
Sozialpakete in Europa

Rezension von: Sabina Avdagic, Martin Rhodes, Jelle Visser (Hrsg.), *Social Pacts in Europe. Emergence, Evolution, and Institutionalization*, Oxford University Press, Oxford 2011, 322 Seiten, gebunden, £ 58.

Die HerausgeberInnen, renommierte Fachleute im Bereich der Arbeitsbeziehungen, untersuchen im vorliegenden Band in Zusammenarbeit mit nationalen ExpertInnen die Ursachen für das Zustandekommen von sozialen Pakten und deren Ergebnisse in sechs Ländern (Irland, Italien, Portugal, Spanien, Niederlande, Slowenien) seit den 1980er-Jahren sowie die Bedingungen, unter welchen derartige Vereinbarungen reguläre Elemente der sozio-ökonomischen Steuerung wurden, also eine Institutionalisierung erfolgte. Soziale Pakte werden definiert als formale Abkommen über soziale Konzentrierung zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mit dem Ziel, Anpassungen in den Bereichen Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu ermöglichen. Methodisch bietet die Studie eine systematisch vergleichende Analyse.

Entstehung

Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass objektiver Problemdruck, eine schwache Regierung sowie handlungs- und steuerungsfähige Gewerkschaften dem Zustandekommen von sozialen Pakten förderlich, aber keine hinreichenden Bedingungen waren. Oft war die Perzeption relativer Macht durch die Akteure entscheidend

für den Abschluss und die Resultate. Dabei hatte wirtschaftlicher, sozialer und politischer Problemdruck wesentlichen Einfluss auf die Machteinschätzungen von Regierung und Sozialpartnern sowie auf die Dynamik und die Ergebnisse der Verhandlungen. Die Paktentstehung ist also als ein politischer Prozess zu sehen, der von Interessen und Machtrelationen (bzw. genauer gesagt: von der Einschätzung der Machtverhältnisse durch die betreffenden Akteure) bestimmt wird, weniger von Ideen oder spontaner Koordination, und vor allem indirekt (via Perzeption relativer Macht) von den ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen.

Das Verhandlungsmodell, dessen sich die Untersuchung bedient, legt nahe, dass Verhandlungen eher dann erfolgreich sind, wenn zwischen den jeweils dominanten zwei Partnern der Machtunterschied evident, aber nicht sehr groß ist und die entsprechenden Machtperzeptionen der objektiven Lage entsprechen. Das Verhandlungsergebnis wird dann eher zugunsten des mächtigeren Partners ausfallen.

Die Wahrscheinlichkeit für das Scheitern der Paktverhandlungen ist höher, wenn beide dominanten Partner ihre Machtposition als hoch/steigend bzw. schwach/abnehmend ansehen. In der Realität kam das zweite Szenario besonders häufig vor: Die Einschätzung eigener Schwäche durch beide Verhandler, die von der jeweils anderen Seite geteilt wurde, führte meist dazu, dass kein Abschluss erfolgte. Kam eine Vereinbarung zustande, fehlte den Akteuren meist die Kapazität für die Durchsetzung desselben.

Die Empirie bestätigt im Großen und Ganzen die Erwartungen aufgrund des Verhandlungsmodells. In einigen Fäl-

len erwies sich die vereinfachende Beschränkung auf die zwei dominanten Verhandlungspartner als unzureichend. Wenn beide dominanten Verhandlungspartner, konkret die Sozialpartner, ihre relative Machtposition als schwach/abnehmend einschätzen, kann ein Abbruch durch die Intervention des dritten Partners, die Regierung, und staatliche Kompensationsangebote verhindert werden (z. B. Italien 1993).

Institutionalisierung

In Bezug auf die Institutionalisierung von sozialen Pakten werden fünf Hypothesen getestet:

1.) Gemäß der funktionalistischen Hypothese steigt die Wahrscheinlichkeit für die Institutionalisierung von sozialen Pakten mit dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemdruck, wenn institutionelle Alternativen für die makroökonomische Koordination (wie zentralisierte Kollektivvertragsverhandlungen oder koordinierte Branchenkollektivvertragsverhandlungen) fehlen.

2.) Die erste Variante der utilitaristischen Hypothese besagt, dass die Institutionalisierung von Sozialpakten eher dann erfolgt, wenn die Pakte der jüngsten Vergangenheit für alle Akteure zufriedenstellende Ergebnisse brachten.

3.) Nach der zweiten Variante der utilitaristischen Hypothese sind weitere utilitaristische Faktoren, welche die Institutionalisierung von sozialen Pakten begünstigen, intangible Investitionen in Sozialkapital sowie in inter- und intraorganisatorische Relationen und Netzwerke, konkret bspw. in sozialen Frieden, wechselseitiges Vertrauen, Autonomie der Sozialpartner usw.

4.) Die Überzeugung aller Akteure, dass Pakte der Vergangenheit gerechte Ergebnisse zeitigten, also Positivsummenspiele waren, lässt Kooperation zur Norm werden und erhöht die Wahrscheinlichkeit der Institutionalisierung von Sozialpakten (normative Hypothese).

5.) Die Machtverteilungshypothese betont, dass die Institutionalisierung von sozialen Pakten eher dann geschieht, wenn der oder die mächtigen Akteure diese unterstützen. Deinstitutionalisierung ist wahrscheinlicher, wenn sich die Machtverteilung zu jenen Akteuren verschiebt, welche Pakte ablehnen, oder wenn mächtige Akteure das Interesse an einem Pakt verlieren.

Es liegt auf der Hand, dass diese Hypothesen einander nicht wechselseitig ausschließen und in den meisten Fällen mehrere Hypothesen einen Erklärungswert besitzen. Die Hypothesen, welche die nationalen ExpertInnen am häufigsten als Erklärung für die Institutionalisierung bzw. Deinstitutionalisierung erwähnen, sind die Machtverteilungshypothese und die erste utilitaristische Hypothese, wobei in vielen Fällen beiden eine hohe Erklärungskraft zugesprochen wird.

Italien

In Italien haben in den letzten vier Jahrzehnten Phasen der gewerkschaftlichen Aktionseinheit, des intensiven sozialen Dialogs und der wirtschaftspolitischen Konzertierung gewechselt mit konfliktgeprägten Phasen. 1993 erfolgten in Reaktion auf die tiefe ökonomische und politische Krise eine formale Institutionalisierung des Kollektivvertragssystems und eine dreiseitige Paktierung der Einkom-

mens-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die erfolgreich insofern waren, als sie Italien die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion ermöglichten.

Vor der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre hatten grundlegende Voraussetzungen für Konzertierung gefehlt. Ökonomische und/oder politische Konstellationen, die seither das Zustandekommen von sozialen Pakten über Einkommens-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik begünstigten, waren

- eine gesamtwirtschaftliche Notlage, die von allen wesentlichen Akteuren als solche diagnostiziert wurde;
- eine schwache Regierung (d. h. eine solche mit knapper Mehrheit oder getragen von einer instabilen Koalition oder aus Fachleuten ohne politische Hausmacht), welche soziale Pakte als eine Möglichkeit sah, die Legitimität ihrer Maßnahmen zu erhöhen, und deshalb als Vermittler zwischen den Sozialpartnern aktiv wurde;
- politische, strukturelle oder gewerkschaftspolitische (v. a. Aktionseinheit der drei großen Gewerkschaftsbünde) Gründe, durch welche sich die Machtrelationen innerhalb des Dreiecks Regierung – Arbeitgeberkonföderationen – Gewerkschaftsbünde zu Letzteren verschoben.

Die Mitte-rechts-Regierungen unter der Führung Berlusconi (2001-06), die über eine deutliche Mehrheit verfügten, waren nicht interessiert an einer trilateralen Politikabstimmung, zumal die Gewerkschaften durch hohe Arbeitslosigkeit, das Aufbrechen der Aktionseinheit und erneute Basismilitanz geschwächt waren.

Die massiven Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 eingesetzt hat und nach wie vor anhält, veranlassten die drei

großen Gewerkschaftsbünde dazu, ihre Zusammenarbeit wieder aufzunehmen. Die Sozialpartner stellten ihre Handlungsfähigkeit in der Lohn- und Einkommenspolitik unter Beweis. Sehr wichtige Resultate dieser sozialpartnerschaftlichen Kooperation waren auch die institutionellen Reformen der Arbeitsbeziehungen in den Jahren 2009 und 2011, insbesondere die Definition der Repräsentativität von Gewerkschaften als Voraussetzung für die Tariffähigkeit auf Branchenebene und die Klärung der Bedingungen für die Allgemeinverbindlichkeit von Betriebsabkommen.

Die Regierung der vierten Amtsperiode Berlusconi (2008-11) tendierte in Richtung eines neoliberalen Arbeitsbeziehungssystems, beinhaltete das Gesetz 148/2011 doch die staatliche Deregulierung kollektiver Institutionen, konkret der Branchenkollektivverträge.

Die gegenwärtige polit-ökonomische Situation in Italien (wirtschaftliche Notlage, instabiles Parteiensystem, Regierung der Technokraten) würde, geht man von den Erfahrungen der letzten drei Jahrzehnte aus, eine hohe Wahrscheinlichkeit sozialer Paktierung der Austeritätsmaßnahmen nahelegen. Doch funktionelle Vorteile und günstige polit-ökonomische Konstellationen garantieren, wie die Ergebnisse der transnationalen komparativen Gesamtstudie zeigen, nicht den Abschluss sozialer Pakte. Wirtschaftskrisen für sich genommen sind unzureichende Prädiktoren sozialer Paktierung. Alle Partner eines potenziellen trilateralen Sozialpakts sind schwach, und der relativ stärkste Akteur, die neoliberal ausgerichtete Fachleute- und Übergangsregierung Monti, lehnt aus ideologischen Gründen soziale Paktierung ab. Dem Verhandlungsmodell zu-

folge ist das Ausbleiben eines Sozialpakts also keine Überraschung, sondern das zu erwartende Ergebnis.

Spanien

Die Geschichte der sozialen Pakte in Spanien war zunächst eine der Erfolge in den frühen Achtzigerjahren, als es um die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilisierung der jungen Demokratie ging:

Im Jänner 1980 einigten sich der Arbeitgeberdachverband CEOE und die der PSOE nahestehende Gewerkschaftskonföderation UGT auf ein Rahmenabkommen (Acuerdo Marco Interconfederal, AMI) über die Regulierung von Kollektivverträgen und die Rolle der Gewerkschaften in den Betrieben, welches zudem Richtlinien für die Kollektivvertragsverhandlungen enthielt.

Im Juni 1981 schloss die von der konservativen UCD geführte Mitte-rechts-Regierung parallele Vereinbarungen mit den beiden großen Gewerkschaftsdachverbänden CC.OO und UGT über die Beschäftigungspolitik (Acuerdo Nacional sobre el Empleo, ANE). Darin stimmten die Gewerkschaften moderaten Lohnabschlüssen und Verzicht auf Militanz zu. Im Gegenzug erhielten diese Sitz und Stimme in den neuen Verwaltungs- und Steuerungsgremien der Sozialversicherung, des Gesundheitswesens, der sozialen Dienste und der Beschäftigungspolitik.

Und 1984 vereinbarten die sozialistische Regierung, UGT und CEOE im Hinblick auf EU-Beitritt und Teilnahme am EWS sowie angesichts sehr rascher Teuerung und extrem hoher Arbeitslosigkeit (22%!) einen umfassenden Wirtschafts- und Sozialpakt (Acuerdo Económico y Social, AES). Darin verpflichtete sich die UGT zur Lohnzu-

rückhaltung und die Regierung zu einer umfangreichen und innovativen Angebots- und Nachfragepolitik. Die Zustimmung der Arbeitgeber erhielt die PSOE-Regierung durch Erleichterungen für den Abschluss von befristeten, Teilzeit- und saisonalen Arbeitsverträgen. (Diese Konzession sollte sich als verhängnisvoll erweisen, leitete sie doch die tiefe Segmentierung des spanischen Arbeitsmarktes ein, deren Überwindung bis heute nicht gelungen ist.)

Es folgte eine ausgedehnte Phase des Niedergangs der Konzertierung, die bis 1997 währte. Trotz des hohen ökonomischen und sozialen Problemdrucks (Rekordarbeitslosigkeit 23% 1993, starker Preisanstieg, hohes Defizit sowohl in der Leistungsbilanz als auch im Staatshaushalt, Abwertung im EWS, Vorbereitung auf die EWWU) schlugen alle Verhandlungen über Paktierung fehl. Aufgrund ihres Schwenks zu neoliberal ausgerichteter Politik gerieten die von der PSOE geführten Regierungen, welche die Forcierung von Arbeitszeitflexibilisierung und befristeten Arbeitsverhältnissen als Alternative zur Einkommenspolitik ansahen, in Konflikt mit den stark geschwächten Gewerkschaften. Und die Arbeitgeber waren an einem Sozialpakt eher uninteressiert, konnten sie doch davon ausgehen, dass die extreme Arbeitslosigkeit und der Trend zur Befristung die Gewerkschaften zu Konzessionen zwingen würden.

Die Autoren des Spanienkapitels gelangen zu dem Schluss, dass die asymmetrischen Machtperzeptionen in den frühen 80er-Jahren Vereinbarungen begünstigten, während die gemeinsame Perzeption der Schwäche und die Tatsache, dass die Regierung keine Kompensationen mehr bieten

konnte, die Fehlschläge in der Folge erklären.

Den Gewerkschaften drohte in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre eine Marginalisierung im politischen Prozess. Die Strategie der Militanz hatte kaum positive Ergebnisse erbracht. Ebenso wie die Arbeitgeberverbände sahen sie Paktierung als Möglichkeit, um gewissen Einfluss auf Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu erhalten und die eigene organisatorische Schwäche zu kompensieren. Die Sozialpartner waren mittlerweile zu einer in vielerlei Hinsicht übereinstimmenden Diagnose der wirtschaftlichen Schwäche gelangt: Beide sahen die Gefahr eines Entwicklungspfad der spanischen Volkswirtschaft zu einer Ökonomie niedriger Produktivität, spezialisiert auf Tourismus und Sachgüter mittleren technischen Niveaus, die einem Qualitätswettbewerb nicht standhalten und deshalb über den Preis konkurrieren müssen, abhängig von billigen, weil schlecht bezahlten, befristet und/oder atypisch angestellten Arbeitskräften. Die Mitte-rechts-Koalitionsregierung suchte vor dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion und angesichts der strukturellen Wirtschaftsprobleme die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, wobei sie den Vorteil besaß, stets mit unilateralem Handeln drohen zu können.

Die sog. „April-Abkommen“ 1997 über das Kollektivvertragssystem und Arbeitsmarktreformen waren zwar bilaterale Vereinbarungen zwischen den Gewerkschaftsdachverbänden und Arbeitgeberkonföderationen, die jedoch von der Mitte-rechts-Regierung mitgetragen wurden und die Grundlage für entsprechende Gesetze bildeten. Der Pakt über Kollektivvertragsverhandlungen (Acuerdo Interconfederal sobre

Negociación Colectiva, AINC) definierte die Aufgaben der verschiedenen Verhandlungsebenen und erweiterte die Themenpalette dieses sozialen Dialogs. Ein weiteres einschlägiges Abkommen (Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacios, AICV) regelte die Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen von Kollektivverträgen. Der Pakt über Beschäftigungsstabilität (Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo, AIEE) führte Anreize für Arbeitgeber ein, temporäre Arbeitsverhältnisse in unbefristete zu verwandeln und Einstellungen auf dieser Grundlage vorzunehmen. Zugleich wurden einige Schutzregelungen für Beschäftigte mit unbefristetem Arbeitsvertrag aufgehoben.

Unter dem Druck der mit absoluter Mehrheit ausgestatteten konservativen PP-Regierung schlossen Gewerkschaften und Arbeitgeber im Dezember 2001 einen Kollektivverhandlungspakt (Acuerdo para la Negociación Colectiva, ANC) für 2002 ab. Dieser enthielt Richtlinien für die Branchenkollektivvertragsverhandlungen (Lohnerhöhungen in Abhängigkeit von Teuerung und Produktivitätszuwachsen), legte Kriterien für Verhandlungen auf dezentraler Ebene fest und beinhaltete ein gemeinsames Bekenntnis zu Stabilität und Qualität von Beschäftigungsverhältnissen. In dieser Vereinbarung kam der Strategiewechsel der Gewerkschaften von einer Vertretung der Innenseiter- zu einer Vertretung der Innen- und Außenseiterinteressen, deren Priorität die Verminderung der Arbeitslosigkeit und die Zurückdrängung der unbefristeten Arbeitsverhältnisse bildete, erneut deutlich zum Ausdruck.

Derartige bilaterale Lohnpakete kamen jeweils auch in den Jahren 2002 bis 2008 zustande und wiederum

2010. Die Autoren interpretieren diese Serie von Lohnpakten als implizite Einkommenspolitik, als Errichtung eines relativ stabilen Systems für Abtausch zwischen den Sozialpartnern.

Zur Erklärung dieser Institutionalisierung von sozialen Pakten, mit der Spanien zu einem Musterfall von Wettbewerbskorporatismus wurde, tragen die funktionalistische, beide Varianten der utilitaristischen und die Machtrelationshypothese bei. Erstens erhöhten die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen unter den Restriktionen der EWWU zweifellos den Druck auf die Akteure, sozioökonomische Reformen auszuhandeln und durchzuführen. Zweitens gelangten die Verhandlungspartner nach Überwindung der anfänglichen Unsicherheiten auf einen von konstanten Erträgen der Paktierung gekennzeichneten Entwicklungspfad: Die Abschlüsse in den jeweiligen Vorjahren und deren Resultate bildeten einen zusätzlichen Grund, einen weiteren Pakt im selben politischen Feld zu verhandeln und abzuschließen. Und drittens gelangten alle Akteure auf der Grundlage der jeweiligen Perzeption der Machtverhältnisse zu der Einschätzung, dass unter den gegebenen Umständen Kooperation mehr bringen würde als Konflikt. Die Institutionalisierung bedeutete jedoch nicht Stabilität unter allen externen Konstellationen, wie der Fehlschlag in der Rezession 2009 zeigte.

Schlussfolgerungen

In ihrer Zusammenfassung betonen die HerausgeberInnen die Kontingenz und Fragilität von sozialen Pakten. Obwohl es in den sechs untersuchten Ländern während des Beobachtungszeitraums oft zum Abschluss von Sozialpakten kam, sind diese dort nicht zu einem dauerhaften, sozusagen selbstverständlichen Element der institutionellen Ausstattung geworden:

„Social pacts remain contingent institutional constructions, depending on the state of the economy and highly susceptible to the push and pull of the different social and political forces, their flexibility simultaneously a source of strength and sometimes of paralyzing weakness. As complex, flexible, and weakly networked forms of economic governance, social pacts remain inherently unstable and unpredictable, even when endowed with a degree of hierarchical ordering and formality, established via mutual commitments and obligations, or under the shadow of state hierarchy“ (S. 291).

Der Band stellt ein Standardwerk über soziale Pakte dar, das allen an Theorie und Empirie der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Europa Interessierten sehr empfohlen werden kann.

Michael Mesch