auszahlungen U_1 und U_2 . In der zweiten Stufe sind diese Verhandlungsergebnisse die Konfliktauszahlungen, in bezug auf die über einen zweiten Gegenstand ver-

handelt wird, wobei U^*_1 und U^*_2 die Auszahlungen dieses zweiten Teilspiels kennzeichnen.

Nun fragt sich, unter welchen Umständen der Auszahlungsvektor (U^*_1, U^*_2) dem Ergebnis eines einstufigen Spiels, in dem simultan über beide Verhandlungsgegenstände mit den Konfliktauszahlungen d_1 und d_2 verhandelt wird, entspricht. Dies ist genau dann der Fall, wenn in der zweistufigen Verhandlung als Ergebnis der ersten Stufe ein Drohpunkt vereinbart wird, der die relative Verhandlungsposition der Spieler unverändert läßt, also als Konfliktpunkt in bezug auf (U^*_1, U^*_2) mit (d_1, d_2) äquivalent ist (vgl. Harsanyi 1977: 181). Das heißt, es gibt einen optimalen Drohpunkt als Ergebnis der ersten Spielstufe, der die Nutzenzuwächse der beiden Spieler so bemißt, daß beide Spieler nach der zweiten Stufe ihre Gesamtnutzenzuwächse maximieren können. Gibt es kein physisches Verhandlungsergebnis, das diesem Drohpunkt entspricht, können die Spieler einen Quasi-Drohpunkt vereinbaren (vgl. Ott 1992: 98).

Abbildung 5-5: Zusammengesetztes Verhandlungsspiel



Quelle: Ott (1992: 99).

Die Abbildung stellt das zweistufige Spiel dar. Die Konfliktauszahlungen (d_1, d_2) sind hier so normiert, daß sie mit dem Ursprung zusammenfallen. In der ersten Verhandlungsrunde sind alle Auszahlungsvektoren des unteren Auszahlungsraumes für die Verhandelnden erreichbar. Jeder gewählte Auszahlungsvektor der ersten Verhandlungsrunde ist der Drohpunkt eines zweiten Spiels. Von jedem

Drohpunkt aus eröffnet sich den Spielern ein Auszahlungsraum, der mit den erreichbaren Lösungen beim zweiten Verhandlungsgegenstand korrespondiert. Die äußere Nutzengrenze in der Abbildung umfaßt die Auszahlungsräume aller möglichen Spiele der zweiten Spielstufe. Als Ergebnis der ersten Verhandlungsstufe wird in der Abbildung ein Auszahlungsvektor (U_1, U_2) vereinbart. Dieser Auszahlungsvektor ist der Drohpunkt D_1 für die zweite Verhandlungsstufe. Er liegt auf der Gerade der äquivalenten Konfliktpunkte $C(U^*)$ und führt somit in der zweiten Spielstufe zum gleichen Verhandlungsergebnis U^* , das auch die simultane Verhandlung beider Gegenstände in bezug auf (d_1, d_2) ergeben hätte.

Allerdings wird der resultierende Drohpunkt des ersten Teilspiels in der Regel nicht mit dem Drohpunkt identisch sein, der notwendig ist, um das beste Ergebnis nach der zweiten Spielstufe zu erreichen (Harsanyi 1977: 181f.). Ein mit U^* äquivalenter Drohpunkt weist an der Nutzengrenze des ersten Teilspiels die gleiche Steigung $|1 - \pi/\pi|$ (marginale Rate des Nutzentransfers) auf wie in der Lösung U^* . Unterschiedliche mathematische Eigenschaften der Auszahlungsräume des ersten Teilspiels und der zweiten Teilspiele führen jedoch zu verschiedenen marginalen Raten des Nutzentransfers in der Nash-Lösung. Unterscheidet sich z.B. die Risikosensitivität der Spieler gegenüber dem ersten Verhandlungsgegenstand, resultiert im ersten Teilspiel aus der unterschiedlichen funktionalen Form der Nutzenfunktionen eine andere Aufteilung der Kooperationsgewinne als bei gleicher Risikosensitivität. Diese Arbeit verwendet identische funktionale Formen der Nutzenfunktionen, wobei die Unterschiede in der Risikosensitivität in der Verhandlungsmacht der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung ausgedrückt werden. Asymmetrien in der Verhandlungsmacht, die in der im letzten Kapitel eingeführten nicht-kooperativen Interpretation neben der Risikosensitivität auch andere Faktoren wie eine Bevorzugung eines Spielers durch die Spielregeln oder eine relative Begünstigung durch sonstige exogene Faktoren beinhalten, sind somit eine komplementäre Erklärung dafür, daß sich in einem Teilspiel eine andere Aufteilung der Nutzenzuwächse ergibt als im simultanen Spiel über beide Verhandlungsgegenstände. Dies läßt sich auch an der Beziehung ablesen, die im asymmetrischen Nash-Verhandlungsmodell der Implementation im vorhergehenden Unterkapitel abgeleitet wurde (vgl. Gleichung 5-10). Dort sind es die mit der Verhandlungsmacht gewichteten Nutzenzuwächse, die die marginale Rate des Nutzentransfers im Optimum bestimmen.

Die Annahme, daß die Verhandlungsmacht zwischen verschiedenen Teilspielen von sequentiellen Verhandlungen variieren kann, ist nicht selbstverständlich. So weist Manning (1987: 125) darauf hin, daß die Verhandlungsmacht eines Spielers über zwei Spielrunden nicht völlig unabhängig voneinander sein kann, da davon auszugehen ist, daß seine Zeitpräferenzen und seine Risikosensitivität in bezug auf alle Verhandlungsgegenstände identisch sind. Unterschiede in der Risikosensitivität und in den Zeitpräferenzen drücken die subjektive Dringlichkeit für

den Akteur aus, eine Einigung zu erzielen. Diese Dringlichkeit kann variieren, da sie durch vielfältige institutionelle – also variable – Faktoren bedingt ist. Zum Beispiel kann ein Bürokrat gegenüber der Einhaltung seiner Dienstvorschriften risikoavers sein, während er in bezug auf die politische Wirkung der von ihm vertretenen Organisation risikoneutral ist. Der Grund hierfür sind die Unterschiede in den jeweils drohenden Anreizen bzw. Sanktionen bei Nichterfüllung der Zielvorgaben. Als zweites Beispiel können die Risiken eines exogenen Abbruchs der Verhandlungen über die Spielstufen variieren. Bei der Verhandlung über ein Landeskontingent an Förderfällen besteht z.B. für ein einzelnes Bundesland ein hohes Risiko, daß ein anderes Bundesland einige der von der Treuhandanstalt insgesamt geplanten Förderfälle an sich zieht. Sind die Förderfälle dann festgelegt, geht das Risiko eines ergebnislosen Abbruchs der Verhandlungen gegen null und das betreffende Bundesland kann in aller Ruhe über die Allokation der Projektplätze verhandeln und dabei eine höhere Verhandlungsmacht entfalten.

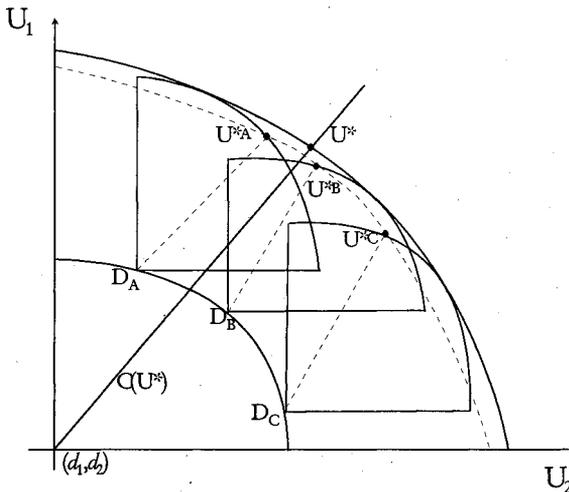
Unterschiede in der Verhandlungsmacht eines Spielers können sich auch aus Variationen in den Spielregeln der Verhandlungen über die Verhandlungsrunden ergeben (Manning 1987: 125). Das Land kann z.B. in den Verhandlungen über die Kostenteilung dadurch einen Vorteil haben, daß der Ausgangspunkt für die Verhandlungen eine bereits bestehende Kostenteilungsregel zu seinen Gunsten ist. Im zweiten Verhandlungsschritt hat dagegen die Treuhandanstalt quasi das Recht des ersten Spielzuges, indem sie im Gegensatz zu den Ländern die Möglichkeit hat, Projektvorschläge von ihren Treuhandunternehmen anzufordern.

Wenn es die beschriebenen Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den Spielstufen gibt, liegen die Verhandlungslösungen der ersten Spielstufe in der Regel nicht auf der Geraden äquivalenter Konfliktpunkte und die alle zweiten Teilspiele umfassende Nutzengrenze wird in der Regel nicht erreicht. In Abbildung 5-5 ist D_1' das Ergebnis des Verhandlungsspiels, das die Spieler ohne Rücksicht auf die zweite Spielstufe vereinbaren. Das Nash-Ergebnis nach der zweiten Spielstufe ist in diesem Fall U^{*2} . Es weist Spieler 2 einen höheren, Spieler 1 einen niedrigeren Nutzen zu als U^* . Jeder Drohpunkt, der rechts von der Gerade äquivalenter Konfliktpunkte $C(U^*)$ liegt, bevorzugt Spieler 2, jeder links von der Gerade gelegene Drohpunkt bevorzugt Spieler 1 in der Nash-Lösung (Thomson 1987). Die Nutzengrenze des zweiten Teilspiels mit dem Drohpunkt D_1' berührt die Nutzengrenze, die alle möglichen Teilspiele der zweiten Stufe umfaßt. Allerdings liegt die Nash-Lösung U^{*2} nicht auf dieser Nutzengrenze, d.h. sie ist zwar effizient für das zweite Teilspiel, nicht aber wenn beide Teilspiele gemeinsam betrachtet werden. Es werden nicht alle gemeinsamen Produktionsmöglichkeiten ausgeschöpft, und der von beiden Spielern zusammen erreichte Nutzen ist niedriger als bei U^* .

Aus der Sicht des in der ersten Spielstufe relativ bevorzugten Spielers ist es immer rational, vom äquivalenten Konfliktpunkt abzuweichen, wenn er seine

Situation in der zweiten Spielstufe gegenüber U^* dadurch verbessern kann. Fershtman (1990) und Bac/Raff (1996) zeigen auch im Rahmen nicht-kooperativer Verhandlungstheorie, daß in sequentiellen Verhandlungen für Spieler ein Anreiz besteht, den Gegenstand zuerst zur Verhandlung zu bringen, bei dem sie eine höhere Verhandlungsmacht haben. Auch bei Fershtman kommt es unter bestimmten Umständen zu ineffizienten Verhandlungsergebnissen. Ott (1992: 101ff.) unterscheidet deshalb die technisch möglichen Verhandlungslösungen von den rationalen Verhandlungslösungen. Dies wird in Abbildung 5-6 veranschaulicht. In ihr sind drei Teilspiele der zweiten Spielstufe, deren Drohpunkt nicht identisch mit einem in bezug auf (d_1, d_2) äquivalenten Drohpunkt ist, abgebildet. Im Teilspiel A wird Spieler 1, in den Teilspielen B und C Spieler 2 seine bessere Ausgangslage dazu nutzen, für sich ein besseres Ergebnis zu erzielen als U^* . Diese Ergebnisse rationalen Handelns liegen in der Regel nicht auf der Nutzengrenze der technisch möglichen Verhandlungslösungen, sind aber pareto-optimal, da es keine andere Allokation gibt, die beide Spieler bevorzugen (ebd.). Die Menge aller rational erreichbaren Verhandlungslösungen ist in der Abbildung mit der gestrichelten Nutzengrenze gekennzeichnet, sie liegt vollständig innerhalb des Raumes der technisch möglichen Verhandlungslösungen.

Abbildung 5-6: Technisch mögliche und rationale Verhandlungslösungen



Quelle: Ott (1992: 102).

Nur durch eine verbindlich vereinbarte Kompensationszahlung könnte Spieler 1 Spieler 2 dazu bewegen, sich auf den Quasi-Drohpunkt D_1 festzulegen. Diese Kompensation müßte der Höhe nach mindestens $U_2^* - U_2$ in Abbildung 5-5 betragen. Die Voraussetzung für die Vereinbarung eines in bezug auf (d_1, d_2) äquivalenten Drohpunkts D_1 ist allerdings, daß die Spieler in verbindlichen Abmachungen die Kompensation desjenigen Spielers festlegen können, der einen Drohpunkt zu seinen Ungunsten akzeptiert, damit der Gesamtnutzen des Spiels maximiert werden kann.

Um alle Produktionsmöglichkeiten ausnutzen zu können, sind somit bindende Verträge über die (Um)Verteilung der Kooperationsgewinne der zweiten Spielstufe notwendig. Dies setzt einerseits voraus, daß im Implementationsprozeß solche Kompensationen möglich sind, und andererseits, daß die Verträge darüber durchsetzbar sind. Unter den Kompensationsmöglichkeiten im politischen Prozeß unterscheidet Scharpf (1992: 65ff.) Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte. Bei ersteren wird die Kompensation durch monetäre Zahlungen erreicht, bei letzteren durch die Kombination mehrerer Projekte mit unterschiedlichen Nutzenbewertungen, die in der Summe die gewünschte Aufteilung der Kooperationsgewinne herstellen. Monetäre Zahlungen haben dabei den Vorteil, daß sie im Gegensatz zu Kompensationsprojekten beliebig teilbar sind. Zweitens setzen sie nicht wie Koppelgeschäfte voraus, daß gleichzeitig mehrere gemeinsame Projekte vorhanden sein müssen, bei denen die Kompensationsansprüche sich saldieren. Andererseits können Ausgleichszahlungen im politischen Prozeß aus rechtlichen, normativen oder faktischen Gründen unmöglich sein, d.h. sie können an haushaltsrechtlichen Bestimmungen, an der Akzeptanz der Beteiligten insbesondere bei Richtungskonflikten oder an einem Mangel verfügbarer Mittel scheitern (vgl. dazu Mayer 1994: 454ff.). In der hier betrachteten Situation, in der sequentiell über zwei unterschiedliche Gegenstände verhandelt wird, ist prinzipiell die Möglichkeit gegeben, ein Zugeständnis in der ersten Verhandlungsrunde an eine Kompensation in der zweiten Teilverhandlung zu koppeln und umgekehrt. Wenn die Ergebnisse aus der ersten Verhandlungsrunde jedoch schon implementiert werden, bevor auch die zweite beendet ist, also keine simultane Kompensation stattfindet, steht wiederum die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Verträgen im Vordergrund.

Die Durchsetzbarkeit von Verträgen kann durch endogene oder exogene Mechanismen sichergestellt sein (vgl. im folgenden Ott 1992: 110ff.). Ein Vertrag ist selbst-stabilisierend, wenn die Vertragspartner zu keiner Zeit einen Anreiz haben, von seiner Erfüllung abzuweichen. Bei der Betrachtung der jeweiligen Anreize müssen die Gewinne aus dem Vertragsbruch den möglichen Kosten gegenübergestellt werden. Gewinne entstehen für den Spieler, der in der ersten Verhandlungsrunde bereits Zugeständnisse des anderen genossen hat und dessen Verhandlungsmacht sich demzufolge in der zweiten Runde verbessert. Sein Interesse, dem anderen die fällige Kompensation der Vorleistungen zu verweigern

und statt dessen neu zu verhandeln, könnte erstens durch die zusätzlich entstehenden Transaktionskosten kompensiert werden. Ist dies nicht der Fall, können Nachteile in zukünftigen Verhandlungen einen Anreiz darstellen, den Vertrag zu erfüllen. Dabei sind zukünftige Verhandlungen mit dem gleichen Partner von Verhandlungen mit anderen Partnern zu unterscheiden. Bei ersteren droht zukünftige Nicht-Kooperation im Sinne einer *tit-for-tat*-Strategie. Allerdings zwingen wiederholte Spiele nur bei einer hinreichenden Anzahl von Wiederholungen zur Kooperation. Bei letzteren droht ein Verlust der Reputation als kooperativer Verhandlungspartner gegenüber anderen zukünftigen Interaktionspartnern, der die Realisierung zukünftiger Kooperationsgewinne verhindern kann. Dieser Kooperationsanreiz setzt jedoch voraus, daß das nicht-kooperative Verhalten von Dritten beobachtbar ist.

Die Durchsetzbarkeit von Verträgen durch exogene Mechanismen (Sanktionen) setzt in der Regel voraus, daß sie explizit und vollständig formuliert sind und Vertragsabweichungen von Dritten beobachtet werden können. Im Verwaltungshandeln ist dies zwar prinzipiell der Fall. Allerdings ist insbesondere die Implementationsphase die Phase im Politikzyklus, in der geschriebene Gesetze, Verordnungen und Abkommen auf der Umsetzungsebene konkretisiert werden. Hier werden typischerweise keine expliziten Verträge formuliert bzw. erst dann, wenn erprobte Verhandlungsergebnisse auf Dauer in standardisierte Prozeduren übernommen werden sollen. Daher wird in der Implementation die endogene Durchsetzung von Verträgen im Vordergrund stehen.

Die angestellten Überlegungen werden nun abschließend auf die Verhandlungen über Beschäftigungsprojekte in Ostdeutschland angewendet. In einem sequentiellen Spiel über die Kostenteilung und die Allokation von Projektplätzen ohne die Möglichkeit, Kompensationen festzulegen, könnte zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern folgendes geschehen. Angenommen, die Treuhandanstalt hat eine relative Geldpräferenz von $t=0,7$, die höher ist als die relative Geldpräferenz des Landes von $r=0,4$. Der Wert von π bei U^* sei $0,6$. Bei der simultanen Verhandlung würde, wie im vorhergehenden Abschnitt gezeigt wurde (Gleichung 5-17), die Kostenteilung in Abhängigkeit des Produkts von π und der relativen Geldpräferenz bestimmt werden. Da $\pi < (1-\pi)t$, müßte das Land seinen maximalen Finanzierungsbeitrag, M_L , beisteuern und die Treuhandanstalt entsprechend ihren minimalen Beitrag. Würde die Kostenteilung ohne Rücksicht auf das nachfolgende Spiel verhandelt, spielten die relativen Geldpräferenzen, die die relative Bedeutung des Nutzens des Geldes im Vergleich zum Nutzen der Allokation erfassen, hingegen in den Verhandlungen keine Rolle mehr. Der Ausgang der Verhandlung richtete sich nur nach der Nutzenzuweisung π . Wenn in diesem Teilspiel $\pi > (1-\pi)$, würde das Land nur seinen minimalen Beitrag, m_L , zur Kooperation beisteuern müssen, die Treuhandanstalt dagegen ihren maximalen Beitrag. Wie im vorhergehenden Abschnitt gezeigt wurde, realisieren beide Spieler zusammengenommen ein

geringeres Nutzenniveau, wenn sie von der optimalen Kostenteilung abweichen, die Verhandlungslösung ist ineffizient. Das Land erhält einen größeren Anteil der Kooperationsgewinne als bei der simultanen Verhandlung.

Über das gesamte Spiel gesehen könnte das Land bei sequentiellen Verhandlungen einen Anreiz haben, sich in den Verhandlungen über die Kostenteilung zurückzuhalten und den größeren Kostenbeitrag für sich zu vereinbaren. Die Voraussetzung hierfür wäre, daß bei der anschließenden Verhandlung über die Allokation der Projektplätze seine Zurückhaltung durch ein Entgegenkommen der Treuhandanstalt entsprechend honoriert würde. Damit wäre beiden gedient, weil für das Land unter den getroffenen Annahmen die Allokation relativ wichtiger ist als seine Kosten. Da letztendlich die Allokation und die Kostenteilung simultan implementiert werden, gäbe es in diesem Fall kein Durchsetzungsproblem. Die oben erwähnten endogenen wie exogenen Durchsetzungsmechanismen würden hier jedoch nicht greifen. Die Interaktionen zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt waren explizit nicht auf Dauer angelegt, da die Auflösung der Treuhandanstalt fest beschlossen war. Insofern waren für sie Reputationseffekte für zukünftige Kooperationen nicht von Belang. Eine exogene Durchsetzung der Vereinbarungen wäre daran gescheitert, daß diese im Implementationsprozeß nicht in formalisierten Vereinbarungen getroffen, sondern informell auf der operationalen Ebene formuliert wurden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in Verhandlungen zwischen den gleichen Spielern, bei denen zwei Verhandlungsgegenstände sequentiell zur Abstimmung kommen, das Verhandlungsergebnis von dem einer simultanen Verhandlung über beide Gegenstände abweicht, wenn die Verhandlungsmacht über die Verhandlungsrunden variiert. Derjenige Spieler, der in bezug auf den ersten Verhandlungsgegenstand die höhere Verhandlungsmacht hat und diese auch entfaltet, kann sich beim Verhandlungsergebnis nach beiden Teilverhandlungen besserstellen. Zusammengenommen realisieren die Spieler dann jedoch ein geringeres Nutzenniveau als bei simultanen Verhandlungen. Der in der ersten Runde mächtigere Spieler könnte durch verbindliche Verträge über spätere Kompensationen dazu bewegt werden, seine Verhandlungsmacht nicht voll auszuüben, sondern einen Quasi-Drohpunkt zu vereinbaren. Voraussetzung hierfür ist, daß solche Kompensationen möglich und die Verträge endogen oder exogen durchsetzbar sind bzw. die Implementation der Verhandlungsergebnisse simultan erfolgt.

5.2.3 Verteilungsfolgen der Parzellierung eines Verhandlungsgegenstands

Eine sequentielle Verhandlungsstruktur kann sich nach den vorangegangenen Überlegungen sowohl auf die Effizienz der Nash-Verhandlungsergebnisse auswirken als auch auf die Verteilung der Kooperationsgewinne. Eine weitere Variante

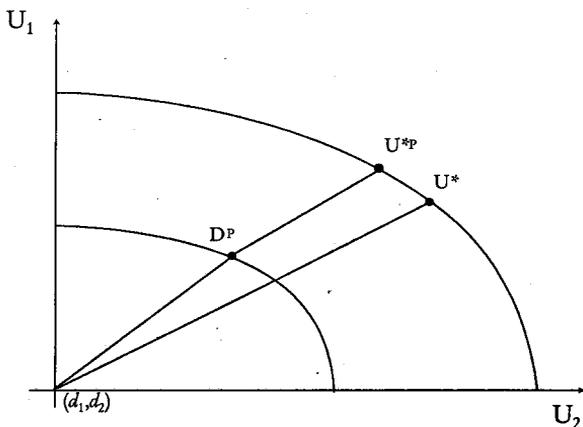
dieses Sachverhalts zeigt Klemisch-Ahlert (1991: 109ff.) für sequentielle Verhandlungen über Teilmengen eines gleichen Verhandlungsgegenstands, wobei ihre Analyse auf der Annahme unterschiedlicher Risikosensitivität der Verhandlungspartner beruht. Sequentielle Verhandlungen führen in diesem Fall nicht zu Ineffizienz, sondern lediglich zu Unterschieden in der Verteilung, d.h. dem Verhandlungsergebnis nach Nash-Verhandlungen in mehreren Teilschritten entspricht ein anderes Auszahlungspaar auf der Nutzengrenze als bei einer simultanen Verhandlung. Verhandlungen über Teilmengen eines Gegenstands können z.B. auftreten, wenn sich wählbare Alternativen erst nach und nach eröffnen. Als ein Beispiel aus dem Bereich der Politikimplementation wurden oben sukzessive Verhandlungen zwischen einem Projektträger und dem Arbeitsamt über die Zuweisung von Teilnehmern aus nacheinander bewilligten ABM-Anträgen angeführt. In bezug auf die Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern soll hier das Beispiel der Verhandlungen in Sachsen-Anhalt 1995 exemplarisch betrachtet werden (vgl. Abschnitt 3.3.3). Bei diesen Verhandlungen haben sich die Akteure zunächst auf die Allokation eines Teils der letztendlich vereinbarten Förderfälle geeinigt und das restliche Stellenkontingent zu einem späteren Zeitpunkt verhandelt.

Klemisch-Ahlert legt im Prinzip die gleiche Verhandlungsstruktur zugrunde wie sie oben im Rahmen der *composite bargaining games* eingeführt wurde, nur daß diesmal über Teilmengen eines gleichen Gegenstands verhandelt wird. Die Verhandlungsergebnisse der ersten Runde sind wiederum der Drohpunkt der zweiten Verhandlungsrunde. Die Frage ist nun, wie die Abgrenzung der zur Verhandlung stehenden Teilmengen das Ergebnis nach der Verhandlungssequenz beeinflußt, und zweitens, welche Verhandlungspartei von der Parzellierung einen Vorteil hat. Die Analyse beruht auf der Annahme unterschiedlicher Risikosensitivität der Verhandlungspartner. Eine Partei ist in bezug auf den Verhandlungsgegenstand risikoneutral, die andere risikoavers. Wie oben diskutiert, ist diese Annahme für Verhandlungsergebnisse im Prinzip gleichwertig mit der Annahme asymmetrischer Verhandlungsmacht zwischen den Spielern. Da hier allerdings jeweils Teilmengen des gleichen Verhandlungsgegenstands verhandelt werden, kann nicht von einer konstanten Verhandlungsmacht über alle Verhandlungsrunden ausgegangen werden, die jeweils die gleiche Risikosensitivität ausdrückt. Vielmehr wirkt sich Risikoaversion einer Partei bei einer geringen zur Verhandlung stehenden Menge weniger stark (benachteiligend) auf das Verhandlungsergebnis aus als bei einer großen Menge, d.h. mit zunehmender zur Verhandlung stehender Menge nimmt ihre Verhandlungsmacht ab. Der Grund sind die abnehmenden Grenznutzen der konkaven Nutzenfunktion. Während bei den ersten verfügbaren Einheiten des Verhandlungsgegenstands die Nutzenzuwächse, die der risikoscheue Verhandlungspartner zur Maximierung des Nash-Produkts „besteuert“, noch relativ groß sind, nehmen sie mit zusätzlichen Einheiten immer weiter ab. Es folgt

eine Aufteilung des Verhandlungsgegenstandes zu seinen Ungunsten, die ihn mit zunehmenden Geldeinheiten überproportional benachteiligt (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.2.2).

Der Effekt einer Parzellierung des Verhandlungsgegenstandes ist folglich, daß die risikoaverse Partei im ersten Verhandlungsschritt ein Ergebnis erzielt, das ihr eine günstige Ausgangsposition für den zweiten Verhandlungsschritt gibt. Dies veranschaulicht Abbildung 5-7.

Abbildung 5-7: Parzellierung eines Verhandlungsgegenstands



Quelle: Klemisch-Ahlert (1991: 113).

Im ersten Verhandlungsschritt über eine Teilmenge des Verhandlungsgegenstands kann der risikoaverse Spieler einen höheren Nutzenszugewinn gegenüber dem risikoneutralen Spieler realisieren als bei der Verhandlung einer größeren Menge des gleichen Verhandlungsgegenstands. Die Steigung in der Nash-Lösung der Teilmenge, D^P , hat folglich einen höheren Betrag als die Steigung in U^* . Mit D^P als Drohpunkt für den zweiten Verhandlungsschritt kann sich die risikoaverse Person gegenüber der simultanen Verhandlung verbessern. Die Begründung hierfür folgt der Argumentation im vorherigen Abschnitt. Das Ergebnis ist, daß die schrittweise Verhandlung des Verhandlungsgegenstands den risikoaversen Spieler nach allen Teilverhandlungen besserstellt als die simultane Verhandlung über alle Teilmengen. Die risikoneutrale, also verhandlungsmächtige, Spielerin wird dagegen schlechtergestellt. Das bedeutet, daß durch ein schrittweises Verhandlungsverfahren die Wirkung der Risikosensitivität auf die Verteilung der Kooperationsgewinne in der Nash-Lösung teilweise kompensiert wird (Klemisch-Ahlert 1991: 116). Je nach den

zugrunde gelegten Nutzenfunktionen läßt sich die aus der Sicht der risikoaversen Partei optimale Größe und Anzahl der Parzellierungen ermitteln.

Dadurch, daß die Verhandlungen über sukzessiv zur Disposition stehende Teilmengen des gleichen Verhandlungsgegenstandes stattfinden, sind hier die oben diskutierten Effizienzverluste ausgeschlossen. Der Grund liegt darin, daß in diesem Modell die Entscheidungen über den ersten Teilbetrag nicht die Produktionsmöglichkeiten bei der zweiten Verhandlung einschränken.

Für die sukzessive Verhandlung über die Allokation von Projektplätzen in Sachsen-Anhalt 1995 kann aus dieser Analyse folgende Schlußfolgerung gezogen werden. Diejenige Partei, die bei der Verhandlung über eine Teilmenge der Projektplätze eine höhere Verhandlungsmacht hat als über die gesamte Menge – hierin drückt sich die Risikoaversion dieser Partei aus –, konnte durch die Parzellierung einen Nutzenzugewinn gegenüber der simultanen Verhandlung realisieren. Die andere wurde entsprechend benachteiligt. Im Ergebnis wurden die Auswirkungen der Asymmetrien in der Risikosensitivität zwischen den Verhandlungspartnern dadurch teilweise ausgeglichen. Vergleicht man allerdings den Nutzen einer sequentiellen Bereitstellung von Verhandlungsmengen mit der simultanen Bereitstellung, so sind bei beiden Parteien Opportunitätskosten für den entgangenen Nutzen aus den Maßnahmen, die erst spät realisiert wurden, zu veranschlagen. Die Verzögerung einer Einigung war in den realen Verhandlungen nicht exogen vorgegeben, sondern durch die Treuhandanstalt selbst verursacht. Diese Strategie kann im Rahmen von Nash-Verhandlungen mit vollständiger Information nicht als Ergebnis rationaler Handlung erklärt werden. Deshalb wird die Verhandlung in Sachsen Anhalt 1995 in die empirische Analyse des sechsten Kapitels nicht einbezogen.

5.2.4 Schlußfolgerungen für die institutionelle Gestaltung des Implementationsprozesses

Die Gestaltung der Verhandlungsstruktur im Implementationsprozeß hat nach dieser Analyse deutliche Auswirkungen auf die Effizienz der Verhandlungsergebnisse und die Verteilung der Kooperationsgewinne. Es wurde deutlich, daß bei einer sequentiellen Verhandlungsstruktur in einigen Fällen nicht alle technisch möglichen Kooperationsgewinne von rationalen Spielern realisiert werden und die Aufteilung der Kooperationsgewinne von der Aufteilung bei einer simultanen Verhandlung abweichen kann. Hier wird nun reflektiert, welche Empfehlungen über die Gestaltung des Implementationsprozesses aus der theoretischen Analyse abgeleitet werden können. Grundlage für eine empirische Überprüfung können diese Überlegungen nicht sein, weil die Varianten empirisch bei der Implementation der Lohnkostenzuschüsse in Ostdeutschland nicht aufgetreten sind.

Die Schlußfolgerung aus der ersten behandelten Situation, nämlich der Verhandlung verbundener Entscheidungen in unterschiedlichen Akteurssystemen, ist zunächst einfach zu treffen. Unmittelbar miteinander verbundene Verhandlungsgegenstände sollten von den gleichen Akteuren verhandelt werden, oder zumindest sollten die Entscheidungen in Kenntnis und unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf nachfolgende Verhandlungen getroffen werden. Andererseits kann aus mehreren Gründen nicht daraus gefolgert werden, daß der gesamte Implementationsprozeß auf eine einzige Verhandlung aller Teilaspekte der Implementation unter Beteiligung aller Akteure reduziert werden sollte. Eine solche simultane Verhandlung wäre nicht praktikabel, sie würde nicht der Tatsache Rechnung tragen, daß Alternativen im Implementationsprozeß erst sukzessive entstehen, sie würde zu hohe Transaktionskosten verursachen, in ihrer Komplexität die beteiligten Akteure überfordern, einige Akteure vor Ort möglicherweise ausschließen und vieles mehr. In der Praxis wird zwischen den Möglichkeiten, alle Aspekte der Implementation zwischen den gleichen Akteuren zu verhandeln oder den Prozeß in Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen zu unterteilen, mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen abzuwägen sein. Die Implementation der §-249h-Länderprojekte, die im dritten Kapitel beschrieben wurde, ist ein gutes Beispiel einer schädlichen Unterteilung des Verhandlungsprozesses in Teilverhandlungen zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Die Entscheidungen, die zwischen den Projektträgern und den Arbeitsämtern und parallel dazu zwischen den Projektträgern und den Agenturen ausgehandelt wurden, führten in diesem Implementationssystem dazu, daß die Verhandlungsspielräume der fachpolitischen Vertreter gegenüber den Agenturen bzw. den Trägern stark eingengt waren bzw. nicht mehr existierten. Da jedoch in allen Bundesländern eine Einbeziehung der Fachpolitiker im Sinne einer politikfeldübergreifenden Kooperation ausdrücklich intendiert war, sind die Verhandlungsprozesse offensichtlich nicht zufriedenstellend strukturiert. Eine gemeinsame Verhandlung aller Beteiligten wäre hier zielfördernd gewesen. Bei den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern sind, wie gezeigt wurde, die Kostenteilung und die regionale Allokation von Arbeitsplätzen zwei Verhandlungsgegenstände, die zwischen den gleichen Akteuren verhandelt werden sollten, da sie hohe Interdependenzen untereinander aufweisen. Die getrennte Verhandlung hat vermutlich zu ineffizienten Verhandlungsergebnissen geführt, indem den Verhandlungspartnern die Möglichkeit verwehrt blieb, eine bestimmte Arbeitsplatzallokation durch eine höhere Kostenübernahme zu „erkaufen“ bzw. umgekehrt durch Zugeständnisse bei der Allokation Kosten einzusparen.

Eine zweites wichtiges Ergebnis ist, daß auch Verhandlungslösungen, die zwischen gleichen Akteuren vereinbart werden, von der Strukturierung des Verhandlungsprozesses abhängen. Die Reihenfolge und Anzahl von Verhandlungsschritten im Implementationsprozeß hat somit Auswirkungen auf die

Effizienz der Politikergebnisse und auf die Verteilung der Gewinne aus der Kooperation.

Ineffizienz entsteht bei sequentiellen Verhandlungen dadurch, daß in Abwesenheit bindender Verträge in allen Verhandlungsschritten die unmittelbaren Gewinnmöglichkeiten von rationalen Spielern ausgeschöpft werden, auch wenn diese Verhandlungsergebnisse spätere gemeinsame Gewinnchancen einschränken. Ohne bindende Verträge können die Akteure nicht darauf vertrauen, daß der Gewinnverzicht in einer Verhandlungsrunde in einer späteren mindestens kompensiert wird. Geht man davon aus, daß simultane Verhandlungen aus den oben genannten Gründen nicht immer sinnvoll sind, folgt hieraus für die Gestaltung des Implementationsprozesses einerseits die Notwendigkeit, die Möglichkeiten der gegenseitigen Kompensation im Politikprozeß auszubauen. Zweitens gilt es, die Durchsetzungskraft von Verträgen zu stärken. Beides ist prinzipiell dadurch möglich, daß die Schnittstellen der Zusammenarbeit zwischen den gleichen Akteuren vergrößert werden. Je mehr Interdependenzen zwischen ihnen bestehen, desto größer ist das Spektrum von Themen, die als Paket verhandelt werden können und deren Nutzenbilanz sich auf die gewünschte Verteilung der Kooperationsgewinne saldiert. Die Schnittstellen sollten auch intertemporal im Sinne einer langfristigen Zusammenarbeit gestärkt werden. Dadurch ergeben sich erstens Möglichkeiten, Zugeständnisse eines Verhandlungspartners zum Zeitpunkt t in $t+n$ zu kompensieren. Zweitens veranlassen Erwartungen über zukünftige Kooperationsgewinne die Parteien, Verträge nicht zu brechen. Hier folgt also eine ähnliche Empfehlung wie oben, nämlich das Spektrum an Interaktionen zwischen den gleichen Akteursgruppen inhaltlich und zeitlich zu erweitern.

Wie im zweiten Kapitel dargelegt wurde, kann es normativ erwünscht sein, auf die Verteilung der Kooperationsgewinne im Implementationsprozeß Einfluß zu nehmen, z.B. wenn aus demokratietheoretischen Gründen die Beteiligungsrechte Betroffener gestärkt werden sollen. Hier gibt es zum einen die Möglichkeit, die Verhandlungen über einen Gegenstand zu untergliedern, indem sukzessive über Teilmengen verhandelt wird. Wie oben gezeigt wurde, stärkt dies die Position des verhandlungsschwächeren, risikoaversen Spielers. Dies ist allerdings nur dann durchführbar, wenn die Untergliederung des Verhandlungsprozesses und die daraus resultierenden Verzögerungen der Realisierung der Kooperationsgewinne nicht den Ablauf der Implementation stören und die Transaktionskosten nicht zu hoch ausfallen. Bei zwei Verhandlungsgegenständen, die nacheinander verhandelt werden, kann die Reihenfolge, in der die Gegenstände zur Verhandlung kommen, von großer Bedeutung sein. Ist die Reihenfolge wählbar, so kann ein schwacher Verhandlungspartner nach den Ergebnissen der Analyse in 5.2.2 dadurch gestärkt werden, daß zuerst über den Gegenstand verhandelt wird, bei dem er über die höhere relative Verhandlungsmacht verfügt. Dies verschafft ihm eine günstige Ausgangsposition bei der zweiten Verhandlungsrunde. Sofern die Unterschiede in

der Verhandlungsmacht nicht in den Präferenzen des Spielers liegen (unterschiedliche Risikosensitivität zwischen zwei Verhandlungsgegenständen), besteht auch die Möglichkeit, auf die exogenen Faktoren Einfluß zu nehmen, die die Verhandlungsmacht bestimmen. Hierzu zählen die Spielregeln, die für jeden Verhandlungsschritt gelten, genauso wie die Konfliktauszahlungen vor der ersten Verhandlungsrunde sowie z.B. exogen vorgegebene Sanktionen und Anreize. Welche speziellen Faktoren die Verhandlungsmacht von Ländern und Treuhandanstalt bei ihren Verhandlungen über die Allokation von Beschäftigungsprojekten bestimmt haben, wird Gegenstand des nächsten Kapitels sein.

6 Modelltest und Determinanten der Verhandlungsmacht

In diesem Kapitel wird erstens die Gültigkeit des im fünften Kapitel entwickelten Nash-Verhandlungsmodells getestet, und zweitens werden die Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den Ländern erklärt, um sie damit einer normativen Bewertung zugänglich zu machen. Zunächst werden die unbekannt Parameter der Nutzengrenze (r, t, π) der Treuhandanstalt und der Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für die Jahre 1994 und 1995 auf der Grundlage des Modells geschätzt. π drückt aus, in welchem Verhältnis den Verhandlungspartnern im Verhandlungsergebnis Nutzen zugewiesen wird; r und t sind die relativen Geldpräferenzen der Länder bzw. der Treuhandanstalt, die ausdrücken, in welchem Verhältnis jeder Verhandlungspartner Nutzeneinheiten aus Geld gegen Nutzeneinheiten aus der Arbeitsplatzallokation tauschen würde. Diese Parameter liegen der Berechnung der Verhandlungsmacht zugrunde. Anschließend wird die Verhandlungsmacht der Länder (α) als lineare Funktion von Variablen modelliert, die die relative Dringlichkeit der Akteure, eine Einigung zu erzielen, ausdrücken.

6.1 Bestimmung der Parameter der Nutzengrenze

6.1.1 Allokationspräferenzen, Daten und Schätzverfahren

In diesem Abschnitt werden als erstes die Annahmen dargelegt, die der empirischen Darstellung der gewünschten Arbeitsplatzallokationen der Treuhandanstalt bzw. der Länder, a_i und b_i , zugrunde liegen. Diese optimalen Allokationen werden durch mehrere Indikatoren für die Präferenzen der Spieler repräsentiert, die linear miteinander verknüpft werden. Nachfolgend werden die Auswahl der Indikatoren und die Gewichte, die bei ihrer Aggregation angewendet werden, gerechtfertigt. Dabei wird auch darauf eingegangen, bei welchen Akteuren die im Modell als optional eingeführte Diskontierung der Kosten mit einem Indikator der Projektproduktivität angebracht ist. Weiterhin werden die unterschiedlichen verwendeten Datenquellen und das Schätzverfahren beschrieben.

Allokationspräferenzen

In den Nutzenfunktionen des Verhandlungsmodells (Gleichungen 5-1, 5-2) bewerten die Spieler die Allokation der Projektplätze auf Arbeitsamtsbezirke in

bezug auf ihre eigene optimale Allokation. Diese optimale Allokation wird als lineare Kombination normierter Indikatoren für die Präferenzen der Spieler quantifiziert. Die Wahl der geeigneten Indikatoren leitet sich aus der ausführlichen Beschreibung der Verhandlungspositionen der Akteure in den Abschnitten 3.3.2 und 3.3.3 ab. Für die Treuhandanstalt wurde als wichtigstes Ziel, das sie in allen Bundesländern gleichermaßen verfolgte, die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten für entlassene Treuhandmitarbeiter (beschäftigungspolitische Flankierung des Personalabbaus) herausgearbeitet. Ein zweites, nachrangiges Ziel war die Steigerung der Attraktivität nicht privatisierter Unternehmen insbesondere in Regionen mit hoher Investitionsdynamik. Als Indikatoren für die regional differenzierten Allokationswünsche der Treuhandanstalt werden daher der geplante Personalabbau in den Arbeitsamtsbezirken eines Bundeslandes sowie die Investitionen in privatisierte Treuhandunternehmen nach Regionen verwendet. Der geplante Personalabbau bildet unmittelbar ab, für welche Anzahl von „freizusetzenden“ Mitarbeitern die Treuhandanstalt in jeder Region Beschäftigungsmöglichkeiten suchte. Investitionszusagen und Arbeitsplatzzusagen waren die wichtigsten Erfolgskriterien für gelungene Privatisierungen, die die Treuhandanstalt in ihrer Außendarstellung verwendet hat. Investitionen in privatisierte Unternehmen bilden daher ab, in welchen Regionen Privatisierungen für die Treuhandanstalt besonders erfolgreich verliefen. Da die Treuhandanstalt in erster Linie an dem kurzfristigen Beschäftigungseffekt und nicht an der Wertschöpfung der Projekte interessiert war und strengen Vorgaben über die jährlichen Pro-Kopf-Kosten unterlag, wird angenommen, daß sie ihre Kostenanteile nicht mit Produktivitätskennziffern gewichtet.

Die Präferenzen der Länder für die Arbeitsplatzallokation (a_i) variieren zwischen den Bundesländern, da sie einerseits jeweils unabhängige Regierungen und andererseits unterschiedliche ökonomische und ökologische Ausgangsbedingungen hatten. Die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, deren Parameter hier geschätzt werden, teilten das Ziel, die Projektplätze entsprechend dem regionalen Auftreten von Arbeitslosigkeit einzurichten.⁶¹ Arbeitslosigkeit zu vermindern ist für die Landesregierung insbesondere in den Regionen notwendig, die überproportional davon betroffen sind, da von ihnen der größte politische Problemdruck auf die Politiker ausgeht. Ein regionaler Ausgleich der Arbeitslosenquoten wird auch im Hinblick auf die Gefahr der Verschärfung regionaler Disparitäten und den dadurch ausgelösten Abwanderungstendenzen und ökonomischen und sozialen regionalen Abwärtsspiralen angestrebt. Zwar spielte auch die Struktur der Arbeitslosigkeit für die Landesregierungen eine wichtige Rolle. Die engen Fördervoraussetzungen bei den Treuhand-Projekten ließen aber eine zielgruppen-

61 Zu den theoretischen Gründen regionaler Unterschiede in der Arbeitslosenquote vgl. Schmid (1980).

spezifische Förderung nicht zu, so daß hier reine Mengeneffekte zum Tragen kamen. Als Indikator für das beschäftigungspolitische Interesse der Länder wird deshalb die Verteilung der Arbeitslosenquoten auf ihre Arbeitsamtsbezirke gewählt. Neben der Reduzierung von Arbeitslosigkeit hatten die Länder unterschiedliche zusätzliche Zielsetzungen.

Die sächsische Landesregierung strebte zusätzlich zum reinen Beschäftigungseffekt eine Nutzung der §-249h-Projekte für Infrastrukturinvestitionen bei Treuhandunternehmen im Rahmen des ATLAS-Programms an (vgl. Abschnitt 3.3.3). Als Indikator für diese Präferenz dient der Anteil der von Sachsen als regional bedeutsam eingestuften Unternehmen an der gesamten Anzahl nicht privatisierter Unternehmen in jedem Arbeitsamtsbezirk. Der Indikator erfaßt damit die relative strukturpolitische Präferenz des Landes für die einzelnen Arbeitsamtsbezirke unabhängig von den Unternehmensgrößen. Aufgrund des massiven Personalabbaus und der Produktionseinbrüche in nahezu allen Unternehmen kann aus Umsatz- und Beschäftigtenzahlen ohnehin weder auf die Unternehmensgröße noch auf das regionale Entwicklungspotential eines Unternehmens geschlossen werden. Es wird daher davon ausgegangen, daß die relative *Anzahl* der als bedeutsam eingestuften Unternehmen die relative Bedeutung der Standorte für das Land ausdrückt. Da Sachsen ein originäres Interesse an der Wertschöpfung hatte, die in den Projekten zur Unterstützung ihres Konzepts der Erhaltung industrieller Kerne entstand, wird der Kostenanteil des Landes mit der Produktivität der Projekte gewichtet. Als Indikator für Produktivität wird das Verhältnis von Sachkosten zu Personalkosten gewählt. Hier liegt die Annahme zugrunde, daß bei beschäftigungsintensiver Demontage, Beräumung und Gefahrensicherung jede Erhöhung des Einsatzes von Material und Technik die Arbeitsproduktivität steigert.

Sachsen-Anhalt verfolgte ausschließlich beschäftigungspolitische Zielsetzungen bei der regionalen Allokation der Projektplätze. Dabei waren für die Landesregierung nicht nur die regionalen Arbeitslosenquoten von Bedeutung, sondern ein besonderer Schwerpunkt wurde zusätzlich auf jene Regionen gelegt, in denen die Stammbetriebe der größten Kombinate der DDR ansässig gewesen waren. Als Indikator für die Präferenz des Landes für diese Standorte werden die Beschäftigtenzahlen der Großbetriebe vom November 1990 verwandt, wobei Betriebe mit über 10.000 Beschäftigten als Großbetriebe gelten. Die Kosten werden in Sachsen-Anhalt nicht mit der Projektproduktivität gewichtet, da das Land keine investiven Zwecke mit den Projekten verfolgte.

Die thüringische Landesregierung nutzte die gemeinsam mit der Treuhandanstalt finanzierten Projekte einerseits für beschäftigungspolitische, andererseits für ökologische Zielsetzungen. Das Land präferierte die Allokation von Arbeitsplätzen auf die Arbeitsamtsbezirke mit besonderen arbeitsmarktpolitischen Problemen sowie auf die mit gravierenden Umweltproblemen. Als Indikator für die Umweltprobleme dient eine vom Umweltministerium entwickelte Liste der ökologischen

Problemstandorte, gewichtet mit potentiellen Teilnehmerzahlen in Umweltprojekten. In Thüringen kann man davon ausgehen, daß die vom Land zu tragenden Kosten mit dem Produktivitätsindikator (Verhältnis von Sachkosten zu Personalbedingungen) gewichtet wurden, weil die Investitionen in die Verbesserung der Umweltbedingungen im originären Interesse des Landes lagen.

Tabelle 6-1 faßt die Indikatoren zusammen, die für die Abbildung der Allokationswünsche der Treuhandanstalt und der drei Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gewählt wurden. Es ist ebenfalls aufgeführt, ob die Kostenanteile mit der Produktivitätskennziffer diskontiert werden.

Tabelle 6-1: Indikatoren der Allokationspräferenzen

	<i>Variable</i>	<i>Indikatoren</i>	<i>Hypothetisches Gewicht</i>	<i>Gewichtung der Kosten mit der Produktivität</i>
Treuhandanstalt	b_i	<ul style="list-style-type: none"> • geplanter Personalabbau; • Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen 	0,8 0,2	nein
Sachsen	$a_i(S)$	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosenquote; • regional bedeutsame Unternehmen 	0,5 0,5	ja
Sachsen-Anhalt	$a_i(SA)$	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosenquote; • Großbetriebe 	0,7 0,3	nein
Thüringen	$a_i(TÜ)$	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosenquote; • Umweltprobleme 	0,7 0,3	ja

Die beschriebenen Indikatoren wurden jeweils so normiert, daß sie sich zu der für jedes Bundesland festgelegten Anzahl möglicher Förderfälle (exogen gegeben) summieren. Sie wurden anschließend nach ihrer relativen Bedeutung für die Präferenzen der Spieler gewichtet und linear miteinander verknüpft. Ein numerisches Beispiel für dieses Verfahren wird in Tabelle 6-2 gegeben. Hier wurde vereinfachend angenommen, Sachsen hätte drei Arbeitsamtsbezirke – Annaberg, Leipzig, Riesa – und die Anzahl der geförderten Arbeitsplätze könne in Sachsen 30 betragen. In der ersten Spalte wurde anhand des geplanten Personalabbaus ermittelt, welche regionale Allokation der 30 Arbeitsplätze die Treuhandanstalt anstreben würde. Die Annahme ist, daß die Akteure eine Allokation proportional zum Indikator für ihre spezifische Problemlage präferieren. In der zweiten Spalte der Tabelle wurde die Wunsch-Allokation anhand der Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen – dem zweiten Indikator – ermittelt. Schließlich wurde die optimale Arbeitsplatzallokation der Treuhandanstalt als gewichtete Summe der beiden regionalen Verteilungen gebildet.

Tabelle 6-2: Numerisches Beispiel: Berechnung der optimalen Arbeitsplatzallokation der Treuhandanstalt in Sachsen

<i>Arbeitsamtsbezirk</i>	<i>geplanter Personalabbau</i>	<i>gepl. Personalabbau (normiert)</i>	<i>Investitionen in Ex-THU (1000 DM)</i>	<i>Investitionen in Ex-THU (normiert)</i>	<i>Optimale Allokation: 0,8 * Abbau + 0,2 * Inv.</i>
Annaberg	5.000	10	0	0	8
Leipzig	0	0	100.000	25	5
Riesa	10.000	20	20.000	5	17
Summe	15.000	30	120.000	30	30

Die genauen Gewichte, die die relative Bedeutung der Indikatoren für einen Spieler angeben, können nicht theoretisch abgeleitet werden. Aus den Aussagen der Akteure kann vielmehr ein Bereich abgeleitet werden, in dem die Gewichte plausiblerweise liegen können. Aus diesem Grund wurden hypothetisch Gewichte angenommen, die dann systematisch um 10% über und unter den hypothetischen Werten variiert wurden. Für alle Kombinationen der Gewichte wurden Parameterschätzungen vorgenommen. Die endgültige Auswahl der Gewichte innerhalb der betrachteten Bandbreite erfolgte danach für die Schätzungen mit den höchsten Signifikanzniveaus und dem besten Bestimmtheitsmaß (R^2).

Als Ausgangspunkt für die Zusammensetzung der Indikatoren für die Treuhandanstalt gingen der geplante Personalabbau mit einem Faktor von 0,8 und die Investitionen in privatisierte Treuhandunternehmen – von untergeordneter Bedeutung für die Treuhandanstalt – mit einem Faktor von 0,2 in die Konstruktion der optimalen Allokation (b_i) ein. In Sachsen wurde ein Faktor von 0,5 sowohl für die Arbeitslosenquoten als auch für regional bedeutsame Unternehmen angenommen. In Sachsen-Anhalt wurden die Arbeitslosenquoten mit 0,7 gewichtet, und die Großbetriebe gingen mit einem Gewicht von 0,3 in die a_i -Variable für dieses Land ein. Hierbei ist zu beachten, daß der erste Indikator die Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit vollständig erfaßt und der zweite lediglich das zusätzliche öffentliche Interesse ausdrückt. In Thüringen wurden die Arbeitslosenquoten ebenfalls mit 0,7 gewichtet und die Umweltprobleme mit 0,3. Dahinter steckt die Annahme, daß die Altlastensanierung nur einen Teil des möglichen Stellenkontingents binden kann und eine stärkere Betonung der Umwelt daher an den Projektrealitäten vorbeigehe.

Aus den oben erläuterten Gründen wurden die Pro-Kopf-Kosten jedes durchgeführten Projekts in den Ländern Sachsen und Thüringen mit einem Produktivitätsindikator gewichtet. Dieser Indikator ist der Quotient aus den Sach- und Personalkosten, d.h. mit dem Sachkostenanteil steigt annahmegemäß die Produkti-

vität eines Projekts. Die Pro-Kopf-Kosten wurden jeweils durch die Produktivität geteilt, so daß eine hohe Produktivität in der Nutzenfunktion eines Landes (5-1) den „Unnutzen“ des Landes aus seinen Kosten mildert, während eine niedrige Produktivität den „Unnutzen“ steigert. Für die Treuhandanstalt wurden in allen Ländern ungewichtete Kosten zugrunde gelegt.

Datengrundlagen

Es werden die Jahre 1994 und 1995 analysiert, von denen angenommen wird, daß sie die systematischen Einflußfaktoren der Verhandlungen am besten widerspiegeln. 1994 und 1995 sind erstens die beiden Jahre mit dem höchsten Fördervolumen.⁶² Außerdem liefen 1993 die ersten Projekte noch ohne geregelte Verhandlungen an, und ab 1996 gab es aufgrund der fortgeschrittenen Privatisierung bzw. Abwicklung der Treuhandunternehmen nur noch begrenzte Möglichkeiten, Projekte durchzuführen. Ab 1996 sind die Verhandlungsergebnisse daher stark von der Verteilung privatisierter Unternehmen über den Raum abhängig. Weiterhin schließt die Analyse nur die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ein, da die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg von vornherein nicht so viele Projektmöglichkeiten hatten, daß es Verhandlungsspielräume über deren Allokation gegeben hätte (vgl. Abschnitt 3.3.4). Die Verhandlungen in Sachsen-Anhalt 1995 können nicht als das Ergebnis von Nash-Verhandlungen angesehen werden, weil eine Einigung nur sukzessive über Teilmengen des Verhandlungsgegenstandes erzielt wurde (vgl. Abschnitt 5.2.3). Sie werden daher nicht berücksichtigt.

Die Daten über die Projektallokationen, Pro-Kopf-Kosten, Sach- und Personalkostenanteile sowie die Kostenteilung zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt beruhen auf der Projektdokumentation der Treuhandanstalt, die diese in ihren Monatsberichten veröffentlicht hat (vgl. Treuhandanstalt Monatsberichte, div. Ausgaben). Um ein vollständiges Bild über die für ein Kalenderjahr vereinbarten Projekte zu bekommen, wurde jeweils die Projektdatei vom Dezember des betreffenden Jahres zugrunde gelegt. Es wurden dabei angenommen, daß die *geplanten* und nicht die letztendlich realisierten Projektdaten das Ergebnis des Verhandlungsprozesses sind.

Die Projektdaten wurden mit Hilfe von Firmenverzeichnissen und dem Dienststellenverzeichnis der Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitsamtsbezirken regional zugeordnet. Bei der Aggregation der Kostendaten auf Arbeitsamtsbezirksebene wurden aufgrund der Modellstruktur die Durchschnitte auf die Anzahl der Projekte in einem Arbeitsamtsbezirk bezogen (vgl. Gleichung 5-5). Arbeitsamtsbe-

62 1993 (1996) wurden insgesamt 6.221 (8.606) Personenjahre gefördert (vgl. Treuhandanstalt Monatsberichte, Dezember 1995: 31), gegenüber je ca. 36.000 in den Jahren 1994 und 1995.

zirke wurden als regionale Einheiten gewählt, weil sie den kleinsten gemeinsamen Nenner der verfügbaren Daten über die Präferenzen der Akteure darstellen. Eine feinere regionale Gliederung wäre vorteilhaft gewesen, um die Fallzahlen pro Bundesland zu erhöhen und um die regionale Differenzierung der wirtschaftlichen, arbeitsmarktlichen und ökologischen Lage genauer abbilden zu können. Dies war bei der Datenlage jedoch nicht möglich. Außerdem ist eine solche Feingliederung konzeptionell fraglich, wie weiter unten erläutert wird.

Die Kosten der Länder Sachsen und Thüringen wurden mit der Produktivität – dargestellt als Verhältnis von Sachkosten zu Personalkosten in einem Projekt – gewichtet. Die Sachkosten schließen seit der wettbewerblichen Vergabe der Projekte 1994 auch mögliche Eigenleistungen der Treuhandunternehmen und Anschaffungen von Vorläufer-ABM-Projekten ein, so daß die Daten den Technik- und Materialeinsatz in den Projekten unverzerrt widerspiegeln dürften. Für das Jahr 1995 wurden Personal- und Sachkostenanteile in den Monatsberichten der Treuhandanstalt nicht mehr getrennt ausgewiesen. Für jene Projekte, die 1994 schon liefen, wurde die Produktivität aus 1994 für 1995 übernommen. Bei neuen Projekten wurden die durchschnittlichen Personalkosten des betreffenden Bundeslandes in 1994 plus 2% Lohnsteigerungen, multipliziert mit der Anzahl der Personen, von den Gesamtkosten abgezogen, um den Sachkostenanteil für 1995 zu ermitteln.

Verschiedene Datenquellen wurden zur Bildung der Indikatoren für die Präferenzen von Treuhandanstalt und Ländern herangezogen. Für den geplanten Personalabbau aus Treuhandunternehmen sowie die Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen wurde auf eine periodische Umfrage der SÖSTRA e.V. bei Treuhand- und Ex-Treuhandunternehmen zurückgegriffen (vgl. Wahse u.a., div. Ausgaben). Hierbei handelt es sich um eine erstmals im April 1991 bei Treuhandunternehmen und erstmals im Oktober 1991 bei Ex-Treuhandunternehmen vorgenommene Totalerhebung, deren Daten auf die Ebene von Arbeitsamtsbezirken aggregiert sind. Wegen sinkender Rücklaufquoten nimmt die Repräsentativität der Umfragen bei Treuhandunternehmen allerdings im Zeitablauf ab. Bei der Ermittlung des geplanten Personalabbaus in Treuhandunternehmen mußte daher zwischen der hohen Repräsentativität der früheren und der Aktualität der späteren Umfragen abgewogen werden. Angemessen erschien, den geplanten Personalabbau für Projekte in 1994 auf Basis der Umfrage 10/92 und den für Projekte in 1995 auf Basis der Umfrage 10/93 zu ermitteln.⁶³ Da die Verhandlungen jeweils im Herbst des Vorjahres stattfanden, liegt zwischen dem Zeitpunkt der Erhebung und dem

63 Eine Ausnahme wurde für Thüringen gemacht, da für dieses Land die Umfrage 10/92 einen weit geringeren Personalabbau vorhersagte als die in 10/93. Aus diesem Grund wurde dort die Umfrage 10/93 benutzt.

Tabelle 6-3: Deskriptive Statistik der Nutzungsgrenzen-Variablen

	1994				1995			
	Durchschnitt	Min	Max	Stand.-Abw.	Durchschnitt	Min	Max	Stand.-Abw.
Sachsen								
<i>Teilnehmerallokation</i>	949	130	2.194	667	763	138	1.735	526
<i>Arbeitslosenquote</i>	16,0	11,6	19,2	2,3	14,7	11,5	17,7	2,1
<i>Anteil regional bedeutsamer Untern. an vorhandenen Unt.</i>	28,7	7,7	48,0	13,4	wie 1994			
<i>Personalabbau (geplant)</i>	1.453	431	5.572	1.565	743	147	3.018	858
<i>Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen (Mio. DM)</i>	353,8	54,7	1.186,5	361,8	289,9	94,5	1.094,4	300,9
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten des Landes, gewichtet mit Produktivität</i>	0	-5.262	3.489	2.655	0	-7.168	3.851	3.289
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten der THA</i>	0	-3.937	6.670	3.109	0	-2.923	3.738	1.923
Sachsen-Anhalt								
<i>Teilnehmerallokation</i>	2.352	124	7.182	2.597				
<i>Arbeitslosenquote</i>	18,1	13,7	21,1	2,4				
<i>Beschäftigte in Großbetrieben 10/90</i>	14.109	0	45.500	14.696				
<i>Personalabbau (geplant)</i>	2.081	158	7.250	2.590				
<i>Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen (Mio. DM)</i>	249,9	26,1	785,4	290,2				
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten des Landes</i>	0	-3.885	4.483	3.373				
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten der THA</i>	0	-9.075	5.698	4.831				
Thüringen								
<i>Teilnehmerallokation</i>	405	178	638	173	468	212	983	255
<i>Arbeitslosenquote</i>	17,3	14,0	22,0	2,9	15,7	12,7	19,2	2,3
<i>Umweltstandorte nach Teilnehmern</i>	127	0	351	134	wie 1994			
<i>Personalabbau (geplant)</i>	803	265	2.407	726	501	53	1.799	589
<i>Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen (Mio. DM)</i>	216,0	17,9	425,7	129,9	204,8	12,3	633,3	197,6
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten des Landes, gewichtet mit Produktivität</i>	0	-3.064	1.282	1.724	0	-4.147	3.597	2.392
<i>Abweichung von den Ø Pro-Kopf-Kosten der THA</i>	0	-20.027	7.874	9.402	0	-21.418	5.623	9.712

der Verhandlung somit jeweils ein Jahr. Die Treuhand-Manager verfügten zum Zeitpunkt ihre Entscheidungen über keine Umfrageergebnisse, und es erscheint plausibel, daß die Personalabbaupläne der Treuhandunternehmen ihnen erst mit Zeitverzögerungen bekannt wurden. Bei den Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen konnte dagegen aufgrund gegebener Repräsentativität auf die zum Zeitpunkt der Verhandlungen jeweils aktuellste Umfrage zurückgegriffen werden. Daher wurden die Investitionen in 1993 (Umfrage 10/93) als Indikator der Präferenzen für 1994er Projekte und Investitionen in 1994 (Umfrage 10/94) für die 1995er Projekte verwendet.

Als Datengrundlage für die Arbeitslosenquoten nach Arbeitsamtsbezirken dient die amtliche Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Es wurden jeweils die Zahlen des Oktober des Vorjahres zugrunde gelegt, da in diesem Zeitraum die Entscheidungen über die Projektstrukturen gefällt wurden. Die Liste der in Sachsen als regional bedeutsam eingestuften Unternehmen wurde der Treuhand-Dokumentation (vgl. Treuhandanstalt 1994, Bd. 9: 917-934) entnommen. Die regional bedeutsamen Unternehmen wurden mit Hilfe des Dienststellenverzeichnisses der Bundesanstalt für Arbeit den sächsischen Arbeitsamtsbezirken zugeordnet und mit dem regionalen Unternehmensbestand laut SÖSTRA-Umfrage 10/92 in Beziehung gesetzt. Für Sachsen-Anhalt wurden DDR-Großbetriebe als Betriebe mit einer Beschäftigtenzahl ab 10.000 definiert. In der DDR fielen 0,6% der Betriebe in diese Größenklasse (vgl. Wetzker 1990: 88). Die Beschäftigtenzahlen sachsen-anhaltinischer Großbetriebe wurden regional den Arbeitsamtsbezirken zugeordnet.⁶⁴ Entsprechend wurde auch mit den thüringischen prioritären Umweltprojekten verfahren, über die das Umweltministerium 1993 eine mit möglichen Teilnehmerzahlen gewichtete Liste erstellt hat (vgl. Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung 1993).

Tabelle 6-3 enthält die deskriptive Statistik der zur Schätzung der Nutzengrenzen verwendeten Rohdaten, bevor sie normiert und zu Variablen verdichtet wurden.

Schätzverfahren

Für die Schätzung der Nutzengrenzen-Parameter wird die Bedingung erster Ordnung für die Nutzengrenze (Gleichung 5-5) genutzt. Unter der Annahme, daß das erzielte Verhandlungsergebnis ein Punkt auf der Nutzengrenze ist, lassen sich

64 Die Großbetriebe umfassen die Chemikombinate Leuna (27.400 Beschäftigte), BUNA (18.100), Bitterfeld (17.500) und das fotochemische Kombinat Wolfen (14.500), das Schwermaschinenkombinat Magdeburg (10.168) sowie die drei Betriebe des Mansfeld-Kombinats für Nichteisen-Metallurgie (25.200) (vgl. Grünert o.J.: 23ff. sowie Personalstatistik SKET).

deren Parameter durch Einsetzen der Verhandlungsergebnisse und $p_{ij}k_{ij}$ in die Bedingung erster Ordnung schätzen. Diese Parameter gelten für alle Punkte auf der Nutzengrenze. Aus (5-5) läßt sich sich folgende lineare Schätzgleichung ableiten:

$$\begin{aligned} \sum_j x_{ij} - b_i = & \beta_1(a_i - b_i) + \beta_2 \left[\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right] \\ & + \beta_3 \left[\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1 - k_{ij}) p_{ij} \right] + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (6-1)$$

Darin sind

$$\beta_1 = \pi$$

$$\beta_2 = \pi/2$$

$$\beta_3 = (1 - \pi)/2$$

Aus den geschätzten Koeffizienten können die Parameter des Modells berechnet werden, wobei

$$\hat{\pi} = \hat{\beta}_1$$

$$\hat{r} = 2\hat{\beta}_2 / \hat{\beta}_1$$

$$\hat{t} = 2\hat{\beta}_3 / (1 - \hat{\beta}_1)$$

Auf eine weitere Auflösung der hinteren beiden Klammerausdrücke wurde aufgrund der geringen Freiheitsgrade verzichtet.

Die Gleichung läßt sich im einfachen RLS-Verfahren (*restricted least squares*) schätzen. Die erste Restriktion beinhaltet, daß π und $(1 - \pi)$ sich zu eins summieren müssen. Diese lineare Restriktion wurde bereits dem Umformen der Gleichung (5-5) in die Schätzgleichung (6-1) zugrunde gelegt und ist Bestandteil der theoretischen Modellspezifikation. Zweitens wird aufgrund der Modellstruktur angenommen, daß die Regressionsgerade durch den Ursprung geht. Die lineare Restriktion kann mit einem F-Test überprüft werden, der die Residuen der restringierten Restriktion mit den Residuen einer parallel durchgeführten nicht restringierten Regression ins Verhältnis setzt. Um zu prüfen, ob die Regressionsgerade durch den Ursprung verläuft, werden parallele Schätzungen eines Modells durchgeführt, das eine Konstante beinhaltet. Statistisch insignifikante Konstanten führen zur Ablehnung der Null-Hypothese. In Modellen, die durch den Ursprung verlaufen, wird die Bestimmtheit der Schätzung mit dem „rohen“ R^2 gemessen, dessen Zahlen-

werte nicht mit dem üblichen R^2 zu vergleichen sind. In der Sensitivitätsanalyse zur Wahl der Präferenzindikatoren werden die rohen R^2 -Werte trotzdem angegeben, da sie zur Auswahl der geeigneten Gewichte verwendet werden können. Alle Parameter haben im Modell positive Werte, und negative Schätzergebnisse werden als Zufallsergebnisse gewertet. Daher werden die Signifikanzniveaus auf der Basis der einseitigen p-Tests angegeben.

Aufgrund der Datenlage sind die Fallzahlen, die den Schätzungen zugrunde gelegt werden können, extrem gering. Arbeitsamtsbezirke sind die kleinsten regionalen Einheiten, für die alle im Modell benötigten Daten verfügbar sind. Die Abbildung der Verhandlungen auf einer regional stärker desaggregierten Ebene wäre konzeptionell ohnehin fraglich, da Arbeitskräfte zwischen diesen kleineren Regionen pendeln könnten und insofern nicht davon auszugehen ist, daß die Verhandlungspartner überhaupt differenzieren könnten, in welchen Kleinregionen vermehrt Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Entsprechend der Anzahl der Arbeitsamtsbezirke pro Bundesland können den Schätzungen somit lediglich sieben (Thüringen), acht (Sachsen-Anhalt) bzw. zehn (Sachsen) Datensätze zugrunde gelegt werden. Eine Zusammenlegung der drei Bundesländer zu einer Verhandlung könnte die Fallzahlen erhöhen, wäre jedoch wiederum konzeptionell nicht sinnvoll, da es sich bei den Ländern und auch bei den regionalen Arbeitsgruppen der Treuhandanstalt um jeweils unterschiedliche Akteure handelte, die unabhängig voneinander verhandelt haben. Für die Schätzungen folgt daraus, daß die Freiheitsgrade gering sind. Außerdem müssen die Ergebnisse vorsichtig interpretiert werden. Es wird davon ausgegangen, daß die Signifikanz der Ergebnisse ausreicht, um die Gültigkeit des Modells vorläufig zu bestätigen und die Effekte institutioneller Variationen der Verhandlungssituation in ihrer Richtung abzuschätzen (vgl. den zweiten Teil dieses Kapitels). Die ermittelten Größen können jedoch keinesfalls in dem Sinne zuverlässig sein, daß man sie als Grundlage für Prognosen verwenden könnte. Unter den genannten Vorbehalten werden die ermittelten Parameter der Berechnung der Verhandlungsmacht zugrunde gelegt.

Durch Einsetzen der geschätzten Parameter (r, t, π) in die Nutzenfunktionen läßt sich die Verhandlungsmacht α aus Gleichung (5-11) direkt berechnen. Dafür müssen auch die Konfliktauszahlungen quantifiziert werden. Für die Länder wurde im fünften Kapitel angenommen, daß sie als alternative Handlungsoption im Konfliktfall in soziale und ökologische §-249h-Projekte in den Regionen ihrer Wahl, aber außerhalb der Betriebsgelände der Treuhandanstalt investieren. Die durchschnittlichen Kosten solcher Projekte können mit Hilfe der Erhebung von Emmerich/Wolfinger (1995) berechnet werden, in der die Kosten der Kofinanzierung aller zum Zeitpunkt 2/94 in den neuen Ländern laufenden §-249h-Projekte aufgeführt sind. Im Durchschnitt der Maßnahmen in den Sozialen Diensten, der Jugendhilfe und den sonstigen Umweltprojekten (also außerhalb von Treuhandunternehmen) entstand 1994 ein Kofinanzierungsbedarf pro Arbeitsplatz von

22.600 DM. Für die Hochrechnung nach 1995 wurden Kostensteigerungen von 3% angenommen, die durch die Erhöhung des Lohnkostenzuschusses überkompensiert wurden. Die jährlichen Pro-Kopf-Kosten des Landes betragen damit 1995 durchschnittlich 21.521 DM.

Die Handlungsalternative der Treuhandanstalt im Konfliktfall war die kommerzielle Vergabe der Sanierungs- und Demontageaufgaben, ohne daß dabei entlassene Treuhandmitarbeiter Beschäftigung finden und ohne Inanspruchnahme des Lohnkostenzuschusses. In der Absicht, die finanzielle Überlegenheit dieser Alternative nachzuweisen, die in den Verhandlungen auch stets angedroht wurde, gab die Treuhandanstalt ein Gutachten in Auftrag, das die Alternativkosten ermitteln sollte. Als durchschnittliche Alternativkosten pro Person wurden 55.525 DM in 1995 berechnet (vgl. Prognos/Prompt 1995). Unter Abzug der Kostensteigerungen ergibt sich für 1994 ein Betrag von 53.908 DM. Dazu müssen die entgangenen Einsparungen von Sozialplanmitteln gerechnet werden, die nach den Ausführungen in Abschnitt 4.3.2 mit 600 DM pro Person veranschlagt werden.⁶⁵

6.1.2 Ergebnisse

Zunächst wurden gemäß der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Methode Parameterschätzungen basierend auf Gleichung (6-1) für alle plausiblen Kombinationen von Gewichten auf den Indikatoren zur Bildung der a_T - und b_T -Variablen durchgeführt. Ziel war, zum einen die zutreffenden Gewichte innerhalb der theoretisch plausiblen Bandbreite durch systematisches Variieren um die hypothetischen Werte auszuwählen und zum anderen die Sensitivität der Schätzergebnisse auf Variationen in der Variablenkonstruktion zu testen. Die Auswahl der Gewichte zur Bildung der a_T - und b_T -Variablen erfolgte innerhalb des betrachteten Bereichs für die Schätzungen mit den höchsten Signifikanzniveaus und dem besten Bestimmtheitsmaß (rohes R^2). Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen sind in den Tabellen 6-4 bis 6-6 aufgeführt, wobei zur Vereinfachung der Darstellung nur die Schätzungen um die ausgewählten Gewichte herum abgedruckt ist. Die ausgewählten Gewichte wurden durch Fettdruck gekennzeichnet. Die angegebenen R^2 -Werte sind rohe R^2 .

Die Werte der geschätzten Parameter (π, r, t) variieren in allen Schätzungen um weniger als 0,4 Punkte zwischen unterschiedlichen Gewichtungen, d.h. sie sind recht robust gegen Variationen in der Indikatorengeichtung. Eine Ausnahme bildet Thüringen 1995, dort variiert die relative Geldpräferenz der Treuhandanstalt, t , mit 4,9 Punkten stark zwischen verschiedenen Gewichtungen. In dieser

65 Hierbei wurde berücksichtigt, daß nicht alle Teilnehmer an beschäftigungswirksamen Projekten unmittelbar aus dem Personalabbau stammten und insofern die Einsparung nicht bei jedem Förderfall eintritt.

Verhandlung sind die Schätzungen für die Gewichtskombination 0,8 Arbeitslosenquote/0,2 Umweltprobleme und 0,7 geplanter Personalabbau/0,3 Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen außerdem nicht konsistent mit dem Modell, da hier ein Wert von $\pi > 1$ geschätzt wird. In der ausgewählten Gewichtung werden jedoch konsistente Ergebnisse erzielt.

Tabelle 6-4: Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Sachsen

	Treuhandanstalt 0,7 geplanter Personalabbau 0,3 Invest. in Ex-TH-Unternehmen			0,8 geplanter Personalabbau 0,2 Invest. in Ex-TH-Unternehmen		
Sachsen 1994						
0,5 Arbeitslosenquote	R ² : 0,88			R ² : 0,88		
	$\beta_1=0,42$	$\beta_2=0,15$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,43$	$\beta_2=0,14$	$\beta_3=0,08$
	(0,001)	(0,005)	(0,019)	(0,001)	(0,005)	(0,024)
0,5 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,42$	$r=0,74$	$t=0,32$	$\pi=0,43$	$r=0,68$	$t=0,29$
0,6 Arbeitslosenquote	R ² : 0,88			R ² : 0,88		
	$\beta_1=0,42$	$\beta_2=0,16$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,43$	$\beta_2=0,15$	$\beta_3=0,08$
	(0,001)	(0,004)	(0,019)	(0,001)	(0,005)	(0,024)
0,4 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,42$	$r=0,76$	$t=0,32$	$\pi=0,43$	$r=0,69$	$t=0,30$
0,4 Arbeitslosenquote	R ² : 0,88			R ² : 0,88		
	$\beta_1=0,41$	$\beta_2=0,15$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,42$	$\beta_2=0,14$	$\beta_3=0,08$
	(0,001)	(0,005)	(0,019)	(0,001)	(0,006)	(0,024)
0,6 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,41$	$r=0,73$	$t=0,32$	$\pi=0,51$	$r=0,67$	$t=0,29$
Sachsen 1995						
0,5 Arbeitslosenquote	R ² : 0,84			R ² : 0,84		
	$\beta_1=0,53$	$\beta_2=0,10$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,53$	$\beta_2=0,09$	$\beta_3=0,09$
	(0,001)	(0,050)	(0,157)	(0,001)	(0,054)	(0,169)
0,5 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,53$	$r=0,37$	$t=0,40$	$\pi=0,53$	$r=0,35$	$t=0,38$
0,6 Arbeitslosenquote	R ² : 0,84			R ² : 0,85		
	$\beta_1=0,54$	$\beta_2=0,10$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,54$	$\beta_2=0,10$	$\beta_3=0,09$
	(0,001)	(0,045)	(0,155)	(0,001)	(0,049)	(0,167)
0,4 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,54$	$r=0,37$	$t=0,41$	$\pi=0,54$	$r=0,36$	$t=0,39$
0,4 Arbeitslosenquote	R ² : 0,83			R ² : 0,84		
	$\beta_1=0,52$	$\beta_2=0,09$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,52$	$\beta_2=0,09$	$\beta_3=0,09$
	(0,001)	(0,056)	(0,159)	(0,001)	(0,061)	(0,171)
0,6 regional bed. Unternehm.	$\pi=0,52$	$r=0,36$	$t=0,39$	$\pi=0,52$	$r=0,35$	$t=0,38$

Die Treuhandanstalt gewichtet Investitionen in Ex-Treuhandunternehmen in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit einem Faktor von 0,3 leicht über dem hypothetischen Wert von 0,2, in Thüringen mit 0,1 leicht darunter. Dies könnte sich daraus erklären, daß in Thüringen die Investitionen zwischen den Arbeitsamtsbezirken nicht so stark variieren wie in den anderen Ländern und daher der Personalabbau das Interesse an der regionalen Allokation der Arbeitsplätze stärker dominiert. Die

Gewichtungen der Bundesländer weichen teilweise von den hypothetischen Werten ab, was allerdings keiner gesonderten Interpretation bedarf, zumal die Gewichtungen in Sachsen und in Thüringen über beide betrachteten Jahre konstant sind.

Tabelle 6-5: Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Thüringen

	Treuhandanstalt 0,8 geplanter Personalabbau 0,2 Invest. in Ex-TH-Unternehmen	0,9 geplanter Personalabbau 0,1 Invest. in Ex-TH-Unternehmen
Thüringen 1994		
0,6 Arbeitslosenquote	R ² : 0,84 $\beta_1=0,81$ $\beta_2=0,05$ $\beta_3=0,01$	R ² : 0,87 $\beta_1=0,84$ $\beta_2=0,06$ $\beta_3=0,01$
0,4 Umweltprobleme	(0,006) (0,125) (0,098) $\pi=0,81$ $r=0,13$ $t=0,14$	(0,004) (0,120) (0,082) $\pi=0,84$ $r=0,13$ $t=0,18$
0,7 Arbeitslosenquote	R ² : 0,84 $\beta_1=0,86$ $\beta_2=0,06$ $\beta_3=0,01$	R²: 0,87 $\beta_1=0,88$ $\beta_2=0,06$ $\beta_3=0,01$
0,3 Umweltprobleme	(0,006) (0,101) (0,105) $\pi=0,86$ $r=0,14$ $t=0,18$	(0,004) (0,096) (0,090) $\pi=0,88$ $r=0,14$ $t=0,23$
0,8 Arbeitslosenquote	R ² : 0,83 $\beta_1=0,90$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,01$	R ² : 0,86 $\beta_1=0,92$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,01$
0,2 Umweltprobleme	(0,007) (0,088) (0,124) $\pi=0,90$ $r=0,16$ $t=0,23$	(0,005) (0,083) (0,108) $\pi=0,92$ $r=0,15$ $t=0,31$
Thüringen 1995		
0,6 Arbeitslosenquote	R ² : 0,82 $\beta_1=0,91$ $\beta_2=0,06$ $\beta_3=0,03$	R ² : 0,85 $\beta_1=0,90$ $\beta_2=0,06$ $\beta_3=0,03$
0,4 Umweltprobleme	(0,007) (0,206) (0,067) $\pi=0,91$ $r=0,13$ $t=0,72$	(0,004) (0,200) (0,060) $\pi=0,90$ $r=0,13$ $t=0,68$
0,7 Arbeitslosenquote	R ² : 0,82 $\beta_1=0,95$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,03$	R²: 0,86 $\beta_1=0,94$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,03$
0,3 Umweltprobleme	(0,007) (0,181) (0,066) $\pi=0,54$ $r=0,14$ $t=1,347$	(0,004) (0,178) (0,061) $\pi=0,94$ $r=0,14$ $t=1,10$
0,8 Arbeitslosenquote	R ² : 0,82 $\beta_1=0,99$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,03$	R ² : 0,85 $\beta_1=0,97$ $\beta_2=0,07$ $\beta_3=0,03$
0,2 Umweltprobleme	(0,007) (0,164) (0,071) $\pi=0,99$ $r=0,15$ $t=5,57$	(0,005) (0,163) (0,066) $\pi=0,97$ $r=0,15$ $t=2,50$

Tabelle 6-6: Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Sachsen-Anhalt

	Treuhandanstalt 0,7 geplanter Personalabbau 0,3 Invest. in Ex-TH-Unternehmen			0,8 geplanter Personalabbau 0,2 Invest. in Ex-TH-Unternehmen		
Sachsen-A. 1994	$R^2: 0,79$			$R^2: 0,75$		
0,6 Arbeitslosenquote	$\beta_1=0,52$	$\beta_2=0,21$	$\beta_3=0,09$	$\beta_1=0,50$	$\beta_2=0,19$	$\beta_3=0,08$
0,4 Großbetriebe	(0,006)	(0,031)	(0,087)	(0,007)	(0,045)	(0,106)
	$\pi=0,52$	$r=0,83$	$t=0,39$	$\pi=0,50$	$r=0,76$	$t=0,33$
0,7 Arbeitslosenquote	$R^2: 0,71$			$R^2: 0,67$		
0,3 Großbetriebe	$\beta_1=0,49$	$\beta_2=0,23$	$\beta_3=0,10$	$\beta_1=0,47$	$\beta_2=0,21$	$\beta_3=0,09$
	(0,012)	(0,041)	(0,099)	(0,016)	(0,059)	(0,120)
	$\pi=0,49$	$r=0,95$	$t=0,40$	$\pi=0,47$	$r=0,88$	$t=0,35$

Die Schätzergebnisse auf der Grundlage der ausgewählten Indikatoren zur Bildung der a_T - und b_T -Variablen sind in Tabelle 6-7 aufgeführt. Die obere Zeile gibt jeweils die geschätzten Koeffizienten, die untere die ermittelten Parameter an, p-Werte stehen in Klammern.

Tabelle 6-7: Parameter der Nutzengrenze

	β_1	β_2	β_3		α^*
	π	r	t	n	
1. Sachsen 1994	0,42 (0,000)	0,16 (0,004)	0,09 (0,019)		
	0,42	0,76	0,32	10	0,2001
2. Sachsen 1995	0,54 (0,001)	0,10 (0,045)	0,09 (0,155)		
	0,54	0,37	0,41	10	0,1441
3. Sachsen-Anhalt 1994	0,52 (0,006)	0,21 (0,031)	0,09 (0,087)		
	0,52	0,83	0,39	8	0,5414
4. Thüringen 1994	0,88 (0,004)	0,06 (0,096)	0,01 (0,090)		
	0,88	0,14	0,23	7	0,5302
5. Thüringen 1995	0,94 (0,004)	0,07 (0,178)	0,03 (0,061)		
	0,94	0,14	1,10	7	0,1319

* Berechnet mit Gleichung (5-11), vgl. Tabelle 6-9 für Details.

Die Tests der Modellrestriktionen führen zu positiven Ergebnissen. Schätzungen mit Einschluß der Konstante führen mit einem Konfidenzintervall zwischen 99% und 100% zur Ablehnung der Null-Hypothese (vgl. Anhang 4). Die F-Tests auf die lineare Restriktion $(\pi+(1-\pi)=1)$ führen zur definitiven Ablehnung des nicht-

restringierten Modells, d.h. die lineare Restriktion wird ebenfalls bestätigt (vgl. Anhang 5). Aufgrund der Tatsache, daß die Verhandlungen auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke modelliert sind, sind die Fallzahlen sehr gering. Sie schwanken zwischen sieben Fällen (Arbeitsamtsbezirken) in Thüringen bis zu zehn Fällen in Sachsen. Aus geringen Fallzahlen ergeben sich üblicherweise Signifikanzprobleme. Insbesondere in Thüringen 1995 kann die Null-Hypothese für β_2 nur mit einem Konfidenzintervall von 82% abgelehnt werden und in Sachsen 1995 für β_3 mit einem Konfidenzintervall von 84%. Die β_1 -Koeffizienten weisen dagegen in allen Ländern sehr hohe Signifikanzniveaus auf. Bei der Umrechnung der geschätzten Koeffizienten in die gesuchten Parameter besteht die Gefahr, daß sich die möglichen Fehler in den numerischen Werten der schwach signifikanten Koeffizienten kumulieren. Allerdings werden bei der Umrechnung die teilweise nur schwach signifikanten β_2 - und β_3 -Koeffizienten jeweils mit dem hoch signifikanten β_1 -Koeffizienten und nicht untereinander kombiniert (vgl. Gleichung 6-1), so daß sich die Fehler in Grenzen halten dürften.

Die Parameter haben die erwarteten Vorzeichen. π liegt in allen Fällen zwischen null und eins, und die relativen Geldpräferenzen, r und t , sind immer positiv. Sie variieren für den gleichen Spieler zwischen unterschiedlichen Jahren und für die Treuhandanstalt auch zwischen unterschiedlichen Verhandlungspartnern. Die numerischen Werte von r und t sind jedoch nicht direkt interpretierbar, da sie eine Präferenz relativ zum Allokationsterm der Nutzenfunktionen ausdrücken. Der Wert wird daher neben der absoluten Geldpräferenz auch von den Zahlenwerten abhängen, die den Allokationsterm bestimmen, nämlich der Anzahl der Förderfälle in einem Jahr und der Anzahl der Arbeitsamtsbezirke in einem Bundesland.

Die Geldpräferenzen können in bezug auf unterschiedliche Teilnehmerzahlen pro Bundesland normalisiert werden, indem sie durch die Summe der Teilnehmer in jedem Land geteilt werden. Werden im Allokationsterm der Nutzenfunktionen der Länder und der Treuhandanstalt die Allokation x_j und die Allokationspräferenzen (a_j, b_j) beispielsweise in jedem Arbeitsamtsbezirk verdoppelt, verdoppeln sich auch die relativen Geldpräferenzen. Die Geldpräferenz erhöht sich also ceteris paribus proportional mit der Teilnehmerzahl. Die Normierung in bezug auf die unterschiedliche Anzahl von Arbeitsamtsbezirken gelingt nur annäherungsweise. Je mehr Arbeitsamtsbezirke in einem Land vorhanden sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß die tatsächliche und die gewünschte Allokation voneinander abweichen und somit die Geldpräferenz einen höheren Wert annimmt. Ob sie linear, über- oder unterproportional mit der Anzahl der Arbeitsamtsbezirke steigt, ist jedoch von der spezifischen Verteilung der Teilnehmerallokationen und der Allokationspräferenzen über die Arbeitsamtsbezirke abhängig. Denn die relative Geldpräferenz steigt mit der Anzahl der Arbeitsamtsbezirke nur in dem Maße, in dem die tatsächliche Allokation von den gewünschten Allokationen abweicht. In der Tabelle 6-8 wird die relative Geldpräferenz normalisiert, indem ein linearer

Zusammenhang unterstellt wird. Die normalisierte Geldpräferenz drückt aus, in welchem Verhältnis jeder Verhandlungspartner Nutzeneinheiten aus Geld gegen Nutzeneinheiten aus der Arbeitsplatzallokation tauschen würde.

Der Vergleich der mit Teilnehmerzahlen und Arbeitsamtsbezirken normalisierten relativen Geldpräferenzen ergibt für die Länder ein homogenes Bild: r schwankt mit Werten zwischen 0,5 und 0,8 relativ wenig. Anders sieht es bei der Geldpräferenz der Treuhandanstalt aus. Hier sind die Werte von Sachsen und Sachsen-Anhalt relativ ähnlich und liegen durchschnittlich unter der Geldpräferenz der Länder. Thüringen weicht hingegen mit einer höheren Geldpräferenz 1994, die sich bis 1995 vervierfacht, deutlich von den anderen Ländern ab. Dies ließe sich möglicherweise dadurch erklären, daß die Treuhandanstalt kein großes Interesse an der Allokation von Projektplätzen in Thüringen hatte. Nach den Angaben von Tabelle 3-5 in Kapitel 3 zeichnete sich Thüringen durch einen hohen Privatisierungsgrad und einen geringen erwarteten Personalabbau aus. Das Thüringen eingeräumte Stellenkontingent war vor diesem Hintergrund vergleichsweise hoch. Dies könnte erklären, daß die Treuhandanstalt einen höheren „Preis“ verlangte, um Nutzen aus der Allokation gegen Geld einzutauschen. Die Unterschiede in der Geldpräferenz t zwischen 1994 und 1995 lassen sich damit jedoch nicht erklären.

Tabelle 6-8: Normalisierte Geldpräferenzen

	<i>Geldpräferenz des Landes</i>			<i>Geldpräferenz der Treuhandanstalt</i>		
	<i>r (geschätzt)</i>	<i>r gewichtet m. Teilnehmern *10.000</i>	<i>r gewichtet m. Teilnehmern u. AA-Bezirken *10.000</i>	<i>t (geschätzt)</i>	<i>t gewichtet m. Teilnehmern *10.000</i>	<i>t gewichtet m. Teilnehmern u. AA-Bezirken *10.000</i>
Sachsen 1994	0,76	0,80	0,08	0,32	0,34	0,03
Sachsen 1995	0,37	0,50	0,05	0,41	0,56	0,06
Sachsen-Anh. 1994	0,83	0,44	0,06	0,39	0,21	0,03
Thüringen 1994	0,14	0,49	0,07	0,23	0,81	0,12
Thüringen 1995	0,14	0,43	0,06	1,10	3,35	0,48

Mit Hilfe der geschätzten Parameter kann die Verhandlungsmacht berechnet werden, die in Tabelle 6-7 und Tabelle 6-9 jeweils in der letzten Spalte angegeben ist. Die Berechnung erfolgt mit Gleichung (5-11) unter Einsetzen der Parameter. Um die Berechnung nachvollziehbar zu machen, sind in der folgenden Tabelle die

Zahlenwerte der einzelnen Komponenten der Gleichung angegeben. Die Nutzenzugewinne der Spieler werden jeweils mit den Nutzenzuweisungen π und $(1-\pi)$ aus Tabelle 6-7 gewichtet.

Tabelle 6-9: Berechnung der Verhandlungsmacht

	U_L^s		U_L^d	U_T^s		U_T^d	α
	$-\sum(\sum_i x_{ij} - a_i)^2$	$-r \sum \sum_i k_{ij} p_i x_{ij} \left(\frac{1}{g_{ij}} \right)$	$r(AK_L)$	$-\sum(\sum_i x_{ij} - b_i)^2$	$-t \sum \sum_i (1 - k_{ij}) p_i x_{ij}$	$t(AK_T)$	Gl. (5-11)
Sachsen 1994	-4.060	-128.248	159.876	-4.505	-83.426	168.117	0.20
Sachsen 1995	-5.709	-41.723	58.469	-11.432	-67.266	167.746	0.14
Sa.-Anh. 1994	-22.366	-211.588	351.069	-12.692	-276.437	412.962	0.54
Thür. 1994	-0.297	-7.477	9.173	-0.716	-24.913	35.249	0.53
Thür. 1995	-0.699	-8.351	10.029	-1.747	-91.833	203.243	0.13

* $\left(\frac{1}{g_{ij}} \right)$ nur in Sachsen und Thüringen; Werte in Millionen.

Die Verhandlungsmacht der Länder bewegt sich zwischen $\alpha=0,13$ in Thüringen 1995 und $\alpha=0,55$ in Sachsen-Anhalt 1994. Die Verhandlungsmacht der Treuhandanstalt beträgt jeweils $(1-\alpha)$. Alle Bundesländer haben damit eine Verhandlungsmacht, die ungefähr gleich hoch oder niedriger ist als die der Treuhandanstalt. Bei der Interpretation dieses Ergebnisses muß beachtet werden, daß die Definition der Konfliktauszahlungen einen großen Einfluß auf den numerischen Wert von α hat. Die Ergebnisse reflektieren die Tatsache, daß die Treuhandanstalt hohe Nutzenzuwächse erzielen konnte, wenn man bedenkt, welchen geringen Nutzen sie aus ihrer alternativen Handlungsoption erfährt. Änderungen in den Konfliktauszahlungen zu ihren Gunsten drücken sich sofort in einer geringeren Verhandlungsmacht aus, d.h. der Wert von α reagiert sehr sensibel auf Änderungen in den Konfliktauszahlungen.

Dieser Effekt steht im Einklang mit der Modellierung von Nash-Verhandlungen, weil darin eine im Verhandlungsergebnis gegebene Verteilung der Kooperationsgewinne sowohl aus der Höhe der Konfliktauszahlungen als auch aus der Höhe der Verhandlungsmacht erklärt wird. Ist also die Verteilung der Kooperationsgewinne auf der linken Seite der im fünften Kapitel abgeleiteten Gleichung

(5-10) gegeben, kann dieses Ergebnis durch jede Kombination von Konfliktauszahlungen und Verhandlungsmacht erklärt werden. Aus der Sicht des Landes könnte ein gegebener Nutzenanteil gleichermaßen durch niedrige Konfliktauszahlungen in Verbindung mit einer hohen Verhandlungsmacht oder umgekehrt durch hohe Konfliktauszahlungen und niedrige Verhandlungsmacht entstehen:

$$\left| \frac{1-\pi}{\pi} \right| = \frac{1-\alpha}{\alpha} \frac{U_L^p - U_L^d}{U_T^p - U_T^d} \quad (5-10)$$

Insofern sind die oben ermittelten Werte für die Verhandlungsmacht stark davon abhängig, ob die Konfliktauszahlungen korrekt spezifiziert sind. Dies kann empirisch zwar plausibel gemacht, aber nicht verifiziert werden. Die Rangfolge der Verhandlungsmacht zwischen den Ländern ist jedoch relativ robust gegenüber Änderungen in den Konfliktauszahlungen, so daß sich im nächsten Abschnitt die Frage, wie sich die *Unterschiede* in der Verhandlungsmacht erklären lassen, mit den ermittelten Werten in jedem Fall untersuchen läßt.

Die Sensitivität von α gegenüber Änderungen in den relativen Geldpräferenzen, r und t , unter Konstanthalten von π ist aus Tabelle 6-10 ablesbar. Die Sensitivitätsanalyse wird einerseits durchgeführt, um abzuschätzen, welche Auswirkungen die Auswahl der spezifischen Gewichte bei der Bildung der a_T - und b_T -Variablen auf die Werte der Verhandlungsmacht hat. Zweitens werden hier die Auswirkungen von Veränderungen in den numerischen Werten der relativen Geldpräferenzen analysiert, um den Effekt der in den Nutzenfunktionen angewendeten funktionalen Form zu analysieren.

Tabelle 6-10: Sensitivität der Verhandlungsmacht

	α	$\frac{\partial \alpha}{\partial t}$	$\frac{\partial \alpha}{\partial r}$	$\frac{\partial \alpha}{\partial t, \partial r}$
Sachsen 1994	0,2001	-0,1445	0,1884	-0,0701
Sachsen 1995	0,1441	-0,0986	0,2708	0,0233
Sachsen-Anhalt 1994	0,5414	-0,3088	0,2011	-0,1160
Thüringen 1994	0,5302	-0,3652	0,3826	0,1167
Thüringen 1995	0,1319	-0,0586	0,5171	0,3587

Der Effekt einer Änderung in t um eine Einheit ist insbesondere in Sachsen-Anhalt 1994 und in Thüringen 1994 groß. Allerdings variieren die t -Werte in diesen Ländern zwischen den unterschiedlichen Gewichtungen der Präferenzindikatoren nicht um mehr als 0,2 Punkte. In Thüringen 1995 variiert der Wert von t hingegen

stark zwischen den Gewichtungen der Indikatoren, aber der Effekt auf α ist sehr klein. In allen Ländern sind die Auswirkungen von Änderungen in t auf α relativ groß. Dies ist wiederum kein großes Problem in der Auswahl der Variablen a_i und b_p , weil r zwischen den Schätzungen nur in kleinen Bandbreiten (um 0,02 bis höchstens 0,15 Punkte) schwankt. Eine Ausnahme ist Sachsen-Anhalt mit Schwankungen von 0,4 Punkten, die sich wiederum nicht sehr stark auf die Zahlenwerte der Verhandlungsmacht niederschlagen. Insgesamt werden die Auswirkungen von Änderungen in t und r auf α als ausreichend klein angesehen, um die Gültigkeit der Schätzung der Verhandlungsmacht zu akzeptieren. Im nachfolgenden Abschnitt wird nach Erklärungen für die Unterschiede in der Verhandlungsmacht gesucht.

6.2 Erklärung der Verhandlungsmacht

An dieser Stelle werden die Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den Ländern analysiert. Zunächst werden die unabhängigen Variablen diskutiert, die zur Modellierung dieser Unterschiede verwendet werden und die an die theoretischen Ausführungen im vierten und im fünften Kapitel anknüpfen. Anschließend folgt die Beschreibung der Daten und des Schätzverfahrens sowie schließlich die Darstellung der Ergebnisse.

6.2.1 Variablenauswahl, Daten und Schätzverfahren

Die Verhandlungsmacht der Länder wird in Abhängigkeit von Variablen modelliert, die Asymmetrien in den Spielregeln oder in dem relativen Anreiz, eine Einigung zu erzielen, ausdrücken. Allerdings ist durch die äußerst geringe Fallzahl ($n=5$) die mögliche Anzahl unabhängiger Variablen von vornherein begrenzt. Die Variablen werden im folgenden erläutert.

Eine Spielregel der Verhandlungen, die die Länder im Verhältnis zur Treuhandanstalt unterschiedlich begünstigt hat, ist die exogen vorgegebene Kostenteilungsregel. Das Kostenteilungsverhältnis zwischen den Verhandlungspartnern wurde unter Anwendung der Kostenteilungsregel in Abhängigkeit von Projektgrößen bestimmt. Die Projektgrößen waren exogen, da sie technisch determiniert waren. Daher ist anzunehmen, daß jene Länder allein durch die Spielregel eine höhere Verhandlungsmacht hatten, in denen ein hoher Anteil vorhandener Projekte die Größe von 150 Arbeitsplätzen überschritt. Ab dieser Teilnehmerzahl hatten die Länder statt 40% nur 25% der Kosten zu tragen, was sich in einer höheren Verhandlungsmacht niederschlagen müßte. Die Spielregel-Variable (SR) mißt den Anteil der Beschäftigten in Projekten mit über 150 Teilnehmerinnen und

Teilnehmern an der gesamten Teilnehmerzahl jedes Bundeslandes zu den unterschiedlichen Zeitpunkten. Die Hypothese ist, daß die Verhandlungsmacht der Länder mit diesem Anteil stieg.

Der relative Druck, eine Einigung zu erzielen, kann durch Unterschiede in der politischen Orientierung der Verhandellnden variieren. Diese These wird unter anderem durch die im Jahr 1995 gescheiterten sachsen-anhaltinischen Verhandlungen gestützt. Wie in Abschnitt 3.3.3 beschrieben, scheiterten diese Verhandlungen laut Expertenbeobachtungen infolge der 1994 abgehaltenen Landtagswahlen. Die damals gebildete rot-grüne Minderheitsregierung mit Tolerierung durch die PDS vertrat eine völlig andere politische Ideologie als die Treuhandanstalt, die als Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Finanzen politisch die christlich-liberale Bundesregierung vertrat. Divergenzen in der politischen Orientierung waren auch zwischen der Bundesregierung und den anderen Landesregierungen vorhanden, wenn auch weniger stark als in Sachsen-Anhalt seit Mitte 1994. Es wird angenommen, daß für die Treuhandanstalt ein höherer Druck bestand, mit einer Landesregierung eine einvernehmliche Lösung zu erzielen, die eine gleiche oder ähnliche Regierungsform hatte wie sie, als mit einer Landesregierung anderer politischer Orientierung, wobei ein Rechts-Links-Schema zugrunde gelegt wird. Bei Verhandlungen mit einer vergleichbaren Regierung muß nach außen Harmonie und parteiliche Geschlossenheit demonstriert werden. Das kooperative Vorgehen erhöht die Wiederwahlchancen der Bundesregierung, weil die Wählerinnen und Wähler eines Landes vom Erfolg einer Partei oder Koalition auf Landesebene auf die Fähigkeiten der gleichen Partei oder Koalition auf Bundesebene schließen. Bei anderer Regierungszusammensetzung hatte die Treuhandanstalt als Agentin der Bundesregierung aus dem gleichen Grund das Ziel, dem Land soviel Schwierigkeiten wie möglich zu bereiten. Deswegen war die Dringlichkeit, in solchen Ländern nachzugeben, viel geringer. Gemäß dieser Argumentation ist also zu erwarten, daß die Treuhandanstalt gegenüber Ländern mit vergleichbarer Ideologie der Regierung eine geringere Verhandlungsmacht besaß als gegenüber Ländern mit abweichender Regierungszusammensetzung.

Die Regierungsformen werden mit Hilfe von Gross/Sigelmans (1984) standardisiertem *Cabinet Center of Gravity Index* klassifiziert. Um diesen Index zu bilden, werden die politischen Parteien nach ihrer politischen Orientierung auf einem Rechts-Links-Kontinuum angeordnet. Nach Niedermeyer (1997: 127) ordnen die Wähler die bundesdeutschen Parteien von links nach rechts von PDS über Bündnis 90/Die Grünen, SPD, FDP bis hin zur CDU/CSU. Klingemann/Volkens (1997: 535) kommen aufgrund einer Längsschnittanalyse von Wahlprogrammen seit 1969 zum gleichen Ergebnis.⁶⁶ Die Parteien werden von eins (links) bis fünf

66 Vor 1969 und im Wahljahr 1990 gab es abweichende Links-Rechts-Einordnungen. 1990 stand die SPD programmatisch links von den Grünen. Da die Grünen jedoch zu keinem der

(rechts) durchnummeriert. Anschließend werden die prozentualen Anteile einer Partei an den Kabinettsitzen der Regierung mit der Position der Partei auf dem Rechts-Links-Kontinuum gewichtet. Die Summe dieser gewichteten Kabinettsplätze ergibt den *Cabinet Center of Gravity Index (CCG)*, wobei ein hoher Zahlenwert eine rechts stehende Regierung, ein niedriger Wert eine links stehende Regierung kennzeichnet. Die Variable, die die relative Regierungsnähe ausdrückt, ist die absolute Differenz zwischen dem *CCG* der Bundesregierung und der jeweiligen Landesregierung. Die politische Konstellation der Verhandlungen in 1994 ist durch die 1990 gewählten Regierungen bestimmt. Die Wahlen im Laufe des Jahres 1994 auf Bundes- und Landesebene waren für die Verhandlungen der 1995er Projekte maßgeblich. Die Hypothese lautet, daß mit zunehmender Differenz zwischen dem *CCG* des Landes und dem der Bundesregierung die Verhandlungsmacht des Landes abnahm.

Eine zweite Variable, die den relativen Druck ausdrückt, eine Einigung zu erzielen, ist der Problemdruck der Länder relativ zur Treuhandanstalt. Hierbei wird davon ausgegangen, daß jene Länder, die relativ zur Treuhandanstalt gravierendere Probleme mit Hilfe der Beschäftigungsprojekte zu bewältigen hatten, in ihrer Verhandlungsmacht geschwächt wurden. Als Maß des Problemdrucks der Länder wird die Arbeitslosenquote verwendet, deren Reduzierung entsprechend den Ausführungen in 6.1.1 das primäre Ziel der Landesregierungen darstellte. Für die Treuhandanstalt wird entsprechend die Personalabbauquote als Anteil des geplanten Personalabbaus im betreffenden Zeitraum an den Beschäftigten in Treuhandbetrieben verwendet. Dabei wird unterstellt, daß der Problemdruck der Treuhandanstalt mit dem Anteil des abzubauenen Personals stieg. Die Variable *PD* ist der Quotient aus Arbeitslosenquote und Personalabbauquote. Die Hypothese ist, daß mit steigendem relativen Problemdruck eines Landes seine Verhandlungsmacht abnahm.

Als weitere Möglichkeit für ein alternatives Modell wurde die relative Finanzlage als Maß des relativen Problemdrucks in Erwägung gezogen. Eine Hypothese könnte hier sein, daß die Länder mit dem geringeren finanziellen Handlungsspielraum pro Einwohner mit höherer Dringlichkeit darauf angewiesen waren, die Allokation von Bundesmitteln in ihr Land zu bewirken. Hiervon hätten sie sich einerseits regionale Nachfrageeffekte, andererseits verbesserte Angebotsbedingungen erwarten können. Dieses Interesse hätte die Verhandlungsmacht der Länder gegenüber der Treuhandanstalt geschwächt. In bezug auf die Finanzlage ließe sich aber auch umgekehrt argumentieren, daß bundespolitisch ein Ausgleich finanzieller Disparitäten zur Herstellung der verfassungsrechtlich garantierten Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse angestrebt wird, wodurch die Verhandlungsmacht der fi-

betrachteten Zeitpunkte einen Kabinettsitz innehatten, kann diese Abweichung vernachlässigt werden, denn die SPD steht in jedem Fall links von der FDP und CDU/CSU.

nanzschwachen Länder gestärkt würde. Dies hätte auch im unmittelbaren finanziellen Interesse der Treuhandanstalt gelegen, die bestrebt war, relative landesspezifische Standortnachteile auszugleichen, um die Privatisierungschancen der betreffenden Treuhandunternehmen nicht nachhaltig aufs Spiel zu setzen. In bezug auf den Zusammenhang von relativer Finanzkraft der Länder und ihrer Verhandlungsmacht kann demnach keine eindeutige Hypothese formuliert werden, weshalb dieses alternative Modell entfällt.⁶⁷ Tabelle 6-11 enthält eine Übersicht der Konstruktion der Verhandlungsmacht-Variablen, Tabelle 6-12 die deskriptive Statistik.

Tabelle 6-11: Verhandlungsmacht-Variablen

<i>Variable</i>	<i>Indikator</i>	<i>hypothetische Wirkung auf α</i>
Spielregel	Prozentualer Anteil der Arbeitsplätze in Großprojekten (>150 Teilnehmer)	+
Cabinet Center of Gravity	Absolute Differenz der ideologischen Orientierungen von Landes- und Bundesregierung	-
Relativer Problemdruck	Quotient aus Arbeitslosenquote und geplanter Personalabbauquote	-

Tabelle 6-12: Deskriptive Statistik der Verhandlungsmacht-Variablen

<i>Beschreibung</i>	<i>Variable</i>	<i>Durchs.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>Std.-Abw.</i>
Verhandlungsmacht	α	0,31	0,13	0,54	0,21
Spielregel	SR	43,3	10,2	87,0	28,5
Cabinet Center of Gravity	CCG	24,0	1,0	71,3	28,4
Relativer Problemdruck	PD	1,05	0,84	1,25	0,19

Mangels eines rigorosen Modells der Verhandlungsmacht folgt der vorliegende Ansatz Doiron (1992) und Svejnar (1986), indem die Verhandlungsmacht als einfache lineare Funktion der oben beschriebenen Variablen modelliert wird. Folgende Spezifikation wird benutzt,

$$\alpha_i = \phi_0 + \phi_1 SR_i + \phi_2 CCG_i + \phi_3 PD_i + \varepsilon_i \quad (6-2)$$

wobei SR die relative Bevorzugung durch Spielregeln, CCG die relative ideologische Nähe der Regierungen und PD den relativen Problemdruck kennzeichnen. i ist der Vektor der Beobachtungen über die verschiedenen Länder und Zeitpunkte.

67 Tests des alternativen Modells ergaben keine signifikanten Ergebnisse, vermutlich unter anderem auch deshalb, weil nach dem Länderfinanzausgleich der Entscheidungsspielraum aller Länder ähnlich begrenzt ist.

6.2.2 Determinanten der Verhandlungsmacht

Tabelle 6-13 zeigt die Ergebnisse des Modells (6-2). Die Koeffizienten haben die erwarteten Vorzeichen. Die Verhandlungsmacht eines Landes sinkt mit zunehmenden Unterschieden in den politischen Ideologien der verhandelnden Parteien und mit einem zunehmenden relativen Problemdruck dieses Landes. Die Verhandlungsmacht des Landes steigt in dem Maße, in dem es durch die Spielregeln (hier: niedriger Finanzierungsbeitrag aufgrund vieler Großprojekte) begünstigt wird. Die Koeffizienten weisen zufriedenstellende Signifikanzen auf. Angesichts der niedrigen Fallzahl ist das Konfidenzintervall für den CCG-Koeffizienten mit 86% noch im annehmbaren Bereich.

Tabelle 6-13: Determinanten der Verhandlungsmacht

<i>Verhandlungsmacht des Landes</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>p-Wert</i>
CCG	-0,00288	(0,136)
SR	0,01153	(0,064)
PD	-1,6344	(0,058)
Konstante	1,5954	(0,045)
<i>n=5</i>	Durbin-Watson: 2,2 R ² : 0,9962	

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse lassen sich die Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den Ländern und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erklären. Tabelle 6-14 zeigt die Zerlegung der Effekte der unabhängigen Variablen auf die Verhandlungsmacht für jedes Verhandlungsspiel. Allerdings sind aufgrund der geringen Fallzahlen der Schätzungen die angegebenen Elastizitäten mit großer Vorsicht zu interpretieren.

Folgende Erklärungen für die beobachtete Verhandlungsmacht der Länder lassen sich ableiten: Sachsen hatte zu beiden untersuchten Zeitpunkten eine reine CDU-Regierung. Damit lag das Land in seiner politischen Orientierung rechts von der christlich-liberalen Koalition auf Bundesebene, was seine Verhandlungsmacht schwächte. Wie Tabelle 6-14 zeigt, war dieser Effekt allerdings klein. Bei der Begünstigung durch die Kostenteilungsregel lag Sachsen in beiden Jahren im Mittelfeld, da jeweils knapp 50% der Arbeitsplätze in Großprojekten angesiedelt waren, die dem Land einen niedrigeren Finanzierungsanteil aufbürdeten als kleine Projekte. In Sachsen-Anhalt waren es deutlich mehr Projektplätze (knapp 90%), in Thüringen jeweils weniger (zu beiden Zeitpunkten unter 30%). Die sächsische Projektstruktur begünstigte das Land deutlich. Schließlich schwächte in beiden

Verhandlungsjahren der relative Problemdruck die Verhandlungsmacht des Landes. Zwar hatte Sachsen absolut gesehen im Vergleich zu den anderen beiden Ländern zu beiden Zeitpunkten die niedrigste Arbeitslosenquote und insofern einen geringen absoluten Problemdruck. Die Treuhandanstalt plante jedoch relativ zu den noch in Treuhandunternehmen Beschäftigten einen geringen Personalabbau in Sachsen, so daß ihr Problemdruck dort geringer war als in anderen Ländern. Aus dem relativ hohen Problemdruck des Landes resultierte daher eine Minderung der Verhandlungsmacht. Dieser letzte Effekt hat die relativ größte Bedeutung bei der Bestimmung der Verhandlungsmacht von Sachsen.

Tabelle 6-14: Effekte der Variablen auf die Verhandlungsmacht

	$\alpha =$	Konstante +	CCG +	SR +	PD +	ϵ_i
Sachsen 1994	0,2001	1,5954	-0,0757	0,5402	-1,8796	0,0198
Sachsen 1995	0,1441	1,5954	-0,0507	0,5105	-1,8959	-0,0152
Sachsen-A. 1994	0,5414	1,5954	-0,0107	1,0031	-2,0430	-0,0313
Thüringen 1994	0,5302	1,5954	-0,0029	0,3250	-1,3892	0,0019
Thüringen 1995	0,1319	1,5954	-0,2053	0,1178	-1,3729	-0,0031

Sachsen-Anhalt hatte 1994 die höchste Verhandlungsmacht ($\alpha=0,54$), die von den betrachteten Länder erreicht wurde. Hierfür ist zum einen verantwortlich, daß die Regierungszusammensetzung auf Bundes- und Landesebene zum Zeitpunkt der Verhandlungen noch nahezu identisch war; auf beiden Ebenen gab es eine christlich-liberale Koalition. Zweitens hatte Sachsen-Anhalt aufgrund seiner konzentrierten Industriestruktur überwiegend Projekte, die sich für viele Teilnehmer eigneten. Dadurch mußte das Land für die Mehrzahl der Projektplätze nur den Mindestbeitrag von 25% der Kosten tragen und wurde somit durch die Kostenteilungsregel begünstigt. Diese beiden Effekte wirkten sich positiv auf die Verhandlungsmacht des Landes aus. Sie wurde wiederum dadurch geschwächt, daß aufgrund der hohen Arbeitslosenquote (17,4%) und einer vergleichsweise niedrigen Personalabbauquote der Treuhandanstalt ein hoher relativer Problemdruck des Landes bestand.

Die Verhandlungsmacht des Landes Thüringen divergiert stark zwischen den Verhandlungen 1994 ($\alpha=0,53$) und 1995 ($\alpha=0,13$). War Thüringen 1994 noch durch eine Regierungskoalition begünstigt, die mit der ideologischen Orientierung der Bundesregierung nahezu identisch war, wurde die Verhandlungsmacht im Folgejahr durch die Bildung einer CDU/SPD-Koalition, die erheblich von der christlich-liberalen Koalition abwich, deutlich geschwächt. Hinzu kam, daß der

Anteil großer Projekte, der in Thüringen schon 1994 nur bei knapp 30% lag, 1995 auf gut 10% abfiel. Dies läßt sich mit der fortschreitenden Privatisierung und der Erledigung vorhandener Aufgaben erklären. Diese Effekte auf die Verhandlungsmacht konnte 1995 auch der über beide Jahre geringe relative Problemdruck der Länder nicht abfangen. In Thüringen plante die Treuhandanstalt, in beiden Jahren jeweils knapp 20% des noch vorhandenen Personalbestands in Treuhandunternehmen abzubauen, was einer deutlich höheren Rate und somit einem geringeren relativen Problemdruck des Landes entspricht als in den anderen Ländern.

6.3 Schlußfolgerungen und normative Bewertung

Die Signifikanz der Parameterschätzungen im ersten Teil dieses Kapitels kann als empirische Bestätigung der theoretischen Vorüberlegungen – also der zugrunde gelegten Nutzenfunktionen und des Nash-Verhandlungsmodells – angesehen werden. Bei der Allokation der Projektplätze haben danach im Kalkül beider Akteure sowohl die regionale Problemkonzentration als auch die Minimierung der von ihnen zu tragenden Kosten eine Rolle gespielt. Die relativen Geldpräferenzen waren positiv, d.h. Geld wurde als knappes Gut behandelt. Ein Vergleich der normalisierten relativen Geldpräferenzen ergab, daß die Treuhandanstalt in Thüringen die Kosten relativ zur Allokation stärker gewichtete als in anderen Ländern. Zwischen den Ländern war die relative Geldpräferenz annähernd identisch. Die Bestätigung des Modells weist darauf hin, daß gängige Thesen über die Kosteninflation bei öffentlicher Produktion von Gütern und Diensten für die hier analysierten Verhandlungen nicht zutrafen. Weiterhin führt im Anwendungsfall auch die nicht-kooperative Verhandlungstheorie als Interpretation von asymmetrischer Verhandlungsmacht in Nash-Verhandlungen zu signifikanten Erklärungen der Unterschiede in der Verhandlungsmacht.

Die Gültigkeit des Modells sagt eingeschränkt auch etwas über die Effizienz der Verhandlungsergebnisse aus. Der Schätzansatz beruhte auf der Annahme, daß die beobachteten Verhandlungsergebnisse effizient und ihre Nutzenbewertungen folglich ein Vektor auf der Nutzengrenze sind. Dies hat sich empirisch bestätigt. Allerdings kennzeichnet die Pareto-Kurve alle effizienten Kontrakte, die unter den gegebenen Spielregeln zu erreichen waren. Wie in Abschnitt 5.2.1 gezeigt wurde, gibt es andere Spielregeln, bei denen ein höheres Nutzenniveau erreichbar gewesen wäre. Die Verhandlungsergebnisse sind demnach als optimale Anpassung an nicht ganz optimale Spielregeln zu betrachten. Die Verhandlungen in Sachsen-Anhalt in 1995 wurden von vornherein aus der Analyse ausgeschlossen, da die erst sukzessiv zustande gekommenen Einigungen nicht als effizient zu interpretieren sind.

Die weitere normative Beurteilung der Verhandlungsergebnisse bezieht sich auf die Verteilung der Kooperationsgewinne. Wie gezeigt wurde, war die

Verhandlungsmacht der Länder im Durchschnitt geringer als die der Treuhandanstalt, d.h. die Länder haben durchschnittlich einen geringeren Anteil der Kooperationsgewinne erhalten als die Treuhandanstalt. Nur Sachsen-Anhalt und Thüringen erhielten in 1994 den größeren Anteil. Eine Bewertung dieser Gewinnaufteilung ist mit den im zweiten Kapitel abgeleiteten Beurteilungskriterien für Verhandlungsergebnisse so noch nicht möglich. Wichtig für die Anwendung der demokratietheoretischen und fiskalischen Kongruenzbedingung ist vielmehr, welche Faktoren zu dieser Verteilung der Gewinne geführt haben. Jede Verteilung, die unmittelbar aus den Präferenzen der Verhandelnden abgeleitet ist, wird als normativ akzeptabel angesehen. Die Bevorzugung eines Akteurs aufgrund seiner besseren Anfangsausstattung wird ebenfalls normativ akzeptiert, sofern die Anfangsausstattung als Präferenzäußerung der durch das Kollektiv Repräsentierten gewertet wird. Jede Verteilung der Kooperationsgewinne aufgrund von situativ-institutionellen Besserstellungen eines Verhandlungspartners, die nicht auf den Präferenzen bzw. den Anfangsausstattungen beruhen, wird dagegen sowohl nach der demokratietheoretischen wie nach der fiskalischen Kongruenzbedingung abgelehnt.

Wie sind demnach die beobachteten Verhandlungsergebnisse zwischen den Ländern und der Treuhandanstalt zu beurteilen? Die Modellierung der Verhandlungsmacht in Abhängigkeit von Variablen, die aus der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie abgeleitet sind, trägt zur Beantwortung dieser Frage bei. Im zweiten Teil dieses Kapitels wurde festgestellt, daß die Verhandlungsmacht eine lineare Funktion der relativen Bevorzugung der Spieler durch die Spielregeln, der Übereinstimmung in ihren ideologischen Orientierungen und ihres relativen Problemdrucks ist. Der relative Problemdruck drückt das Verhältnis der Präferenzen der Verhandelnden aus und sollte somit normativ gesehen die Verteilung der Kooperationsgewinne mit bestimmen. Die Berücksichtigung der Präferenzen führt zu einer Bevorzugung des weniger bedürftigen oder risikosensitiven Spielers, da der bedürftigere/risikoaverse Spieler mit weniger zufriedenzustellen ist bzw. nicht bereit ist, viel für das Zustandekommen der Gewinne zu riskieren. Die anderen beiden Determinanten der Verhandlungsmacht, Spielregeln und ideologische Orientierungen, gehören dagegen zu den Faktoren, die eine Verhandlungspartei bevorzugen, ohne daß ihre relativen Präferenzen dafür ursächlich sind. So bevorzugen die Spielregeln jene Länder, deren ökonomische Situation zufällig einen hohen Anteil großer Projekte mit vielen Teilnehmern zuläßt. Die ideologische Orientierung der Regierungen drückt zwar die Präferenzen der jeweils Repräsentierten aus, die Motivation, gegensätzlich orientierten Regierungen die Einigung zu erschweren, ist jedoch ein rein strategisches Manöver, das einer eigenen Rationalität folgt. Eine Aufteilung der Kooperationsgewinne aufgrund dieser Faktoren ist normativ somit umstritten.

Durch entsprechende institutionelle Gestaltung des Implementationsprozesses könnte der Einfluß dieser Variablen ausgeschaltet werden. Die finanzielle Bevor-

zung von Ländern mit großen Projekten könnte z.B. ganz einfach abgeschafft werden. Weiterhin könnte die Macht der Länder, deren ideologische Orientierung von jener der Bundesregierung abweicht, durch das Recht des ersten Spielzugs, eine Parzellierung des Verhandlungsgegenstandes u.ä. ausgeglichen werden (vgl. Abschnitt 5.2.4 für einige institutionelle Varianten). Betrachtet man nun die Richtung der Effekte der Variablen auf die Verhandlungsmacht für die fünf Verhandlungen in Tabelle 6-14, so würde die Verhandlungsmacht der Länder noch geringer als bisher ausfallen, wenn CCG- und SR-Effekte eliminiert würden. Aufgrund der geringen Fallzahlen kann die Größe der Effekte jedoch nicht verwendet werden, um die dann sich ergebende Verhandlungsmacht zu prognostizieren.

An dieser Stelle ist erneut danach zu fragen, welche Wirkung die Spezifikation der Anfangsausstattungen der Akteure auf das Niveau der Verhandlungsmacht hat. Die Anfangsausstattung ist in der Nash-Verhandlungslösung der Status quo bzw. die Auszahlungen, die die Spieler im Falle der Nichteinigung zu erwarten haben (Konfliktauszahlungen). Im vorliegenden Fall sind als Drohpunkt die Kosten der alternativen Handlungsoption anzunehmen. Wie oben bereits diskutiert, ist bei gegebener Verteilung der Kooperationsgewinne die Höhe der Verhandlungsmacht eines Verhandlungspartners von den angenommenen Nutzenbewertungen des Drohpunkts abhängig. Die durchschnittlich relativ höhere Verhandlungsmacht der Treuhandanstalt drückt daher aus, daß sie angesichts ihrer schlechten Alternativoption bei den Verhandlungen noch beachtliche Anteile der Kooperationsgewinne für sich einstreichen konnte. Von einer besseren Ausgangssituation betrachtet würde das beobachtete Verhandlungsergebnis eine entsprechend geringere Verhandlungsmacht der Treuhandanstalt beinhalten.

Die Schwierigkeiten bei der Spezifikation der Konfliktauszahlungen werfen erneut die Frage auf, ob die Alternativkosten tatsächlich als Anfangsausstattung im Sinne der fiskalischen Kongruenzbedingung zu werten sind. Welche konkreten alternativen Politikoptionen sich Akteuren bei Scheitern der Kooperation mit anderen bieten, ist von den konkreten Möglichkeiten der jeweiligen Implementationssituation abhängig. Selbst die Bewertung einer einfachen Handlungsoption ist empirisch nicht eindeutig vorzunehmen. Es kann folglich nicht davon ausgegangen werden, daß diese sich unsystematisch ergebenden Optionen Ausdruck der Präferenzen der durch die Akteure Repräsentierten sind. Daher ist zumindest im vorliegenden Fall die Abhängigkeit der Verhandlungslösung von der Anfangsausstattung normativ problematisch. Eliminierte man daher die Wirkungen der Alternativkosten auf die Verhandlungsmacht, indem sie beispielsweise für beide Parteien als gleich hoch angenommen werden, würde sich die Verhandlungsmacht zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern weiter angleichen.

7 Schlußbetrachtung

7.1 Der integrierte Forschungsansatz

Zur Untersuchung der Frage nach dem Einfluß institutioneller Faktoren auf Verhandlungsergebnisse wurde ein integrierter Forschungsansatz entwickelt. Ein großer Teil der Forschung, die sich des spieltheoretischen Instrumentariums bedient, ist theoretisch. Die aus der Literatur bekannten Anwendungen spieltheoretischer Modelle auf empirische Phänomene beschränken sich meistens auf Situationen, in denen sich die Anzahl intervenierender Variablen analytisch begrenzen läßt und/oder bei denen eine große Datenmenge für den Hypothesentest zur Verfügung steht. Ein Beispiel sind empirische Überprüfungen von Lohnverhandlungsmodellen. Die hier durchgeführte Anwendung auf eine Implementationsfragestellung bildet insofern eine Ausnahme von dieser Praxis. Implementations-situationen sind dynamisch, komplex, es interveniert eine erhebliche Anzahl unabhängiger Variablen, und meistens handeln mehr als zwei Akteure. Die hohe situative Spezifität läßt sich bei Implementationssituationen nicht a priori reduzieren. Gleichzeitig ist es aufgrund der Variablenvielfalt sozialer Situationen schwierig, eine große Anzahl von Fällen zu identifizieren, die sich nur in wenigen Merkmalen unterscheiden, so daß ein systematischer Hypothesentest typischerweise am Problem geringer Fallzahlen scheitert (vgl. Goggin 1986: 332ff.). Andererseits wurde in der Policy-Forschung in den vergangenen Jahren immer stärker auf die zentrale Bedeutung strategischer Interaktionen der Akteure abgestellt (vgl. Kapitel 2), und es wurden auch in der Politikwissenschaft zunehmend die in der Einleitung erwähnten Vorteile der formalen Modellbildung des mikroökonomischen Ansatzes anerkannt.

In dieser Arbeit wurde deshalb ein integrierter Forschungsansatz verwendet, der sich einerseits der qualitativen Methoden der deskriptiv-klassifizierenden Implementationsanalyse bedient und andererseits auf formale Modellbildung und quantitativen Test zurückgreift. Die im ersten Schritt durchgeführte Implementationsanalyse dient mehreren Zielen. Zum einen zeichnet sie die betrachtete Situation in allen Einzelheiten nach und unterscheidet dabei bereits zwischen der Implementationsstruktur einerseits und den Implementationsstrategien der beteiligten Akteure andererseits. Unter anderem können als Ergebnis dieser Analyse die Reibungen und Engpaßstellen des Implementationsgeschehens – z.B. aufgrund der Organisationsstruktur oder der Finanzierungsstruktur – herausgestellt und praktische Empfehlungen zur Verbesserung des Implementationsprozesses gegeben werden (vgl. unten). Die im dritten Kapitel gewählte vergleichende Perspektive

trägt somit zur systematischen Identifikation von Implementationshemmnissen bei. Ziel der detaillierten Betrachtung ist aber auch, die Grundlage für die Modellierung der Implementationssituation zu legen, indem das jeweils über die spezifische Situation hinaus Verallgemeinerbare herausgeschält wird. Für die spieltheoretische Modellierung heißt dies, das relevante Spiel und die relevanten Spieler zu isolieren, die dafür maßgeblichen „Spielregeln“ und die Elemente der Nutzenfunktionen zu identifizieren. Dies wurde durch die Analyse einer relativ stark strukturierten Zwei-Parteien-Verhandlungssituation erleichtert. Die Implementationsanalyse dient nicht nur der Identifikation dieser Bestandteile, sondern letztlich auch der Begründung ihrer Auswahl. In den nachfolgenden Analyseschritten wird demnach ein zunehmend abstrahierender Blick auf dasselbe Phänomen gerichtet, und die qualitative Implementationsanalyse dient in diesem Sinne der Rechtfertigung der vorgenommenen Abstraktion.

Die modelltheoretische Rekonstruktion beruht auf theoretischen Plausibilitätsüberlegungen. Im zweiten Kapitel wurden Annahmen zu den Spielern hinsichtlich der Anwendbarkeit des kooperativen Lösungskonzepts und zu den Interdependenzen verbundener Spiele theoretisch betrachtet. Es wurde erstens argumentiert, daß bei kollektiven politischen Akteuren – insbesondere aufgrund der Beobachtbarkeit interner Entscheidungsstrukturen und institutionalisierter Sanktionen – unvollständige Information und strategisches Verhalten eine geringere Rolle spielt als bei Individuen. Dies legt die Anwendung eines kooperativen Lösungskonzepts nahe. Das zweite Problem, die Isolierung eines Spiels aus einer Serie von Spielen im Implementationsprozeß, läßt sich theoretisch nur insofern bearbeiten, als Situationen identifiziert werden, in denen eine isolierte Betrachtung gerechtfertigt erscheint, z.B. wenn nachfolgende Spiele keinen Gegenwartswert für die Akteure haben (vgl. zu diesen Überlegungen Abschnitt 2.1.2). Im vierten Kapitel wurde schließlich auf Forschungsergebnisse zurückgegriffen, die zeigen, daß sich Unterschiede in der Verhandlungsmacht innerhalb der kooperativen Nash-Verhandlungslösung mit Hilfe nicht-kooperativer Elemente der Verhandlungssituation erklären lassen. Dabei stehen solche Faktoren im Vordergrund, die die Verhandelnden motivieren, eine Einigung zu erzielen, anstatt sich unendlich mit nicht-kompatiblen Forderungen zu konfrontieren. Auch diese theoretischen Überlegungen sind in die Modellierung eingeflossen.

Bei der empirischen Abbildung der Verhandlungssituation besteht ein Problem darin, daß Präferenzen im Gegensatz zu Handlungen nicht beobachtet werden können. Dies ist bei Standard-Nutzenfunktionen, bei denen angenommen wird, daß der Nutzen stetig mit erhaltenen Mengen des Verhandlungsgegenstands steigt, auch nicht unbedingt notwendig. Im Fall der Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Bundesländern wurde aber angenommen, daß den Verhandlungspartnern eine für sie optimale Allokation von Arbeitsplätzen vorschwebt, an der sie den Nutzen des Verhandlungsergebnisses mit Kreis-

Nutzenfunktionen messen. Kreis-Nutzenfunktionen werden in der Politikwissenschaft häufig zweidimensionalen Entscheidungsproblemen, insbesondere im Rahmen von „spatial models“, zugrunde gelegt. Dabei ist eine gängige Annahme, die unter anderem im Medianwählermodell getroffen wird, daß politische Akteure bei verschiedenen Ausprägungen eines zur Abstimmung stehenden Gegenstands einen Idealpunkt ansteuern. Bei diesen Nutzenfunktionen politischer Akteure ist das Problem der empirischen Abbildung von Präferenzen für den quantitativen Test von Verhandlungsmodellen somit nicht zu umgehen.

Zur Abbildung der Präferenzen wurde wiederum ein gemischt quantitatives und qualitatives Verfahren gewählt. Zunächst wurden in qualitativen Interviews mit den Verhandelnden, unterstützt durch Dokumentenanalysen, die Aspekte ermittelt, die für den Idealpunkt „optimale Allokation von Arbeitsplätzen“ eine Rolle spielen, und es wurde eine hypothetische Gewichtung dieser Aspekte untereinander vorgenommen. Anschließend wurden diese Daten über die Präferenzen der Spieler mit Hilfe von Indikatoren quantifiziert. Die endgültige Gewichtung der Präferenzindikatoren eines Akteurs wurde empirisch in einem Schätzansatz ermittelt (vgl. Kapitel 6). Das Problem der geringen Fallzahlen konnte allerdings im Rahmen dieser Arbeit nicht gelöst werden.

Aus diesem Grund stellt sich auch die Frage nach der Reichweite der Ergebnisse bzw. ihrer Übertragbarkeit auf andere Fälle kooperativer Politikimplementa-tion. Methodisch trägt die formale Modellierung und die Schätzung der Modellparameter zu einer stärkeren Verallgemeinerbarkeit bei. Da ein Modell kausale Zusammenhänge darstellt, können die Auswirkungen auf das Politikergebnis bei Variation einzelner Modellvariablen unter Konstanthalten der anderen Variablen simuliert werden. Eine derartige theoretische Simulation wurde im fünften Kapitel durchgeführt, indem die Auswirkungen veränderter Spielregeln auf die Effizienz und Gewinnverteilung von Verhandlungsergebnissen analysiert wurden. Dabei ging es insbesondere um den Vergleich simultaner mit sequentiellen Verhandlungen. Eine empirische Simulation wurde im sechsten Kapitel durchgeführt, indem die geschätzten Einflüsse (Elastizitäten) der Verhandlungsmacht-Variablen herangezogen wurden, um Auswirkungen von Änderungen in diesen Variablen auf die Verhandlungsmacht zu ermitteln. Allerdings konnte aufgrund der geringen Fallzahlen zwar auf die Richtung, aber nicht mit Zuverlässigkeit auf die Größe des jeweiligen Effekts geschlossen werden. Dieser Typus von Simulation führt dennoch mit relativ wenig Aufwand zu wichtigen Hinweisen für die rationale institutionelle Ausgestaltung von Politikprozessen.

7.2 Verhandlungen im Politikprozeß: Entstehungsbedingungen und Verhandlungsergebnisse

7.2.1 Entstehungsbedingungen von Verhandlungen

Die zentrale Untersuchungsfrage war, wie Verhandlungen entstehen und welche Faktoren auf welche Weise Verhandlungsergebnisse beeinflussen. Zunächst zu den Entstehungsbedingungen von Verhandlungen im Politikprozeß: Die Spieltheorie analysiert Verhandlungen im Rahmen von Kooperationssituationen. Dies sind soziale Situationen, in denen ein abgestimmtes Handeln vorteilhaft für alle Beteiligten ist, über die Verteilung der erzielbaren Gewinne jedoch Konflikt herrscht. Es gibt also sowohl gleichgerichtete als auch konfligierende Interessen. Verhandlungen im Politikprozeß entstehen demnach dann, wenn politische Akteure durch abgestimmtes Handeln mehr erreichen können als im Alleingang, aber mehrere alternative Lösungen mit unterschiedlichen Gewinnverteilungen zur Debatte stehen. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird in den letzten Dekaden eine Zunahme von Verhandlungen beobachtet, die mit wachsenden funktionalen Interdependenzen zwischen politischen Akteuren erklärt wird: Die staatlichen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen sind aufgrund der Ausdehnung der Staatstätigkeit seit den siebziger Jahren, der Zunahme übergreifender Aufgaben sowie der damit zusätzlich betrauten Akteure und Akteursebenen zunehmend komplex und fragmentiert geworden. Viele Aufgaben können nur – oder zumindest vorteilhafter – in Kooperation mit anderen Akteuren bewältigt werden. Insofern führt die Fragmentierung der politischen Realität zu einer erhöhten funktionalen Interdependenz zwischen formal unabhängigen Akteuren. Ob über die vorhandenen Kooperationsgewinne verhandelt werden kann, hängt jedoch wesentlich von der organisationalen und institutionellen Struktur ab, in die politische Akteure eingebettet sind (vgl. Kapitel 2).

In der Arbeitsmarktpolitik wurden Interdependenzen mit anderen Politikbereichen im Kontext des deutschen Transformationsprozesses verstärkt wahrgenommen (vgl. Abschnitt 3.1). Die arbeitsmarktpolitische Zielfunktion hatte sich dahingehend geändert, daß die Förderung von Wachstum und Beschäftigung stärker in den Vordergrund und die Förderung von bestimmten Personengruppen stärker in den Hintergrund traten. Die individuellen Beschäftigungschancen konnten nach den damals angestellten Überlegungen dann verbessert werden, wenn in Arbeitsfördermaßnahmen „strukturpolitische“ Aufgaben erledigt wurden. Unter Strukturpolitik wurden dabei in einer weiten Interpretation des Begriffs all jene Tätigkeiten gefaßt, die im Aufgabenbereich der öffentlichen Hand liegen – von der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur über Umwelt- bis hin zur Sozialpolitik. Neben den dadurch erhofften, die Arbeitsnachfrage erhöhenden

Regionalentwicklungseffekten erwartete man eine qualifikatorische Weiterentwicklung der Teilnehmer durch „wirtschaftsähnliche“ Arbeitsbedingungen. Mit dem Lohnkostenzuschuß nach § 249h AFG wurde bewußt ein Instrument geschaffen, das im Schnittbereich von Arbeitsmarktpolitik einerseits und Umwelt-, Sozial-, und Jugendhilfepolitik andererseits liegt, indem es Projekte in diesen Politikbereichen fördert. Aufgrund der so entstandenen direkten funktionalen Interdependenz ist die erforderliche Kofinanzierung der Lohnkostenzuschüsse durch die interessierten Stellen in einer Kombination aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung und Steuermitteln folgerichtig.

In der empirischen Analyse der Implementation dieser Beschäftigungsprojekte in Ostdeutschland (Kapitel 3) sind die Entstehungsbedingungen für Verhandlungen vergleichend für zwei Implementationssysteme betrachtet worden. Hier bestätigte sich insbesondere die Bedeutung der Organisationsstruktur für die verhandelte Politikimplementation. Bei den Projekten im Bereich der Treuhandanstalt verhandelten die beiden Kofinanziers (Treuhandanstalt und Länder) über eine gemeinsame verbindliche Förderstrategie. Diese war maßgeblich für die nachfolgende Bewilligung von Projekten. Bereits bei der Einigung auf diese Förderstrategie wurde die Nutzung vorhandener Handlungsspielräume sowie das Maß der Anpassung an die Interessen des Partners, also die Aufteilung der Kooperationsgewinne, festgelegt. Das Ziel, die Interessen unterschiedlicher Politikbereiche – Privatisierungspolitik seitens der Treuhandanstalt und Arbeitsmarkt- und Regionalentwicklungspolitik seitens der Länder – miteinander zu verbinden und in gemeinsam finanzierten Projekten zu realisieren, konnte dadurch erreicht werden.

Bei den länderfinanzierten Projekten trafen die beteiligten Partner hingegen jeweils erst bei Vorliegen eines Förderantrages eine Entscheidung über die Finanzierung des Projektes. Dabei verhandelten sie in punktuellen Kooperationsbeziehungen nicht mit den Vertretern der anderen Politikbereiche, sondern mit den Antragstellern über die jeweilige Förderzusage. Die Nutzung vorhandener Handlungsspielräume wurde folglich im Schnittbereich der Interessen des jeweiligen Finanziers und des Projektträgers ausgelotet. Dies führte im Extremfall dazu, daß die Vertreter der anderen Politikbereiche, die nachfolgend mit den Anträgen konfrontiert wurden, keinen Spielraum mehr für die Realisierung ihrer ursprünglich erwarteten Kooperationsgewinne vorfanden. Die Arbeitsämter und Landesvertreter der Arbeitsmarktpolitik legten eine beschäftigungspolitische und weitgehend zielgruppenorientierte Ausrichtung der Projekte fest, woraufhin die Umwelt-, Jugend- und Sozialpolitiker oftmals gar nicht oder nur dem Anschein nach kooperierten. Eine Verzahnung der Politikbereiche in den Projekten fand nicht statt. Offenbar setzen Verhandlungen im Implementationsprozeß nicht nur das Vorhandensein von Kooperationsgewinnen, sondern auch eine Organisationsstruktur voraus, die die Realisierung dieser Gewinne zuläßt.

Die Kooperationsprobleme zwischen den Akteuren, die gemeinsam Länderprojekte implementierten, sind auf Diskrepanzen zwischen der Konzeption des § 249h AFG als qualitativ neues Instrument einerseits und den dazu inkompatiblen institutionellen Anreizstrukturen der Akteure andererseits zurückzuführen. Konzeptionell zielte das neue Instrument auf eine Verbindung im weitesten Sinne investitionsfördernder Fachpolitik (Umwelt, Soziales, Jugend) mit Arbeitsmarktpolitik, indem Beschäftigungseffekte infolge der erwarteten Investitionen und die Bildung von Humankapital durch Mitarbeit in leistungsorientierten Projekten angestrebt wurden. Diese Konzeption ist aus zweierlei Gründen nicht mit der herkömmlichen Zielgruppenorientierung arbeitsmarktpolitischer Intervention kompatibel: Erstens hängt der sachliche Projekterfolg vom Einsatz stärker qualifizierter und motivierter Arbeitsloser ab, und zweitens hat vorwiegend diese Personengruppe eine reale Chance, das für eine Vermittlung in dauerhafte reguläre Beschäftigung notwendige Humankapital zu bilden. Der marginale Nutzenzuwachs der Teilnahme an genau diesen Maßnahmen wäre für einen 55jährigen Langzeitarbeitslosen in der Regel geringer.

In der Praxis wurden die institutionellen Anreizstrukturen der beteiligten Akteure dieser Konzeption jedoch nicht gerecht. Die Arbeitsämter blieben bei der traditionellen Vermittlung besonders leistungsgeminderter Arbeitsloser. Hierzu wurden sie durch die intern gültigen Erfolgsindikatoren angehalten, die Vermittlungen aus den Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik bilanzieren. Im Einklang mit der Zielsetzung des § 249h AFG müßte dagegen die nachhaltige Eingliederung in reguläre Beschäftigung evaluiert werden. Ein solches Kriterium müßte die Arbeitsämter zu einer zieladäquaten Gestaltung ihrer Zuweisungspraxis bewegen und daher noch über die im Sozialgesetzbuch III neu eingeführten Eingliederungsbilanzen, die sich an kurzfristigen Eingliederungsquoten orientieren, hinausgehen. Die Erfahrungen mit ABM in den alten Bundesländern haben gezeigt, daß sich die Arbeitsämter in Verhandlungen mit den anderen lokalen Implementeuren hinsichtlich der Zuweisung bestimmter Personengruppen durchaus kompromißbereit zeigen können. Insofern sind auch die Interessen und Handlungssituationen der übrigen beteiligten Akteure zu beachten, die dies offenbar nicht einforderten bzw. durchsetzten.

Die institutionelle Anreizstruktur der von den Ländern zur Implementation eingesetzten Agenturen war kaum geeignet, die strukturpolitisch sinnvollen Projekte unter den Förderanträgen der Träger herauszufiltern. Kontraproduktiv wirkte sich insbesondere der landespolitische Druck auf die Agenturen aus, hohe Förderfallzahlen zu erreichen. Dadurch sahen sich die Agenturen veranlaßt, die Landesmittel im „Windhundverfahren“ zu vergeben und qualitative Aspekte außer acht zu lassen. Dieser quantitative Ansatz stand im Widerspruch zu dem konzeptionell anvisierten arbeitsmarktpolitischen Beitrag der Lohnkostenzuschüsse, der ja nicht im direkten Beschäftigungseffekt, sondern in den indirekten Wirkungen auf

die Arbeitsnachfrage und die Qualifikation der Teilnehmer gesehen wurde. Desgleichen führte die meist starre Beschränkung der Sachmittelfinanzierung, die zur Maximierung der Beschäftigungseffekte des eingesetzten Finanzvolumens beitragen sollte, zur Bewilligung beschäftigungsintensiver Projekte mit geringem Sachmitteleinsatz. Technisch anspruchsvolle und somit strukturpolitisch sinnvolle Projekte setzen jedoch häufig ein höheres Sachmittelniveau voraus.

Auch bei dem überwiegenden Anteil der Träger, die die Projekte konzipierten und durchführten, bestand eine Diskrepanz zwischen der strukturpolitischen Zielsetzung des § 249h AFG und ihrem Organisationsinteresse. In den neuen Bundesländern dominierten unter den Trägern ABS-Gesellschaften, gemeinnützige Unternehmen, Vereine und Initiativen. Diese waren Anfang der neunziger Jahre vorwiegend gegründet worden, um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchzuführen. Diese Trägertypen sind im Gegensatz zu den in den alten Bundesländern als Träger tätigen öffentlichen Einrichtungen (in der Mehrzahl Gebietskörperschaften) nicht originär an dem Nutzen interessiert, der in den Projekten gestiftet wird. Ihr Organisationszweck ist überwiegend beschäftigungspolitisch und ihre Kenntnis öffentlicher Bedarfe a priori gering. Folglich konzipierten diese Träger vorrangig zielgruppenorientierte Projekte mit oftmals geringem strukturpolitischen Anspruchsniveau. Sie unterstützten teilweise noch die Zuweisung von Leistungsschwachen, da aufgrund der geringen Vermittlungschancen dieses Personenkreises weniger Fluktuationen zu erwarten waren, die den Zufluß an Fördermitteln hätten stören können. Eine Aufgabe der zeitweise erheblichen finanziellen Förderung von ABS-Gesellschaften zugunsten der Unterstützung öffentlicher Träger hätte daher voraussichtlich zu einer durchschnittlich höheren Projektqualität beigetragen. Träger mit einem originären Interesse an den Projektergebnissen hätten vermutlich auch eine Kooperation der Arbeitsämter hinsichtlich deren Zuweisungspraxis eingefordert.

Die Vertreter der Fachpolitik waren in erster Linie aufgrund der Weichenstellungen der anderen Beteiligten – fehlende Fachkräfte, mangelnde Fachkompetenz der Träger und ihrer Projektkonzeptionen – entmutigt, sich finanziell und konzeptionell an den Projekten zu beteiligen. Darüber hinaus gab es interessenpolitische Kooperationsbarrieren bei den Fachpolitikern, öffentliche Angebote mit Hilfe der Lohnkostenzuschüsse zu etablieren, deren langfristiger Bestand aufgrund der volatilen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen nicht garantiert war.⁶⁸ Der Wegfall einmal etablierter Angebote hätte den fachpolitischen Akteuren politischen Schaden zugefügt. Die Arbeitsmarktpolitik könnte sich hierauf durch langfristige Festlegung auf ihr Förderinstrumentarium einstellen. Zur Sicherung der längerfristigen Kofinanzierung der Länder müßten die entsprechenden haushaltsrechtli-

68 Im Untersuchungszeitraum 1994-1995 war der § 249h AFG bis Ende 1997 befristet; gegenwärtig besteht eine Befristung bis Ende 2002.

chen Voraussetzungen geschaffen werden. Das würde nicht beinhalten, daß die Teilnehmer ebenso langfristig zur Teilnahme an den Projekten verpflichtet würden. Vielmehr könnten die auf Dauer angelegten und mit Betreuungspersonal ausgestatteten Projekte wie eine Art „Durchlauferhitzer“ für Arbeitslose wirken.

Es gab somit vielfältige institutionelle Ansatzpunkte zur Förderung der Kooperation zwischen den Beteiligten, die auch der ursprünglichen Konzeption des Instruments besser gerecht geworden wären. Die Lohnkostenzuschüsse hätten in dieser Konzeption das vorhandene, überwiegend zielgruppenorientierte, arbeitsmarktpolitische Instrumentarium um ein vermutlich quantitativ nicht dominantes Element ergänzen können, das an dem stärker leistungsfähigen Personenkreis ansetzt, dessen Vermittlungschancen nach der Arbeitserfahrung in ernstgemeinten, „strukturpolitisch“ sinnvollen Projekten hoch sind. Unbenommen davon hätten bestehende und neue Maßnahmetypen weiterhin für stärker leistungsgeminderte Personengruppen konzipiert und implementiert werden können. Da aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung ohnehin nur das Äquivalent der Arbeitslosenunterstützung in die Lohnkostenzuschüsse fließt und die restlichen Projektkosten aus Steuermitteln finanziert werden, ist die Beschränkung der Förderung auf besonders Schwache auch in der Systematik der Arbeitslosenversicherung nicht gerechtfertigt. Diese Beschränkung führt darüber hinaus zu einem Mißverhältnis zwischen der neuerdings zunehmend geforderten Eigenverantwortung aller Arbeitnehmer für ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt und den dafür selektiv nur für einige gebotenen Unterstützungsleistungen. Auch aus dieser Blickrichtung ist eine Diversifizierung des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums hin zu spezifischen Unterstützungsleistungen für alle Arbeitslosen angezeigt. Sofern bei diesen Maßnahmen Interessenüberschneidungen zu anderen Politikbereichen bestehen und eine Kofinanzierung vereinbart werden kann, müssen die Implementationsstrukturen so angelegt sein, daß für alle Beteiligten Kooperationsgewinne entstehen können, über deren Aufteilung dann in Verhandlungen entschieden wird. Ist dies nicht der Fall, werden sich die enttäuschten Kofinanziers aus der Kooperation zurückziehen.

7.2.2 Determinanten von Verhandlungsergebnissen

Die institutionellen und situativen Determinanten von Verhandlungsergebnissen wurden sowohl theoretisch als auch empirisch anhand der Verhandlungen im Bereich der Treuhandanstalt untersucht (Kapitel 4 bis 6). Dabei wurden Verhandlungsergebnisse einerseits hinsichtlich ihrer *Effizienz*, andererseits hinsichtlich der *Verteilung der Kooperationsgewinne* betrachtet. Zunächst zu den theoretischen Ergebnissen. Effizienz wird in der Nash-Verhandlungslösung zwar axiomatisch vorausgesetzt; in der Literatur wurde allerdings gezeigt, daß das Erreichen der Nash-

Lösung pfadabhängig ist. Aus diesem Grund kann das Ergebnis sequentiell strukturierter Verhandlungen vom Ergebnis simultaner Verhandlungen abweichen – egal, ob nacheinander Teilmengen desselben Verhandlungsgegenstands oder aber mehrere unterschiedliche Gegenstände zur Verhandlung kommen. Zu niedrigeren erreichbaren Gesamtnutzenniveaus (Ineffizienz) kann es in sequentiellen Verhandlungen erstens dann kommen, wenn unterschiedliche Akteure die jeweiligen Teilverhandlungen führen und folglich jeweils die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf nachfolgende Verhandlungsrunden nicht berücksichtigen. Diese theoretisch triviale Quelle von Ineffizienz ist für Implementationsprozesse, die oftmals stark arbeitsteilig organisiert sind, durchaus relevant. Ein Beispiel ist die oben angeführte sequentielle Verhandlung über die Implementation der von den Ländern kofinanzierten Beschäftigungsprojekte.

Sequentielle Verhandlungen über verschiedene Verhandlungsgegenstände realisieren zweitens ein niedrigeres Gesamtnutzenniveau als simultane Verhandlungen, wenn die Verhandlungsmacht der Spieler über die Verhandlungsrunden variiert. Hat ein Spieler in der ersten Verhandlungsrunde eine höhere Verhandlungsmacht als in der zweiten, weil er z.B. gegenüber dem ersten Verhandlungsgegenstand besonders risikofreudig ist oder durch die Spielregeln bevorzugt wird, hat er immer einen Anreiz, diese Macht auszuüben, solange er nicht durch eine verbindlich vereinbarte Kompensation davon abgehalten wird. Das Verhandlungsergebnis dieser Spielstufe bildet den Drohpunkt für die nachfolgende Spielstufe und weist dem mächtigeren Spieler eine bessere Ausgangsposition für die nachfolgende Verhandlung zu. Die Machtausübung kann jedoch dazu führen, daß hierbei die Spieler in der zweiten Stufe ihre Gesamtnutzenzuwächse nicht mehr maximieren können (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Empirisch könnte das Vorliegen dieser Ineffizienzen durch den Vergleich der Lage der Nutzengrenzen von Verhandlungsspielen mit unterschiedlichen Verhandlungsprozeduren getestet werden. Die für diesen Vergleich notwendige Varianz in den Verhandlungsprozeduren lag jedoch bei den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Bundesländern, die in dieser Arbeit modelliert wurden, nicht vor. Allerdings folgt schon aus der theoretischen Analyse, daß die praktizierte sequentielle Verhandlung zuerst im Rahmen einer Bundesländer-Arbeitsgruppe über eine Regel zur Aufteilung der Kosten zwischen Treuhandanstalt und Ländern und dann – durch diese Verhandlungspartner selbst – über die Allokation der Arbeitsplätze nicht effizient war. Das erreichbare Nutzenniveau hätte durch eine simultane Verhandlung über die Kostenteilungsregel und zugleich über die Arbeitsplatzallokation erhöht werden können. Es wäre zu erwarten gewesen, daß Treuhandanstalt und Bundesländer dann die Kosten nicht in Abhängigkeit von Projektgrößen, sondern in Abhängigkeit davon, welchem Verhandlungspartner Geld bzw. Arbeitsplatzallokation relativ mehr bedeutet, geteilt und dadurch ein höheres Nutzenniveau erreicht hätten.

Welche allgemeineren Schlußfolgerungen hinsichtlich einer Effizienzsteigerung politischer Implementationsprozesse lassen sich hieraus ableiten? Sicherlich ist es nicht praktikabel, den Implementationsprozeß auf eine einzige Verhandlung aller Teilaspekte der Implementation unter Beteiligung aller Akteure zu reduzieren. Dies würde nicht der Tatsache Rechnung tragen, daß Alternativen im Implementationsprozeß erst sukzessive entstehen, es würde zu hohe Transaktionskosten verursachen, in der Komplexität die beteiligten Akteure möglicherweise überfordern und das Risiko beinhalten, daß einige Akteure vor Ort gänzlich von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen würden. Sofern eine Untergliederung des Implementationsprozesses in verschiedene Teilverhandlungen als notwendig angesehen wird, können die wesentlichen Quellen der Ineffizienz zumindest eingeschränkt werden. Ineffizienz entsteht bei sequentiellen Verhandlungen dadurch, daß in Abwesenheit bindender Verträge in allen Verhandlungsschritten die unmittelbaren Gewinnmöglichkeiten von rationalen Spielern ausgeschöpft werden, auch wenn diese Verhandlungsergebnisse spätere (gemeinsame) Gewinnchancen einschränken. Ohne bindende Verträge können die Akteure nicht darauf vertrauen, daß der Gewinnverzicht in einer Verhandlungsrunde in einer späteren mindestens kompensiert wird. Daraus folgt einerseits die Notwendigkeit, die Möglichkeiten der gegenseitigen Kompensation im Politikprozeß auszubauen. Zweitens gilt es, die Durchsetzungskraft von Verträgen zu stärken. Beides ist prinzipiell dadurch möglich, daß die Schnittstellen der Zusammenarbeit zwischen den gleichen Akteuren inhaltlich und zeitlich vergrößert werden. Zum Beispiel könnte diesen Akteuren die gemeinsame Zuständigkeit für mehrere Politikinstrumente dauerhaft übertragen werden. Je mehr Interdependenzen zwischen ihnen bestehen, desto größer ist das Spektrum von Themen, die als Paket verhandelt werden können und deren Nutzenbilanz sich auf die gewünschte Verteilung der Kooperationsgewinne saldiert. Die Schnittstellen sollten auch intertemporal im Sinne einer langfristigen Zusammenarbeit gestärkt werden. Dadurch ergeben sich Möglichkeiten, Zugeständnisse eines Verhandlungspartners zu einem Zeitpunkt zu einem späteren zu kompensieren. Weiterhin veranlassen Erwartungen über zukünftige Kooperationsgewinne die Parteien, Verträge nicht zu brechen. Es geht somit darum, das Spektrum an Interaktionen zwischen den gleichen Akteursgruppen inhaltlich und zeitlich zu erweitern.

Die Determinanten für die *Verteilung der Kooperationsgewinne* zwischen den Verhandlungspartnern wurden zunächst im vierten Kapitel theoretisch betrachtet. Die symmetrische Nash-Verhandlungslösung unterscheidet nicht zwischen Spielern und führt daher zu einer Gleichverteilung der Kooperationsgewinne, wenn identische Nutzenfunktionen und Anfangsausstattungen vorliegen. Die später eingeführte asymmetrische Verhandlungslösung geht dagegen davon aus, daß Verhandlungspartner sich hinsichtlich ihrer Verhandlungsmacht und damit hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Kooperationsgewinne zu erzielen, unterscheiden. Je nachdem, wie

die Verhandlungsmacht zwischen den Beteiligten verteilt ist, können alle Punkte entlang der Pareto-Grenze, d.h. alle denkbaren Aufteilungen der Kooperationsgewinne, Ergebnis asymmetrischer Nash-Verhandlungen sein.

Eine inhaltliche Interpretation der Verhandlungsmacht wurde durch die nicht-kooperative Verhandlungstheorie geliefert. Diese modelliert Verhandlungen im Rahmen stark strukturierter Spiele mit einer festgelegten Sequenz von Angeboten und Gegenangeboten. In diesen Spielen bestimmt die relative Dringlichkeit der Spieler, eine Einigung zu erzielen, anstatt sich unendlich mit inkompatiblen Angeboten zu konfrontieren, über die Aufteilung der Kooperationsgewinne. Die relative Dringlichkeit der Einigung kann in diesen Modellen unter anderem aus Unterschieden in den Zeitpräferenzen, in den Verhandlungskosten oder in der Einschätzung exogener Abbruchrisiken herrühren. Die Verhandlungspartei, die mit größerer Dringlichkeit eine Lösung herbeisehnt, wird hierdurch in ihrer Verhandlungsmacht geschwächt. Außerdem können auch Spielregeln die Parteien unterschiedlich behandeln. Mittlerweile wurde für mehrere nicht-kooperative Spiele gezeigt, daß sie die Nash-Lösung implementieren und daß die Verhandlungsmacht dabei eine Funktion des relativen Anreizes der Spieler ist, eine Einigung zu erzielen. Dieses Ergebnis wurde in dieser Arbeit der empirischen Erklärung der Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Bundesländern, d.h. der Ungleichverteilung der Kooperationsgewinne, zugrunde gelegt.⁶⁹

Im sechsten Kapitel wurden diese theoretischen Ergebnisse anhand der Verhandlungen zwischen Treuhandanstalt und Bundesländern über die Allokation von Arbeitsplätzen getestet. Für diese empirische Analyse wurden die Verhandlungen in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen um Projekte in den Jahren 1994 und 1995 herangezogen, weil sich in diesen Ländern die Interessensgegensätze der Verhandlungspartner besonders deutlich abbildeten und über die Allokation einer hohen Anzahl von Arbeitsplätzen verhandelt wurde. In einem ersten Schritt wurden die Parameter der Nutzenfunktionen der Verhandlungspartner auf der Grundlage des Modells und der Verhandlungsergebnisse zu den jeweiligen Zeitpunkten geschätzt (Abschnitt 6.1). Hieraus wurde die Verhandlungsmacht der Länder gegenüber der Treuhandanstalt errechnet. In Abschnitt 6.2 wurde dann getestet, inwiefern sich die Unterschiede in der Verhandlungsmacht zwischen den einzelnen Bundesländern zu den jeweiligen Zeitpunkten mit Hilfe

69 Im Rahmen dieser Arbeit waren die Verteilungsfolgen sequentieller Verhandlungen über Teilmengen eines Verhandlungsgegenstands nicht empirisch überprüfbar. Der Effekt der Parzellierung eines Verhandlungsgegenstands ist theoretisch, daß die risikoaverse Partei im ersten Verhandlungsschritt ein Ergebnis erzielt, das ihr eine günstigere Ausgangsposition für die folgenden Teilverhandlungen gibt (vgl. 5.2.3). Die Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern hatten jedoch nicht die entsprechende empirische Varianz, um dies zu testen.

von Variablen erklären lassen, die einerseits die relative Dringlichkeit der Verhandlungen, eine Einigung zu erzielen, und andererseits Asymmetrien in den Spielregeln ausdrücken. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurden drei unabhängige Variablen in das Modell einbezogen. Die erste testete die Auswirkung der exogen vorgegebenen Kostenteilungsregel auf die Verhandlungsmacht. Diese Spielregel sah eine Aufteilung der Kosten zwischen Treuhandanstalt und Bundesländern in Abhängigkeit von Projektgrößen vor und bevorzugte dabei jene Länder, deren Wirtschaftsstruktur große Projekte mit über 150 Teilnehmern ermöglichte. Als weitere Variable wurde der relative Problemdruck der Länder relativ zur Treuhandanstalt berücksichtigt. Die Hypothese war, daß eine hohe Arbeitslosenquote relativ zu einer hohen Personalabbauquote der Treuhandanstalt die Verhandlungsmacht des betroffenen Bundeslandes schwächt. Schließlich läßt sich die relative Dringlichkeit, eine Einigung zu erzielen, auch aus Unterschieden in der politischen Orientierung herleiten. Als „Agentin“ der Bundesregierung ist die Treuhandanstalt in ihrer Verhandlungsmacht gegenüber Bundesländern mit ähnlicher parteilicher Zusammensetzung geschwächt, da sie dort parteiliche Geschlossenheit demonstrieren muß und am Erfolg der Landesregierung in der nächsten Wahl vermutlich partizipiert. Gegenüber Ländern mit entgegengesetzter Regierungszusammensetzung besteht dieser Einigungsdruck nicht, wodurch ihre Verhandlungsmacht gestärkt wird.

Das Modell ermittelt signifikante Einflüsse der drei unabhängigen Variablen auf die Verhandlungsmacht der Länder für Projekte in 1994 und 1995 mit den erwarteten Vorzeichen. Bei der empirischen Umsetzung wurde dabei beachtet, daß die Verhandlungen über die Arbeitsplatzallokation jeweils im Herbst des Vorjahres stattfanden. Die Verhandlungsmacht des Bundeslandes *Sachsen* wurde in beiden Jahren geringfügig durch seine rechts von der christlich-liberalen Koalition auf Bundesebene liegende CDU-Regierung geschwächt. Gestärkt wurde das Land bei der Kostenteilung durch eine Projektstruktur mit einem relativ hohen Anteil von Großprojekten. Der relative Problemdruck schwächte das Land hingegen und hatte den größten Einfluß auf seine durchweg geringe Verhandlungsmacht: Zwar hatte Sachsen in beiden Jahren eine niedrige Arbeitslosenquote, jedoch war der Problemdruck der Treuhandanstalt (Personalabbauquote) hier noch geringer.

Sachsen-Anhalt hatte 1994 die höchste Verhandlungsmacht der betrachteten Länder, die sogar die Verhandlungsmacht der Treuhandanstalt leicht übertraf. Hierfür war zum einen verantwortlich, daß die Regierungszusammensetzung auf Bundes- und Landesebene Ende 1993 noch nahezu identisch war. Erheblich wurde die Verhandlungsmacht Sachsen-Anhalts auch dadurch gestärkt, daß dort aufgrund der Industriestruktur überwiegend Großprojekte möglich waren, die zu einer geringen Kostenbelastung des Landes führten. Diese positiven Effekte wurden auch durch den schwächenden Effekt eines relativ hohen Problemdrucks des Landes nicht kompensiert.

Thüringen schließlich verfügte über eine im Zeitablauf stark variierende Verhandlungsmacht, die 1994 annähernd so hoch war wie die von Sachsen-Anhalt und 1995 stark abfiel. War Thüringen bei den Verhandlungen für 1994 noch durch eine Regierungskoalition begünstigt, die mit der Bundesregierung nahezu übereinstimmte, wurde seine Verhandlungsmacht für die 1995er Projekte durch die Bildung einer Großen Koalition deutlich geschwächt. Hinzu kam, daß der 1994 ohnehin geringe Anteil von Großprojekten 1995 weiter abnahm. Diese Effekte konnte auch der in beiden Jahren relativ geringe Problemdruck des Landes nicht ausgleichen.

7.3 Erklärung und Bewertung von Verhandlungsergebnissen im Politikprozeß

Ein Erkenntnisinteresse der vorliegenden Untersuchung war, die Erklärungskraft des mikroökonomischen Ansatzes für Verhandlungsergebnisse in politischen (Implementations-)Prozessen zu testen. Die Signifikanz der Parameterschätzungen des Verhandlungsmodells kann als empirische Bestätigung der theoretischen Vorüberlegungen – also insbesondere der zugrunde gelegten Nutzenfunktionen – angesehen werden. Offenbar liefern diese Überlegungen eine mögliche Erklärung dafür, warum 1994 und 1995 von der Treuhandanstalt und den Bundesländern in einigen Arbeitsamtsbezirken mehr, in anderen Bezirken weniger Arbeitsplätze in Beschäftigungsprojekten geschaffen wurden. Einschränkend ist wiederum das Problem geringer Fallzahlen anzumerken. Die zentrale Annahme der Nutzenfunktionen war, daß die Treuhandanstalt und die neuen Bundesländer bei der Allokation der Arbeitsplätze sowohl die Reduzierung der jeweils für sie relevanten regionalen Problemkonzentration als auch die Minimierung des eigenen Kostenanteils anstrebten. Die Parameterschätzungen ergaben wie erwartet positive relative Geldpräferenzen, d.h. die beobachteten Verhandlungsergebnisse können im Rahmen der Modellannahmen unter anderem damit erklärt werden, daß die Verhandelnden Geld als knappes Gut ansahen. Die relative Geldpräferenz ist dabei der „Preis“, für den die Verhandelnden Nutzeneinheiten aus Geld gegen Nutzeneinheiten aus der Arbeitsplatzallokation tauschen würden. Auch die festgestellte Bedeutung der Kostenaufteilung für die Verhandlungsmacht (Abschnitt 6.2) weist darauf hin, daß Kostenüberlegungen für die Akteure eine Rolle gespielt haben. Gängige Thesen über die Kosteninflation bei öffentlicher Produktion von Gütern und Diensten treffen insofern zumindest auf die hier modellierten Verhandlungen nicht zu. Ob die Akteure tatsächlich rational handelten und ob sie ihren Handlungen die hier entworfenen Nutzenfunktionen zugrunde legten, ist dabei nicht erheblich. Für die Erklärungskraft des Ansatzes im Sinne einer rationalen Rekonstruktion reicht aus, wenn sie handelten, *als ob* sie diesen Verhaltensannahmen

folgten. Festzuhalten bleibt ferner, daß eine unterstellte Eigennutzorientierung nicht bedeutet, daß die Verhandlungsergebnisse nicht trotzdem das höchstmögliche Gemeinwohl erreichen können.

Im engeren Sinne wurde durch die empirische Analyse die Erklärungskraft der Nash-Verhandlungstheorie bestätigt. Insbesondere die Integration der statischen Nash-Verhandlungslösung mit dynamischen Verhandlungsmodellen, bei der die asymmetrische Nash-Lösung nicht-kooperativ implementiert wird, hat sich hier als relevant erwiesen. Dies ist erstens von Bedeutung, weil es die Modellierung von Verhandlungen zwischen politischen Akteuren erleichtern könnte. Anstatt politische Verhandlungen als nicht-kooperative Spiele modellieren zu müssen, reicht nach den vorläufigen Erkenntnissen dieser Untersuchung das kooperative Lösungskonzept in Kombination mit dem Konzept der relativen Dringlichkeit und den institutionellen Rahmenbedingungen (Spielregeln) aus. Hieraus folgt weiterhin, daß institutionelle Rahmenbedingungen in ihren Auswirkungen auf Verhandlungsergebnisse explizit analysiert werden können. Im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit ist dies der Ansatzpunkt für die Gestaltung des Implementationsprozesses. Das Konzept der relativen Dringlichkeit, die für die Verhandlungsmacht der Akteure mit ausschlaggebend ist, läßt schließlich wiederum Rückschlüsse auf Verhaltensannahmen über politische Akteure zu. Die Wahrnehmung einer relativen Dringlichkeit beinhaltet, daß auch politische Akteure Risiken kalkulieren und bereit sind, sie durch Zugeständnisse in Verhandlungen abzusichern. Sie erweisen sich in dem Sinne strategiefähig, daß sie so handeln, *als ob* sie explizite Strategien verfolgen würden.

Konkret stehen die Faktoren relativer Dringlichkeit, die zur Erklärung von Machtasymmetrien der Akteure herangezogen wurden, in der Tradition der ökonomischen Theorie der Politik. Sowohl der relative Problemdruck als auch die Konstellationen in der politischen Orientierung reflektieren ein Wiederwahlkalkül der Akteure. Beim Problemdruck geht es dabei um die politischen Sacherfolge, bei der politischen Orientierung um die Abgrenzung von andersartigen bzw. Kooperation mit gleichartigen Parteienkonstellationen. Auch dieses Kalkül ist stark strategisch. Die Spielregel – hier die Kostenteilung – stellt dagegen lediglich eine exogene institutionelle Beschränkung dar. Ihre Variation würde zu anderen Verhandlungsergebnissen, d.h. einer anderen Aufteilung der Kooperationsgewinne, führen.

Eine wichtige Stellung bei der Bestimmung von Verhandlungsergebnissen nehmen die Drohpunkte oder Anfangsausstattungen der Verhandelnden ein. Im zweiten Kapitel wurden mögliche normative Beurteilungskriterien für Verhandlungsergebnisse ausführlich diskutiert. Das Pareto-Kriterium zur Beurteilung der Effizienz von Verhandlungsergebnissen steht im Einklang mit dem Erfordernis, daß die Ergebnisse einstimmig akzeptiert werden müssen. Sofern die Verhandelnden ihre jeweiligen Anfangsausstattungen nicht akzeptieren, die im Pareto-Krite-

rium und der auf ihm beruhenden Nash-Verhandlungslösung geschützt werden, werden diese Ergebnisse allerdings nie als gerecht akzeptiert werden können. Aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes wird auch in der Demokratietheorie ein Verhandlungsergebnis, das eine ungleiche Verteilung der Anfangsausstattungen der Individuen reflektiert, als nicht legitimiert gelten. Allerdings geht die Theorie des fiskalischen Föderalismus davon aus, daß bei kollektiven politischen Akteuren die Anfangsausstattungen bereits das – wenn auch möglicherweise durch Interessengruppen aufgeweichte – Ergebnis kollektiver Willensbildung sind. Danach hat der demokratische Prozeß, meistens durch Mehrheitsentscheid, die Ausstattungen der verschiedenen regionalen und funktionalen Kollektive – z.B. der Bundesländer – mit Finanzmitteln beschlossen. Nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip sollten sich diese Ausstattungen auch in den Verhandlungsergebnissen angemessen widerspiegeln.

In den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Bundesländern waren die Drohpunkte allerdings nicht als Ergebnis kollektiver Willensbildung aufzufassen. Als Handlungsoption bei Nichteinigung wurden für die Länder die Durchführung und Finanzierung von Beschäftigungsprojekten in eigener Verantwortung, für die Treuhandanstalt die kommerzielle Sanierung ihrer Flächen ausgemacht. Die damit verbundenen Nutzen – die in der asymmetrischen Nash-Verhandlungslösung die Verteilung der Kooperationsgewinne mit determinieren – hatten den Charakter einer zufällig exogen gegebenen institutionellen Beschränkung. Ein Ausdruck von Wählerpräferenzen kann darin nicht gesehen werden. Insofern ist im hier untersuchten Fall der Einfluß der alternativen Handlungsoption auf die Aufteilung der Kooperationsgewinne normativ umstritten. Normativ umstritten ist auch, inwiefern sich das Kalkül, Spielern mit entgegengesetzter politischer Orientierung eine Einigung zu erschweren, in der Verhandlungslösung widerspiegeln sollte. Durch eine entsprechende Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen – z.B. die Vergabe des Rechts des ersten Spielzugs an den ungerechtfertigt geschwächten Verhandlungspartner – könnte die Wirkung der alternativen Handlungsoption bzw. der Unterschiede in den politischen Orientierungen auf das Verhandlungsergebnis kompensiert werden. Weitere mögliche Varianten hierfür wurden in Abschnitt 7.2.2 diskutiert. Bei den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den neuen Ländern über die Arbeitsplatzallokation hätte eine Stärkung der Länder vermutlich dazu geführt, daß ein größerer Anteil der Projekte in peripheren Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit durchgeführt worden wäre, anstatt in den Regionen, in denen Personalabbau aus Treuhandunternehmen anstand und eine vergleichsweise hohe Investitionsdynamik herrschte.

Eine Beurteilung der Verhandlungsergebnisse sollte im demokratischen Prozeß letztendlich den Wählern überlassen werden. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist, daß die Logik von Verhandlungen im politischen Prozeß und die Deter-

minanten von Verhandlungsergebnissen für die Bürger zumindest im Nachhinein transparent werden. Nach den Ergebnissen dieser Arbeit kann die spieltheoretische Verhandlungstheorie zur Erklärung von Verhandlungsergebnissen und damit zur Erhöhung der Transparenz einiges beitragen. Auf der Grundlage ihrer Erklärungen könnten Wähler beurteilen, inwieweit Zugeständnisse unvermeidbar waren, welche Alternativen aus welchen Gründen im Verhandlungsprozeß ausgeschlossen werden mußten, wodurch z.B. die Treuhandanstalt mächtiger wurde als das Land Sachsen usw. Dieses Wissen kann zu einer aufgeklärten Wahlentscheidung führen. Schließlich nützt solche Transparenz auch den gewählten Repräsentanten, da sie ihnen die rationale institutionelle Gestaltung des Implementationsprozesses erleichtert.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Gerd (1997): „Stadt Krefeld: Zentralstelle für Beschäftigungsförderung“. In: Gesprächskreis Arbeit und Soziales (Hg.): Bündnis für Arbeit in der Kommune. Chance oder Utopie?, Nr. 73. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Aldrich, Howard (1975): Resource Dependence and Interorganizational Relations. Relations between Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizations. Discussion Paper IIM Pre I 75-32, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Bac, Mehmet, Horst Raff (1996): „Issue-by-Issue Negotiations: The Role of Information and Time Preference“. In: Games and Economic Behavior, Bd. 13, S. 125-134.
- Bach, Hans-Uwe, Eugen Spitznagel (1992): „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte“. In: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 163, S. 207-227.
- Baldwin, David A. (1990): „Politics, Exchange, and Cooperation“. In: Bernd Marin (ed.): Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 101-118.
- Banks, Jeffrey S. (1991): Signalling Games in Political Science. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Banks, Jeffrey S., Barry R. Weingast (1992): „The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information“. In: American Journal of Political Science, Nr. 2, Bd. 36, S. 509-524.
- Bardach, Eugene (1977): The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge/London: MIT Press.
- Barrett, Susan, Colin Fudge (1981): „Examining the Policy-Action Relationship“. In: Susan Barrett, Colin Fudge (eds.): Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy. London/New York: Methuen, S. 3-32.
- Barry, Brian (1965): Political Argument. London/New York: Routledge.
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor, Roland van Gaalen (1987): „Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information“. In: American Journal of Political Science, Nr. 4, Bd. 31, S. 796-828.
- Benson, Kenneth J. (1975): „The Interorganizational Network as a Political Economy“. In: Administrative Science Quarterly, Bd. 20, S. 229-249.
- Benz, Arthur (1985): Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur (1991): „Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten“. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Nr. 2, S. 46-75.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (1998): „Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat“. In: Michael H. Greven (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske + Budrich, S. 201-222.

- Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl. (Hg.) (1992): *Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland (diverse Ausgaben). Berlin: Gesellschaft für Angewandte Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (IAS).
- Bester, Helmut (1989): „Non-Cooperative Bargaining and Imperfect Competition: A Survey“. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Nr. 2, Bd. 109, S. 265-286.
- Bielenski, Harald, Christian Brinkmann, Bärbl Köhler (1997): „Erwerbsverläufe und berufliche Veränderungen: Brüche und Kontinuitäten“. In: Harald Bielenski, Christian Brinkmann, Hannelore Plicht, Bernhard von Rosenblatt (Hg.): *Der Arbeitsmarkt Ostdeutschlands im Umbruch. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 210. Nürnberg, S. 34-55.
- Binmore, Ken (1987): „Nash Bargaining Theory II“. In: Ken Binmore, Partha Dasgupta (eds.): *The Economics of Bargaining*. Oxford/New York: Basil Blackwell, S. 61-76.
- Binmore, Ken, Partha Dasgupta (1987): „Nash Bargaining Theory: An Introduction“. In: Ken Binmore, Partha Dasgupta (eds.): *The Economics of Bargaining*. Oxford/New York: Basil Blackwell, S. 1-26.
- Binmore, Ken, Ariel Rubinstein, Asher Wolinsky (1986): „The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling“. In: *Rand Journal of Economics*, Nr. 2, Bd. 17, S. 176-188.
- Blank, Michael (1993): „Sorgfältig überlegt. Verfassungsbeschwerde gegen Paragraph 249h AFG“. In: *Der Gewerkschafter*, Nr. 12, S. 12-13.
- Blau, Peter M. (1964): *Exchange and Power in Social Life*. New York/London: John Wiley & Sons.
- Bratzke, Petra (1994): „Wirtschafts- und strukturpolitische Ansätze in Sachsen-Anhalt“. In: *WSI-Kurzmitteilungen*, Nr. 10, S. 1-3.
- Brinkmann, Christian, Claudia Wolfinger (1994): *Aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem neuen Instrument. Pauschalierte Lohnkostenzuschüsse zur Arbeitsförderung (§ 249h AFG)*. IAB Werkstattbericht Nr. 9. Nürnberg.
- Brinkmann, Christian, Karin Hiller, Brigitte Völkel (1995): „Zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften in Ostdeutschland“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, Bd. 28, S. 479-491.
- Brodkin, Evelyn Z. (1990): „Implementation as Policy Politics“. In: Dennis J. Palumbo, Donald J. Calista (eds.): *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York u.a.: Greenwood, S. 107-118.
- Bruche, Gert, Bernd Reissert (1985): *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Buchanan, James M. (1949): „The Pure Theory of Government Finance. A Suggested Approach“. In: *Journal of Political Economy*, Bd. 57, S. 496-505.
- Buchanan, James M., Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bundesanstalt für Arbeit (1993a): *Schreiben betreff zuwendungsfähiger Personenkreis*, 1.6.1993. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1993b): *Schreiben betreff Verlängerung der bereits laufenden Maßnahmen im Treuhandbereich (usw.)*, 15.12.1993. Nürnberg.
- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (1995): *Abschlußstatistik der Treuhandanstalt per 31.12.1994*. Berlin.

- Bundesumweltminister/Umweltbundesamt (1993): Flächenrecycling und Arbeitsförderung. Handbuch zur umweltverträglichen Wiedernutzbarmachung von Industrieflächen in den neuen Bundesländern mit Mitteln der Arbeitsförderung. Hamburg/Freiburg.
- Chubb, John E. (1985): „The Political Economy of Federalism“. In: *American Political Science Review*, Bd. 79, S. 994-1015.
- Classen, Claus Dieter (1994): „Europäische Integration und demokratische Legitimation“. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 119, S. 238-260.
- Cohen, Michael D., James G. March, Johan P. Olsen (1972): „A Garbage Can Model of Organizational Choice“. In: *Administrative Science Quarterly*, Bd. 17, S. 1-25.
- Cook, Karen (1977): „Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations“. In: Kenneth J. Benson (ed.): *Organizational Analysis. Critique and Innovation*. Beverly Hills/London: Sage, S. 64-84.
- Czada, Roland, Manfred G. Schmidt (Hg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Czada, Roland (1994): „Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt“. In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin: edition sigma, S. 214-233.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Davis, Douglas, Charles Holt (1993): *Experimental Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- DeMeyer, Frank, Charles R. Plott (1971): „A Welfare Function Using „Relative Intensity“ of Preference“. In: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 85, S. 179-186.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): „Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung. Das Umweltförderprogramm Berlin“. In: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 39, Bd. 64, S. 709-715.
- Doiron, Denise J. (1992): „Bargaining Power and Wage-Employment Contracts in a Unionized Industry“. In: *International Economic Review*, Nr. 3, Bd. 33, S. 583-606.
- Drèze, Jacques, D. de la Vallée Poussin (1971): „A Tatönnement Process for Public Goods“. In: *Review of Economic Studies*, Bd. 38, S. 133-150.
- Dunleavy, Patrick, Christopher Hood (1994): „From Old Public Administration to New Public Management“. In: *Public Money and Management*, Nr. 3, Bd. 14, S. 9-16.
- Elmore, Richard F. (1978): „Organizational Models of Social Program Implementation“. In: *Public Policy*, Nr. 2, Bd. 26, S. 185-228.
- Elster, Jon (ed.) (1986a): *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Elster, Jon (1986b): „The Nature and Scope of Rational-Choice Explanation“. In: Ernest LePore, Brian P. McLaughlin (eds.): *Actions and Events*. London: Basil Blackwell, S. 60-72.
- Emmerich, Knut (1993): *Mega-ABM. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. IAB Werkstattbericht Nr. 9. Nürnberg.
- Emmerich, Knut, Claudia Wolfinger (1995a): *Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG: Geben und Nehmen stärker im Einklang. Finanzierungsstruktur pro Arbeitsplatz besser als bei ABM*. IAB Kurzbericht Nr. 6. Nürnberg.

- Emmerich, Knut, Claudia Wolfinger (1995b): Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG: Regionaler Einsatz zielgerichtet. Die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Bundesländern spiegeln die ökonomischen und sozialen Brennpunkte weitgehend wider. IAB Kurzbericht Nr. 7. Nürnberg.
- Feld, Scott L., Bernard Grofman (1990): „Collectivities as Actors. Consistency of Collective Choices“. In: *Rationality and Society*, Nr. 4, Bd. 2, S. 429-448.
- Ferman, Barbara (1990): „When Failure is Success: Implementation and Madisonian Government“. In: Dennis J. Palumbo, Donald J. Calista (eds.): *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York/Westport/London: Greenwood, S. 39-50.
- Fershtman, Chaim (1990): „The Importance of the Agenda in Bargaining“. In: *Games and Economic Behavior*, Bd. 2, S. 224-238.
- Foley, Duncan K. (1970): „Lindahl's Solution and the Core of an Economy with Public Goods“. In: *Econometrica*, Nr. 1, Bd. 38, S. 66-72.
- Franz, Hans-Jürgen (1986): „Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level“. In: Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (eds.): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/NewYork: de Gruyter, S. 479-494.
- Friedman, James W. (1986): *Game Theory with Applications to Economics*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, Milton (1953): „The Methodology of Positive Economics“. In: Milton Friedman (ed.): *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, S. 3-43.
- Fritzsche, Heidrun, Johanna Groß, Brigitte Völkel (1993): *Beratung im Bereich der Beschäftigungsförderung. Bestandsaufnahme und Ansätze einer Wertung*. IAB Werkstattbericht Nr. 12. Nürnberg.
- Gambetta, Diego (ed.) (1988): *Trust. Making and Braking Cooperative Relations*. New York/Oxford: Basil Blackwell.
- Geser, Hans (1990): „Organisationen als soziale Akteure“. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Nr. 6, Bd. 19, S. 401-417.
- Godfrey, Martin (1995): „The Struggle Against Unemployment: Medium-term Policy Options for Transitional Economies“. In: *International Labour Review*, Nr. 1, S. 3-15.
- Goggin, Malcolm L. (1986): „The ‚Too Few Cases/Too Many Variables‘ Problem in Implementation Research“. In: *Western Political Quarterly*, Bd. 38, S. 328-437.
- Grande, Edgar (1995): „Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen“. In: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 327-368.
- Grande, Edgar (1996): „Demokratische Legitimation und europäische Integration“. In: *Leviathan*, Nr. 3, S. 339-360.
- Gross, Donald A., Lee Sigelman (1984): „Comparing Party Systems: A Multidimensional Approach“. In: *Comparative Politics*, Bd. 16, S. 463-479.
- Grünert, Holle (o.J.): *Arbeitsmarkt Sachsen-Anhalt im Umbruch. Der Minister für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt: Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt*, Bd. 5. Magdeburg.

- Grunow, Dieter (1983): „Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme“. In: Renate Mayntz (Hg.): *Implementation politischer Programme II*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 142-167.
- Güth, Werner (1995): „Zur strategischen Analyse von Verhandlungssituationen. Die nichtkooperative Theorie der Verhandlungen“. In: Gustav Dieckheuer (Hg.): *Beiträge zur angewandten Mikroökonomik*. Berlin u.a.: Springer-Verlag, S. 193-221.
- Guggenberger, Bernd (1985): „Demokratietheorie“. In: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Politikwissenschaft. Pipers Wörterbuch zur Politik*. München/Zürich: Piper, S. 130-140.
- Gujarati, Damodar (1995): *Basic Econometrics*. New York: McGraw Hill.
- Hanf, Kenneth, Laurence J. O'Toole, Jr. (1992): „Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Interorganizational Relations“. In: *European Journal of Political Research*, Bd. 21, S. 163-180.
- Harsanyi, John C. (1977): *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harsanyi, John C. (1986): „Advances in Understanding Rational Behavior“. In: Jon Elster (ed.): *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell, S. 82-107.
- Harsanyi, John C., Reinhard Selten (1972): „A Generalized Nash Solution for Two-Person Bargaining Games with Incomplete Information“. In: *Management Science*, Nr. 5, Bd. 18, S. P-80-P-106.
- Head, J. G. (1964): „Lindahl's Theory of the Budget“. In: *Finanzarchiv*, Bd. 23, S. 421-454.
- Heckathorn, Douglas D. (1984): „A Formal Theory of Social Exchange: Process and Outcome“. In: *Current Perspectives in Social Theory*, Bd. 5, S. 145-180.
- Heise, Arne, Astrid Ziegler (1992): „Struktur- und Industriepolitik in den ostdeutschen Bundesländern. Anforderungen an eine beschäftigungsorientierte Alternative“. In: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9, S. 545-555.
- Held, David (1987): *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Héritier, Adrienne (1993): „Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung“. In: Adrienne Héritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hild, Paul (1995): „ABS-Gesellschaften – eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, S. 503-515.
- Hoffmann-Lange, Ursula (1991): „Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation“. In: Hans-Dieter Klingemann (Hg.): *Politische Klasse und politische Institution*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 275-289.
- Holler, Manfred J., Gerhard Illing (1993): *Einführung in die Spieltheorie*. Berlin: Springer-Verlag.
- Holzinger, Katharina (1995): *The Influence of the New Member States on Environmental Policy-Making. A Game Theoretical Approach*. Discussion Paper FS II 95-308, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Holzinger, Katharina (1998): „Die Leistungsfähigkeit umweltpolitischer Kooperationslösungen“. Preprints der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Nr. 6. Bonn.

- Homans, George Caspar (1961): *Social Behavior. Its Elementary Forms*. New York/Chicago: Harcourt, Brace & World.
- Huebner, Michael, Alexander Krafft, Heiner Thormeyer (1990): *ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik*. Berlin: edition sigma.
- Huebner, Michael, Alexander Krafft, Günter Ulrich (1990): „Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – Ein Geschäft auf Gegenseitigkeit?“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, S. 519-533.
- Johansen, Leif (1963): „Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures“. In: *International Economic Review*, Nr. 3, Bd. 4, S. 346-358.
- Johansen, Leif (1979): „The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining“. In: *Kyklos*, Nr. 3, Bd. 32, S. 497-522.
- Kagel, John H. (ed.) (1995): *The Handbook of Experimental Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaiser, Manfred, Manfred Otto (1993): *Was ABS-Gesellschaften bislang geleistet haben. Ergebnisse einer empirischen Trägeranalyse*. LAB Werkstattbericht Nr. 13. Nürnberg.
- Kalai, Ehud (1977): „Nonsymmetric Nash Solutions and Replications of 2-Person Bargaining“. In: *International Journal of Game Theory*, Nr. 3, Bd. 6, S. 129-133.
- Kalai, Ehud, Meir Smorodinsky (1975): „Other Solutions to Nash's Bargaining Problem“. In: *Econometrica*, Nr. 3, Bd. 43, S. 513-518.
- Kaneko, Mamoru, Kenjiro Nakamura (1979): „The Nash Social Welfare Function“. In: *Econometrica*, Nr. 2, Bd. 47, S. 423-433.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Bernd Rosewitz (1983): „Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen“. In: Renate Mayntz (Hg.): *Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-49.
- Kenis, Patrick, Volker Schneider (1991): „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox“. In: Bernd Marin, Renate Mayntz (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 25-59.
- Kennan, John, Robert Wilson (1993): „Bargaining with Private Information“. In: *Journal of Economic Literature*, Bd. 31, S. 45-104.
- Kirsch, Guy (1977): „Einleitung“. In: Guy Kirsch (Hg.): *Föderalismus*. Stuttgart/New York: Gustav Fischer, S. 1-14.
- Klemisch-Ahlert, Marlies (1991): *Verhandlungslösungen als soziale Entscheidungsmechanismen*. Frankfurt a.M.: Hain.
- Klemmer, Paul (1993): „Regionale Aspekte der Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt“. In: Wolfram Fischer, Herbert Hax, Hans Karl Schneider (Hg.): *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie Verlag, S. 409-443.
- Kletzin, Heidrun (1992): *Entwicklung des Aufbauwerkes Sachsen. Erste Erfahrungen mit dem Aufbau einer Trägerstruktur der Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung im Freistaat Sachsen*. Halle: Graue Reihe der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW), Nr. 202. Halle.

- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens (1997): „Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994“. In: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermeyer, Richard Stöss (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 517-536.
- Knuth, Matthias (1993): „ABS-Gesellschaften: Strukturpolitische Potentiale der Arbeitsmarktpolitik“. In: Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr. 8, Gesellschaft für Angewandte Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (IAS). Berlin, S. 3-6.
- Knuth, Matthias (1994): „ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung ‚vor Ort?‘“. In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: edition sigma, S. 172-184.
- Knuth, Matthias (1996): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Berlin: BBJ Verlag.
- Kock, Klaus (1997): „Beschäftigungsförderung durch Strukturpolitik. Erfahrungen aus dem östlichen Ruhrgebiet“. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 9, S. 609-650.
- Kortanek, Kenneth O. (1972): „Effective Control through Coherent Decentralization in Separably and Non-Separably Structured Organizations“. In: Matthew Tuite, Roger Chrisholm, Michael Radnor (eds.): Interorganizational Decision Making. Chicago: Aldine, S. 70-85.
- Kress, Ulrike (1996): Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Zum Stand der aktuellen Diskussion. IAB Werkstattbericht Nr. 3. Nürnberg.
- Kühl, Jürgen (1994): „Zur Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente seit 1990“. In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: edition sigma, S. 13-29.
- Küpper, Hans-Ulrich (1993): „Vertragsgestaltung und Vertragsmanagement der Treuhandanstalt“. In: Wolfram Fischer, Herbert Hax, Hans Karl Schneider (Hg.): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie Verlag, S. 315-353.
- Lampert, Heinz (1998): Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Auflage. Berlin u.a.: Springer-Verlag.
- Lerch, Wolfgang (1986): „Arbeitsmarktpolitik aus der Perspektive der Bundesländer“. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 10, Bd. 35, S. 222-229.
- Luce, Duncan R., Howard Raiffa (1957): Games and Decisions. New York/London: John Wiley.
- Lütz, Susanne (1995): „Politische Steuerung und die Selbstregelung korporativer Akteure“. In: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 169-196.
- Maier, Friederike (1988): Beschäftigungspolitik vor Ort: die Politik der kleinen Schritte. Berlin: edition sigma.
- Manning, Alan (1987): „An Integration of Trade Union Models in a Sequential Bargaining Framework“. In: The Economic Journal, Bd. 97, S. 121-139.
- Marburger, Daniel R. (1994): „Bargaining Power and the Structure of Salaries in Major League Baseball“. In: Managerial and Decision Economics, Bd. 15, S. 433-441.
- March, James G., Johan P. Olsen (1989): The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
- Marin, Bernd (1990): „Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations“. In: Bernd Marin (ed.): Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 37-65.

- Mayer, Jörg M. (1994): „Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F. W. Scharpfs Konzept“. In: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 3, Bd. 35, S. 448-471.
- Mayntz, Renate (1980): „Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet“. In: Renate Mayntz (Hg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Athenäum, S. 236-249.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (1992): „Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken“. In: Journal für Sozialforschung, Nr. 1, Bd. 32, S. 19-32.
- Mayntz, Renate, Fritz W. Scharpf (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Meier, Kenneth J., Deborah R. McFarlane (1996): „Statutory Coherence and Policy Implementation: The Case of Family Planning“. In: Journal of Public Policy, Nr. 3, Bd. 15, S. 281-298.
- Meuser, Michael, Ulrike Nagel (1991): „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. In: Detlef Garz, Klaus Kraimer (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471.
- Milgrom, Paul, John Roberts (1990): „Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity“. In: James E. Alt, Kenneth A. Shepsle (eds.): Perspectives on Positive Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-89.
- Morrow, James D. (1994): Game Theory for Political Scientists. Princeton: Princeton University Press.
- Mueller, Dennis C. (1989): Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulford, Charles L., David L. Rogers, (1982): „Definition and Models“. In: David L. Rogers, David A. Whetten (eds.): Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation. Ames: Iowa State University Press, S. 9-31.
- Musgrave, Richard A. (1939): „The Voluntary Exchange Theory of Public Economy“. In: Quarterly Journal of Economics, Bd. 53.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave, Lore Kullmer (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 1. Berlin: edition sigma.
- Nash, John F. (1950): „The Bargaining Problem“. In: Econometrica, Bd. 18, S. 155-162.
- Nash, John F. (1953): „Two-Person Cooperative Games“. In: Econometrica, Bd. 21, S. 128-140.
- Ng, Yew-Kwang (1981): „Bentham or Nash? On the Acceptable Form of Social Welfare Functions“. In: Economic Record, Bd. 57, S. 238-250.
- Niedermeyer, Oskar (1997): „Das gesamtdeutsche Parteiensystem“. In: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermeyer, Richard Stöss (Hg.): Parteidemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 106-130.
- Noll, Roger G., Barry R. Weingast (1991): „Rational Actor Theory, Social Norms, and Policy Implementation: Applications to Administrative Processes and Bureaucratic Culture“. In: Kristen R. Monroe (ed.): The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action. New York: Harper Collins, S. 237-258.

- Nolte, Dirk (1993): „Strukturpolitik in Sachsen. Sanierungskooperation zwischen dem Freistaat Sachsen und der Treuhandanstalt“. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 1, S. 56-59.
- Nolte, Dirk, Ralf Sitte, Alexandra Wagner (1993): „Strukturpolitik in Thüringen – das Konzept ‚Entwicklung Industrieller Zentren‘. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 6, S. 402-405.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York/Chicago: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olsen, Johan P. (1991): „Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard“. In: Roland M. Czada, Adrienne Windhoff-Héritier (eds.): *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 87-119.
- Olson, Mancur Jr. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur Jr. (1969): „Strategic Theory and its Application. The Principal of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government“. In: *American Economic Review*, Nr. 2, Bd. 59, S. 479-487.
- Ordeshook, Peter C. (Ed.) (1989): *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Osborne, Martin J., Ariel Rubinstein (1990): *Bargaining and Markets*. San Diego: Academic Press.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1988): „Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks“. In: *International Journal of Public Administration*, Bd. 4, S. 417-441.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1993): „Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions“. In: Fritz W. Scharpf (ed.): *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 27-64.
- Ott, Notburga (1992): *Intrafamily Bargaining and Household Decisions*. Berlin: Springer-Verlag.
- Pauly, Mark V. (1970): „Optimality, ‚Public‘ Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis“. In: *Journal of Political Economy*, Bd. 78,1, S. 572-585.
- Peters, Aribert B, Günther Schmid (1982): *Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen*. Discussion Paper IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Petschow, Ulrich, Regine Stein, Eckart Hildebrandt (1997): „Öffentliche Beschäftigungsförderung im Umweltbereich. Bedingungen und Grenzen am Beispiel der neuen Bundesländer“. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 9, S. 650-660.
- Ponsati, Clara, Joel Watson (1997): „Multiple-Issue Bargaining and Axiomatic Solutions“. In: *International Journal of Game Theory*, Bd. 26, S. 501-524.
- Pressman, Jeffrey L., Aaron Wildavsky (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley/London: University of California.
- Prognos AG, Firma Prompt (1995): *Evaluationsstudie § 249h AFG, im Auftrag der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*. Berlin.
- Rabe, Birgitta (1995): *Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik. Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG in Berlin und Sachsen*. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 16 (Teil 2). Berlin.

- Rabe, Birgitta, Knut Emmerich (1996): „Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt“. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 1, Bd. 29, S. 93-105.
- Riedel, Jürgen (1994): „Ansätze für eine innovative Beschäftigungs- und Strukturpolitik in Sachsen: das Aufbauwerk im Freistaat Sachsen“. In: Hans-Gerhard Mendius, Frank Gerlach (Hg.): Vom Beschäftigungsfiasko zum neuen Aufbruch? Wirkungen und Funktionsveränderungen der Arbeitsförderung im gesamtdeutschen Transformationsprozeß. Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) Arbeitspapier 1994-6, S. 51-59.
- Roth, Alvin E. (1979): *Axiomatic Models of Bargaining*. Berlin: Springer-Verlag.
- Rubinstein (1982): „Perfect Equilibrium in a Bargaining Model“. In: *Econometrica*, Nr. 1, Bd. 50, S. 97-109.
- Rudolph, Helmut (1990): „Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern“. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 4, S. 474-503.
- Runde, Peter (1982): „Interorganisatorische Kooperation – ein erfolgversprechender Weg der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte und Leistungsgeminderte“. In: Rolf Heinze, Peter Runde (Hg.): *Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 145-180.
- Ryll, Andreas (1989): *Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung*. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper 89/10. Köln.
- Sabatier, Paul, Daniel Mazmanian (1980): „The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis“. In: *Policy Studies Journal*, Nr. 4, Bd. 8, S. 538-560.
- Samuelson, Paul A. (1954): „The Pure Theory of Public Expenditure“. In: *Review of Economics and Statistics*, Nr. 4, Bd. 36, S. 387-389.
- Sap, Jolande (1993): „Bargaining Power and Wages. A Game-Theoretic Model of Gender Differences in Union Wage Bargaining“. In: *Labour Economics*, Nr. 1, S. 25-48.
- Scharpf, Fritz W. (1991): „Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity“. In: *Journal of Theoretical Politics*, Nr. 3, Bd. 3, S. 277-304.
- Scharpf, Fritz W. (1992): „Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen“. In: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl (Hg.): *Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 11-27.
- Scharpf, Fritz W. (1993a): „Coordination in Hierarchies and Networks“. In: Fritz W. Scharpf (ed.): *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview Press, S. 125-165.
- Scharpf, Fritz W. (1993b): „Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen“. In: Carl Böhrer, Göttrik Wewer (Hg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, S. 165-185.
- Scharpf, Fritz W. (1994): „Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations“. In: *Journal of Theoretical Politics*, Nr. 1, Bd. 6, S. 27-53.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview.

- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, Fritz Schnabel (1978): „Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation“. In: Kenneth Hanf, Fritz W. Scharpf (eds.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London/Beverly Hills: Sage, S. 57-112.
- Scharpf, Fritz W., Dietrich Garlichs, Friederike Maier, Hans Maier (1982): *Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik: Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Scharr, Frank, Heidemarie Hermann, Barbara Riedmüller (1995): *Norwendigkeit und Möglichkeiten eines Umbaus in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive*. Hamburg: ISA Consult.
- Schmid, Günther (1980): *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik*. Königstein: Athenäum.
- Schmid, Günther (1987): „Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen“. In: Peter Hurler, Martin Pfaff (Hg.): *Lokale Arbeitsmarktpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 31-56.
- Schmid, Günther (1993): *Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik*. Discussion Paper FS I 93-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Schmid, Günther (1994): *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union*. Discussion Paper FS I 94-213, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Schmid, Günther (1996a): „Process Evaluation: Policy Formation and Implementation“. In: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (eds.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham/Brookfield: Edward Elgar, S. 198-231.
- Schmid, Günther (1996b): „Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat“. In: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 10, S. 629-641.
- Schmidt, Manfred G. (1997): *Demokratietheorien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C. (1979): „Interessenvermittlung und Regierbarkeit“. In: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze (Hg.): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 92-114.
- Schnorpfel, Willi (1996): *Sozialpolitische Entscheidungen in der Europäischen Union. Modellierung und Analyse kollektiver Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schultz, Birgit (1997): „Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?“. In: *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 8, S. 8-12.
- Seifert, Hartmut, Astrid Ziegler (1995): „Ansatzpunkte einer integrierten Arbeitsmarkt- und regionalen Wirtschaftspolitik“. In: Hartmut Seifert (Hg.): *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft*. Köln: Bund-Verlag, S. 157-182.
- Sellin, Christine, Eugen Spitznagel (1988): „Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale Allgemeiner Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, S. 483-497.
- Sen, Amartya (1970): *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco/Cambridge: Holden-Day.

- Sen, Amartya (1986): „Behaviour and the Concept of Preference“. In: Jon Elster (ed.): *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell, S. 60-81.
- Shibata, Hirofumi (1971): „A Bargaining Model of the Pure Theory of Public Expenditure“. In: *Journal of Political Economy*, Nr. 1, Bd. 79, S. 1-29.
- Shubik, Martin (1984): *A Game-Theoretic Approach to Political Economy*. Cambridge/London: MIT Press.
- Shubik, Martin (1986): „The Games within the Game: Modelling Politico-Economic Structures“. In: Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (eds.): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 571-591.
- Sinn, Gerlinde, Hans-Werner Sinn (1992): *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. Tübingen: Mohr.
- Sitte, Ralf (1993): „Industriepolitik in Ostdeutschland. Länderkonzepte zum ‚Erhalt industrieller Kerne‘“. In: *WSI-Kurzmitteilungen*, Nr. 12, S. 1-3.
- Spitznagel, Eugen (1992): *Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)*. Neue Forschungsergebnisse. IAB Werkstattbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Stahl, Ingolf (1972): *Bargaining Theory*. Stockholm: Rotobekman.
- Stark, Birgit (1996): *Frauen in Maßnahmen nach § 249h AFG. Positive Entwicklung braucht weitere Impulse*. IAB Werkstattbericht Nr. 2. Nürnberg.
- Stark, Birgit, Claudia Wolfinger (1995): *Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG. Erste Ergebnisse einer repräsentativen schriftlichen Befragung von Maßnahmeträgern Ende 1994/Anfang 1995*. IAB Werkstattbericht. Nürnberg.
- Steinke, Rudolf (1996): „Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)“. In: *Soziale Sicherheit*, Nr. 5, Bd. 45, S. 161-177.
- Stöbe, Sybille (1992): *Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren*. Opladen: Leske + Budrich.
- Sugden, Robert (1991): „Rational Choice: A Survey of Contributions from Economics and Philosophy“. In: *The Economic Journal*, Bd. 101, S. 751-785.
- Sutton, John (1986): „Non-Cooperative Bargaining Theory: An Introduction“. In: *Review of Economic Studies*, Bd. 53, S. 709-724.
- Svejnar, Jan (1986): „Bargaining Power, Fear of Disagreement, and Wage Settlements: Theory and Evidence from U.S. Industry“. In: *Econometrica*, Nr. 5, Bd. 54, S. 1055-1078.
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*. New York/London: McGraw Hill.
- Thomson, William (1987): „Monotonicity of Bargaining Solutions with Respect to the Disagreement Point“. In: *Journal of Economic Theory*, Bd. 42, S. 50-58.
- Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung (1993): *Ohne Titel (Liste sanierungsbedürftiger Standorte und Altlastenstandorte)*. Erfurt.
- Tiebout, Charles M. (1956): „A Pure Theory of Local Expenditures“. In: *Journal of Political Economy*, Nr. 5, Bd. 64, S. 416-424.
- Treuhandanstalt (1991a): *Treuhand Extra vom Juli 1991*. Berlin.
- Treuhandanstalt (1991b): *70.000 ABM-Kräfte bei der Umweltsanierung in Treuhandunternehmen*. Pressemitteilung vom 19.12.1990. Berlin.
- Treuhandanstalt (1993a): *Richtlinien zur Rahmenvereinbarung zwischen IG Chemie-Papier-Keramik und Treuhandanstalt vom 31.3.1993*. Berlin.

- Treuhandanstalt (1993b): Richtlinien für die Komplementärfinanzierung gemäß § 249h AFG im Bereich der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie. Berlin.
- Treuhandanstalt (1993c): Controllinghandbuch für beschäftigungswirksame Sanierungsprojekte. Stand 11/93. Berlin.
- Treuhandanstalt (1993d): Richtlinien für Sozialpläne. Januar 1993. Berlin.
- Treuhandanstalt (1994): Dokumentation 1990-1994. 15 Bände. Berlin.
- Treuhandanstalt Monatsberichte (diverse Ausgaben): Beschäftigungswirksame Maßnahmen nach § 249h AFG. Berlin.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Van de Ven, Andrew H., Gordon Walker (1984): „The Dynamics of Interorganizational Coordination“. In: *Administrative Science Quarterly*, Bd. 29, S. 598-621.
- Voigt, Rüdiger (Hg.) (1995a): *Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos.
- Voigt, Rüdiger (1995b): „Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus“. In: Rüdiger Voigt (Hg.): *Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos, S. 33-92.
- Völkel, Brigitte (1994): „Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern – Erfahrungen, Probleme, Forschungsbedarf“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, S. 359-371.
- Wahse, Jürgen, Vera Dahms, Sibylle Fitzner (diverse Ausgaben): *Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen*. Veröffentlichung beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Warren, Roland L. (1967): „The Interorganizational Field as a Focus for Investigation“. In: *Administrative Science Quarterly*, Nr. 3, Bd. 12, S. 396-419.
- Warren, Roland L. (1972): „The Concerting of Decisions as a Variable in Organizational Interaction“. In: Matthew F. Tuite, Roger Chrisholm, Michael Radnor (eds.): *Interorganizational Decision Making*. Chicago: Aldine, S. 20-32.
- Wetzker, Konrad (Hg.) (1990): *Wirtschaftsreport: Daten und Fakten zur wirtschaftlichen Lage Ostdeutschlands*. Berlin: Die Wirtschaft.
- Wiesenthal, Helmut (1988): „Akteurrationalität. Überlegungen zur Steuerungsfähigkeit politischer Akteure in der Beschäftigungskrise“. In: Jürgen Feldhoff, Gerhard Kühlewind, Christof Wehrsig, Helmut Wiesenthal (Hg.): *Regulierung – Deregulierung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 119. Nürnberg, S. 70-98.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- von Winter, Thomas (1997): *Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden: Nomos.
- Wolffinger, Claudia (1994a): *Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG – Eine Zwischenbilanz. Teil I: Maßnahme- und Trägerstrukturen*. IAB Kurzbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Wolffinger, Claudia (1994b): *Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG – Eine Zwischenbilanz. Teil II: Teilnehmerstrukturen*. IAB Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.

- Wolfinger, Claudia, Christian Brinkmann (1996): „Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland“. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 3, Bd. 29, S. 331-348.
- Wust, Herbert F. (1981): *Föderalismus: Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Zintl, Reinhard (1994): „Kooperation kollektiver Akteure: Zum Informationsgehalt angewandter Spieltheorie“. In: Julian Nida-Rümelin (Hg.): *Praktische Rationalität: Grundlagenprobleme und ethische Anwendungen des rational choice-Paradigmas*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 239-258.
- Zürn, Michael (1996a): „Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 1, Bd. 37, S. 27-55.
- Zürn, Michael (1996b): „Zum Verhältnis von Globalisierung, politischer Integration und politischer Fragmentierung“. In: Werner Fricke (Hg.): *Jahrbuch Arbeit und Technik 1996*. Bonn: Dietz, S. 9-24.

Anhang

Anhang 1: Nutzensgrenze

Die ersten Ableitungen der Lagrange-Funktion sind

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial x_{ij}} &= \pi(-2(\sum_j x_{ij} - a_i) - rk_{ij}p_{ij}) \\ &+ (1-\pi)(-2(\sum_j x_{ij} - b_i) - t(1-k_{ij})p_{ij}) + \lambda = 0 \end{aligned} \quad (\text{A-1})$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = \sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i) = 0 \quad (\text{A-2})$$

Die Bedingung erster Ordnung für die Teilnehmerallokation gilt, wie im Text begründet wurde, für die Summe der Teilnehmer in einem Arbeitsamtsbezirk $(\sum_j x_{ij})$, deshalb wird über j summiert und durch die Anzahl der Projekte in jedem Arbeitsamtsbezirk (n_j) geteilt:

$$\begin{aligned} \pi \left(-2(\sum_j x_{ij} - a_i) - r \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \\ + (1-\pi) \left(-2(\sum_j x_{ij} - b_i) - t \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) + \lambda = 0 \end{aligned} \quad (\text{A-3})$$

Um nach λ zu lösen wird über i summiert:

$$-\pi \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - (1-\pi) t \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} + n_j \lambda = 0 \quad (\text{A-4})$$

$$\lambda = \frac{\pi r}{n_j} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} + \frac{(1-\pi)t}{n_j} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \quad (\text{A-5})$$

Eingesetzt in (A-3) ergibt:

$$\begin{aligned} \sum_j x_{ij} &= \pi a_i + (1-\pi) b_i + \frac{\pi r}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \\ &+ \frac{(1-\pi)t}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) \end{aligned} \quad (\text{A-6})$$

Anhang 2: Asymmetrische Verhandlungslösung

Die ersten Ableitungen sind:

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial x_{ij}} = & \alpha \left(\frac{-2(\sum_j x_{ij} - a_i) - r k_{ij} p_{ij}}{AK_L - \sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i)^2 - r \sum_i \sum_j k_{ij} p_{ij} x_{ij}} \right) \\ & + (1-\alpha) \left(\frac{-2(\sum_j x_{ij} - b_i) - t(1-k_{ij}) p_{ij}}{AK_T - \sum_i (\sum_j x_{ij} - b_i)^2 - t \sum_i \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} x_{ij}} \right) + \lambda = 0 \end{aligned} \quad (\text{A-7})$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = \sum_i (\sum_j x_{ij} - a_i) = 0 \quad (\text{A-8})$$

Wie bei der Berechnung der Nutzengrenze wird über j summiert und durch n_j geteilt. Im Nenner wird zur Vereinfachung im folgenden $U_L^s - U_L^d$ bzw. $U_T^s - U_T^d$ geschrieben.

$$\begin{aligned} & \alpha \left(\frac{-2(\sum_j x_{ij} - a_i) - r \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} g_{ij}}{U_L^s - U_L^d} \right) \\ & + (1-\alpha) \left(\frac{-2(\sum_j x_{ij} - b_i) - t \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} g_{ij}}{U_T^s - U_T^d} \right) + \lambda = 0 \end{aligned} \quad (\text{A-9})$$

Um nach λ zu lösen wird über i summiert:

$$\alpha \left(\frac{-r \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij}}{U_L^s - U_L^d} \right) + (1-\alpha) \left(\frac{-t \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij}}{U_T^s - U_T^d} \right) + n_i \lambda = 0 \quad (\text{A-10})$$

$$\lambda = \alpha \left(\frac{r \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij}}{U_L^s - U_L^d} \right) + (1-\alpha) \left(\frac{t \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij}}{U_T^s - U_T^d} \right) \quad (\text{A-11})$$

Einsetzen von (A-11) in (A-9) ergibt:

$$\alpha \left(\left(-(\sum_j x_{ij} - a_i) + \frac{r}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j k_{ij} p_{ij} \right) \right) \right) / (U_L^r - U_L^d) \\ + (1-\alpha) \left(\left(-(\sum_j x_{ij} - b_i) + \frac{t}{2} \left(\frac{1}{n_i} \sum_i \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} - \frac{1}{n_j} \sum_j (1-k_{ij}) p_{ij} \right) \right) \right) / (U_T^r - U_T^d) = 0 \quad (\text{A-12})$$

Anhang 3: Simultane Bestimmung von Allokation und Kostenteilung

Die Kuhn-Tucker-Bedingungen für das Optimierungsproblem sind

$$\frac{\partial L}{\partial x_{ij}} \leq 0, \quad x_{ij} \geq 0 \quad \text{und} \quad x_{ij} \frac{\partial L}{\partial x_{ij}} = 0. \quad \text{Da } x_{ij} \neq 0, \text{ gilt } \frac{\partial L}{\partial x_{ij}} = 0 \quad (\text{A-13})$$

$$\frac{\partial L}{\partial k_{ij}} \leq 0, \quad k_{ij} \geq 0 \quad \text{und} \quad k_{ij} \frac{\partial L}{\partial k_{ij}} = 0. \quad \text{Da } k_{ij} \neq 0, \text{ gilt } \frac{\partial L}{\partial k_{ij}} = 0 \quad (\text{A-14})$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = 0 \quad (\text{A-15})$$

$$\frac{\partial L}{\partial \varphi_{ij}} \geq 0, \quad \varphi_{ij} \geq 0 \quad \text{und} \quad \varphi_{ij} \frac{\partial L}{\partial \varphi_{ij}} = 0 \quad (\text{A-16})$$

$$\frac{\partial L}{\partial \gamma_{ij}} \geq 0, \quad \gamma_{ij} \geq 0 \quad \text{und} \quad \gamma_{ij} \frac{\partial L}{\partial \gamma_{ij}} = 0 \quad (\text{A-17})$$

Die für die Bestimmung von k_{ij} relevanten partiellen Ableitungen sind

$$\frac{\partial L}{\partial k_{ij}} = -\pi p_{ij} x_{ij} + (1-\pi) t p_{ij} x_{ij} - \varphi_{ij} + \gamma_{ij} = 0 \quad (\text{A-18})$$

$$\frac{\partial L}{\partial \varphi_{ij}} = M_L - k_{ij} \geq 0 \quad (\text{A-19})$$

$$\frac{\partial L}{\partial \gamma_{ij}} = k_{ij} - m_L \geq 0 \quad (\text{A-20})$$

Da der Kostenterm der Nutzenfunktionen eine lineare Funktion ist, wird bei der Optimierung immer eine Schranke bindend werden, k_{ij} wird entweder mit M_L oder mit m_L zusammenfallen. Angenommen, $k_{ij} = M_L$, dann wird Gleichung (A-19) gleich

null und $\varphi_j \geq 0$. Da in diesem Fall $(m_L \cdot k_{ij}) \neq 0$, folgt aus (A-16), daß $\gamma_j = 0$. Daraus folgt, daß

$$\begin{aligned} -\pi p_{ij} x_{ij} + (1-\pi) t p_{ij} x_{ij} &\geq 0 \\ \Rightarrow \pi &\leq (1-\pi)t \end{aligned}$$

Durch gleiches Vorgehen für $k_{ij} = m_L$ lassen sich folgende Bedingungen aufstellen

$$k_{ij} = \begin{cases} M_L & \text{wenn } \pi < (1-\pi)t \\ m_L & \text{wenn } \pi > (1-\pi)t \\ m_L \leq k_{ij} \leq M_L & \text{wenn } \pi = (1-\pi)t \end{cases} \quad (\text{A-21})$$

Anhang 4: Test der Modellrestriktion 1

Die Restriktion 1 beinhaltet aufgrund der Modellspezifikation, daß die Regressionsgerade für Gleichung (6-1) durch den Ursprung geht. Sie wird getestet, indem die Gleichung (6-1) auch mit Einschluß eines Achsenabschnitts geschätzt wird (Null-Hypothese). Insignifikante Koeffizienten für die Konstante führen zur Ablehnung der Null-Hypothese. Folgende Tabelle gibt die Ergebnisse der Modellschätzungen für die Konstante wieder.

Tabelle A-1: Test der Modellrestriktion 1

	<i>geschätzte Konstante</i>	<i>t-Wert</i>	<i>p-Wert</i>
Sachsen 1994	-0,05	$-0,60 \cdot 10^{-3}$	1,00
Sachsen 1995	-0,24	$-0,30 \cdot 10^{-2}$	0,99
Sachsen-Anh. 1994	-0,17	$-0,60 \cdot 10^{-3}$	1,00
Thüringen 1994	0,12	$0,18 \cdot 10^{-2}$	0,99
Thüringen 1995	$-0,68 \cdot 10^{-14}$	$-0,62 \cdot 10^{-16}$	1,00

Das Modell mit Einschluß der Konstante liefert keine signifikanten Schätzungen für den Achsenabschnitt. Die Null-Hypothese kann mit einem Konfidenzintervall zwischen 99% und 100% abgelehnt werden.

Anhang 5: Test der Modellrestriktion 2

Die Restriktion 2, die sich aus der theoretischen Modellspezifikation ableitet, beinhaltet, daß $(\pi + (1 - \pi)) = 1$. Um die Gültigkeit der Restriktion zu testen, wird das nicht reduzierte Modell (5-5) geschätzt und den Schätzungen auf Basis der Gleichung (6-1) gegenübergestellt. Die Residuen beider Schätzungen werden verwendet, um den F-Wert zu ermitteln (vgl. Gujarati 1995: 295). Übersteigt er den kritischen F_{α} -Wert beim angestrebten Signifikanzniveau (hier: $\alpha = 0,01$), wird die Restriktion abgelehnt, andernfalls gilt sie als bestätigt (ebd.).

Tabelle A-2: Test der Modellrestriktion 2

	<i>F-Wert</i>	<i>Kritischer $F_{0,01}$-Wert</i>
Sachsen 1994	0,0004	13,7
Sachsen 1995	0,0301	13,7
Sachsen-Anh. 1994	0,4609	21,2
Thüringen 1994	0,0271	34,1
Thüringen 1995	0,0129	34,1

Der F-Wert übersteigt in keinem Fall den kritischen $F_{0,01}$ -Wert. Die Modellrestriktion wird daher angenommen.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2-1:	Interdependenztypen und Interaktionsmechanismen	29
Abbildung 2-2:	Direkte Finanzier-Träger-Koordination	31
Abbildung 2-3:	Finanzier-Vorpooling	32
Abbildung 2-4:	Spieltheoretische Interaktionstypen	47
Abbildung 2-5:	Erweiterte demokratietheoretische Kongruenzbedingung	61
Abbildung 2-6:	Fiskalisches Äquivalenzprinzip	65
Abbildung 3-1:	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern 1991-1996	75
Abbildung 3-2:	Beschäftigte in Maßnahmen nach § 249h AFG nach Förderbereichen	85
Abbildung 3-3:	Richtlinien der Länder für die Kofinanzierung von §-249h-Maßnahmen	87
Abbildung 3-4:	Akteursstruktur der Länderprojekte	89
Abbildung 3-5:	Akteursstruktur der Treuhandprojekte	106
Abbildung 3-6:	Verhandlungssequenzen	119
Abbildung 3-7:	Kostenteilungsregel	121
Abbildung 3-8:	Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Sachsen 1994 und 1995	132
Abbildung 3-9:	Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Sachsen-Anhalt 1994	134
Abbildung 3-10:	Arbeitsplatzallokation und Projektgrößen in Thüringen 1994 und 1995	135
Abbildung 4-1:	Verhandlungen im Vier-Quadranten-Schema	141
Abbildung 4-2:	Nash-Lösung	144
Abbildung 4-3:	Nash-Produkt konstanter Nutzenzuwächse	145
Abbildung 4-4:	Steigungsgleichheit in der Nash-Lösung	146
Abbildung 4-5:	Kalai-Smorodinski-Lösung	149
Abbildung 5-1:	Nicht-kooperative Bestimmung des Drohpunkts	162
Abbildung 5-2:	Zugewinnchancen der Treuhandanstalt bei Vermeidung einer Free-Rider-Position des Landes	163
Abbildung 5-3:	Asymmetrische Nash-Verhandlungslösung	168
Abbildung 5-4:	Auswirkungen der Konfliktauszahlungen auf das Verhandlungsergebnis	169
Abbildung 5-5:	Zusammengesetztes Verhandlungsspiel	177
Abbildung 5-6:	Technisch mögliche und rationale Verhandlungslösungen	180
Abbildung 5-7:	Parzellierung eines Verhandlungsgegenstands	185

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3-1:	Teilnehmer an §-249-Projekten nach Implementationssystemen	86
Tabelle 3-2:	Zielgruppen in öffentlicher Beschäftigung	93.
Tabelle 3-3:	Trägerstrukturen von Arbeitsförderung in Ost und West	100
Tabelle 3-4:	Vergabeanteile nach Unternehmenstypen	115
Tabelle 3-5:	Ausgangsbedingungen der neuen Länder	126
Tabelle 3-6:	Branchenstrukturen der Treuhandprojekte in 1994	136
Tabelle 3-7:	Kostenstrukturen der Treuhandprojekte 1994 und 1995	138
Tabelle 6-1:	Indikatoren der Allokationspräferenzen	193
Tabelle 6-2:	Numerisches Beispiel: Berechnung der optimalen Arbeitsplatzallokation der Treuhandanstalt in Sachsen	194
Tabelle 6-3:	Deskriptive Statistik der Nutzengrenzen-Variablen	197
Tabelle 6-4:	Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Sachsen	202
Tabelle 6-5:	Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Thüringen	203
Tabelle 6-6:	Sensitivitätsanalyse der Allokationspräferenzen in Sachsen-Anhalt	204
Tabelle 6-7:	Parameter der Nutzengrenze	204
Tabelle 6-8:	Normalisierte Geldpräferenzen	206
Tabelle 6-9:	Berechnung der Verhandlungsmacht	207
Tabelle 6-10:	Sensitivität der Verhandlungsmacht	208
Tabelle 6-11:	Verhandlungsmacht-Variablen	212
Tabelle 6-12:	Deskriptive Statistik der Verhandlungsmacht-Variablen	212
Tabelle 6-13:	Determinanten der Verhandlungsmacht	213
Tabelle 6-14:	Effekte der Variablen auf die Verhandlungsmacht	214
Tabelle A-1:	Test der Modellrestriktion 1	251
Tabelle A-2:	Test der Modellrestriktion 2	252