

Zur Funktionslogik sozialer Pakte.

Oder Antworten auf die Frage, warum Totgesagte länger leben.

Daniel Kopp
HerrKopp@aol.com

Institut für Politikwissenschaft
Professur für politische Wirtschaftslehre
Melanchthonstr. 36
72074 Tübingen
<http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip>



Zum Autor:

Daniel Kopp studiert Politikwissenschaft und Neuere Geschichte an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

ISSN 1614-5925

© Tübingen 2005
Daniel Kopp

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der WiP-Redaktion veröffentlichten Fassung - vollständig und unverändert! - darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

Zusammenfassung

Seit den 1980er Jahren werden in zahlreichen europäischen Staaten Sozialpakte geschlossen, um im Angesicht der Globalisierung und der europäischen Integration die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien zu erhalten und auszubauen. Dabei wurden soziale Pakte nicht nur in Staaten geschlossen, die ohnehin über korporatistische Strukturen verfügen, sondern auch in Staaten pluralistischer Prägung. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden drei Modelle dargestellt, die das Zustandekommen von tripartistischer Konzertierung zu erklären suchen. Alle Modelle weisen allerdings gewisse Defizite in ihrer Erklärungskraft auf. Daher soll abschließend versucht werden, zwei Pfade hervorzuheben, auf denen Kooperation in Sozialpakten stattfindet und damit der Druck, der im Rahmen der Globalisierung und der Europäischen Währungsunion auf die Regierungen und Sozialpartner wirkt, verarbeitet wird.

Abstract

During the last 20 years tripartite negotiations between governments, trade unions and employers have spread rapidly, although corporatism was thought to be dead. Voluntary wage restraint played an important part within these negotiations, which not only took place in corporatist countries but also in countries without corporatist tradition. The paper will discuss three models that attempt to explain the (re)emergence of tripartite arrangements. It argues that none of them is able to give a satisfactory explanation of how social pacts work both in corporatist and pluralist countries. The paper will, therefore, look particularly at how governments and social partners conclude social pacts in order to be able to cope with external pressure caused by globalization and the European Monetary Union. It points out two paths in which social pacts are negotiated.

Tabellen

Tabelle 1:	Soziale Pakte in Europa.....	2
Tabelle 2:	Politikfelder Sozialer Pakte	4
Tabelle 3:	Ausgewählte Korporatismusindizes.....	16
Tabelle 4:	Synopse der Erklärungsmodelle	38

Abbildungen

Abbildung 1:	Tauschlogik im neokorporatistischen Modell der Makro- koordinierung.....	13
Abbildung 2:	Tauschlogik unter veränderten Bedingungen	21
Abbildung 3:	Informationslogik.....	24
Abbildung 4:	Pakte und Korporatismus	28
Abbildung 5:	Advocacy-Koalitionenansatz.....	30
Abbildung 6:	Verarbeitung von Druck.....	34

1 Einleitende Bemerkungen – warum Totgesagte länger leben¹

„Die Leiche des Korporatismus ist – wieder einmal – auferstanden und in den 1990er Jahren dabei, ihre doppelte Bürde den Hang der Interessenpolitik hinaufzurollen.“, so Philippe C. Schmitter und Jürgen R. Grote mit Blick auf die in den 80er und besonders in den 90er Jahren geschlossenen sozialen Pakte in zahlreichen westeuropäischen Staaten (SCHMITTER/GROTE 1997: 534).² Wie Tabelle 1 veranschaulicht kam es in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt zu einer Wiederbelebung von Konzertierungsaktionen unter unterschiedlichsten Voraussetzungen und auch in Ländern, die über keine oder nur eine geringe korporatistische Tradition verfügten. Wir finden sie etwa in Skandinavien, wo Konzertierung ohnehin eine lange Tradition hat oder in den Niederlanden, die sich zwar als eines der ersten Länder aus der „Hochkorporatismus-Elite“ der Nachkriegsländer verabschiedet hatten, aber dennoch ganz andere Voraussetzungen boten als sie in den Staaten Südeuropas oder in Irland vorhanden waren (SCHMITTER/GROTE 1997: 539). Für so manchen Autor kam diese ‚Wiederbelebung‘ korporatistischer Makrokoordinierung durchaus unerwartet – besonders angesichts der Tatsache, dass sie auch in sog. ‚*unlikely countries*‘ (Mario Regini) wie etwa in Italien, Irland oder Portugal stattfand (vgl. SCHMITTER/GROTE 1997: 531f. und TRAXLER 1997: 29). An anderer Stelle wird dies gar als seltsam beschrieben (Vgl. COMPSTON 2002a). Wie lässt sich also das Zustandekommen dieser neuen sozialen Pakte in den 80er und v. a. 90er Jahren erklären?³ Welche Erklärungsmodelle bietet die einschlägige wissenschaftliche Literatur hierfür? Die vorliegende Arbeit will diese Frage beantworten.

Das folgende Kapitel soll einen groben Überblick über die in den 80er und 90er Jahren geschlossenen Sozialpakete sowie deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede geben. Dann wird in gebotener Kürze die theoretische Debatte um das Aufkommen und den Niedergang des Korporatismus aufgearbeitet werden, um anschließend drei auf dieser Basis fußende, konkrete

¹ Großer Dank ist Josef Schmid geschuldet für seine wertvollen Anmerkungen.

² Insgesamt wurden die ‚neuen sozialen Pakete‘ in den vergangenen Jahren umfangreich in der Wissenschaft rezipiert. Vgl. dazu FAJERTAG/POCHET 1997, FAJERTAG/POCHET 2000, HASSEL 1998, HASSEL 2000, REGINI 2000, RHODES 2001, SCHMITTER/GROTE 1997, TRAXLER 2000.

³ Ein handlicher Vergleich der ‚alten‘ Makrokoordinierung und der neuen sozialen Pakte findet sich bei JOCHEM/SIEGEL 2003 und SIEGEL 2004.

Erklärungsmodelle für das Zustandekommen von Konzertierung in sozialen Pakten darzustellen. In einem ersten Schritt wollen wir aus der älteren Neokorporatismusliteratur stammenden Ansätze, die das Zustandekommen von Makrokoordinierung zu erklären suchen, betrachten.

Tabelle 1: Soziale Pakte in Europa

Land	Jahr	Name
Belgien	1993	Globaler Plan (gescheitert)
	1996	Verhandlungen über einen Vertrag über die Zukunft der Beschäftigung (gescheitert)
	1998	Intersektoraler Tarifvertrag (nach gesetzlicher Intervention)
Dänemark	1987	Sozialpartnerschaftliche Absprache
Deutschland	1996	Bündnis für Arbeit und Standortsicherung (gescheitert)
	1998	Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (2002 aufgegeben)
Finnland	1991	Stabilitätspaket
	1995	Sozialpakt
	1998	Sozialkontrakt
Irland	1987	Programme for National Recovery
	1990	Programme for Economic and Social Progress
	1994	Programme for Competitiveness at Work
	1997	Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness
Italien	1992	Dreiseitige Vereinbarung zur Abschaffung der Scala Mobile
	1993	Ciampi Protokoll: Abkommen über Arbeitskosten vom 23. Juli 1993
	1996	Beschäftigungspakt (Accordo per il Lavoro)
	1998	Sozialer Pakt für Wachstum und Beschäftigung
Niederlande	1982	Abkommen über ‚allgemeinverbindliche Empfehlungen zu Fragen der Beschäftigungspolitik‘ (Wassenaar)
	1990	Mehr Beschäftigung für ethnische Minderheiten
	1993	Ein neuer Kurs: Agenda für Tarifverhandlungen 1994
	1997	Agenda 2002
Portugal	1996	Kurzfristiger Dreiseitiger Vertrag (Accordo de Concertado Social de Curto Prazo) (nicht von CGTP unterzeichnet)
	1997	Strategischer Sozialer Pakt (Accordo de Concertado Estrategia)
Schweden	1999	Wachstumspakt (Allians för Tillväxt) (gescheitert)
Spanien	1994	Toledo Pakt (ohne Zustimmung der Arbeitgeber)
	1997	Vereinbarung der Tarifparteien

(nach Hassel 2003b: 77)

Wir werden hier feststellen, dass ihre Erklärungskraft für die neuen sozialen Pakte eingeschränkt ist. Anschließend werden mit der ‚Tauschlogik unter veränderten Bedingungen‘⁴ und der Informationslogik zwei neue, in der Politikwissenschaft bisher kaum rezipierte Modelle (Wiederbelebungsversuche) behandelt, die zu erklären versuchen, warum die ‚Leiche des Korporatismus‘ doch nicht so tot ist wie erwartet, m. a. W. die theoretische Erklärung dafür liefern, warum Totgesagte länger leben. Schließlich wollen

⁴ Der Begriff ‚Tauschlogik unter veränderten Bedingungen‘ wurde von uns gewählt, da Anke Hassels Argumentation auf der ‚alten‘ neokorporatistischen Tauschlogik (Lohnzurückhaltung vs. Kompensation und Garantie) aufbaut und besonders die veränderte Umwelt, in der der Austausch stattfindet bzw. die neue ‚Tauschmasse‘ betont.

wir noch einige Gedanken zu einem integrativen Erklärungsmodell anschließen, das dafür plädiert, dass Sozialpakete auf zwei unterschiedlichen Pfaden zustande kommen.

2 Soziale Pakte – Europäische Konzertierungsmuster: Die Leiche, die keine ist

Wenn wir die in den 80er und 90er Jahren geschlossenen Sozialpakete vergleichen, finden wir eine Reihe von Gemeinsamkeiten, v. a. wenn wir die verhandelten Inhalte betrachten. Andererseits zeigen sich, was die strukturellen Voraussetzungen angeht, deutliche Unterschiede. Dies soll anhand einiger Beispiele dargestellt werden.

Belgien etwa verfügt im Rahmen seines Nationalen Arbeitsrates über eine gewisse korporatistische Tradition. Ergebnisse kollektiver Verhandlungen gelten als rechtsverbindlich. Die alle zwei Jahre stattfindenden bipartistischen Verhandlungen wurden in Belgien während der 70er Jahre unterbrochen und 1987 wieder eingeführt. Ein Sozialpakt kam hier allerdings erst nach Intervention der Regierung zu Stande. Konzertierungsversuche in den Jahren 1993 und 1996 scheiterten.⁵ Die Niederlande haben nach längerer Unterbrechung von Konzertierungsmaßnahmen mit dem Abkommen von Wassenaar 1982, das in der einschlägigen Literatur als ‚*Mutter aller Abkommen*‘ (Jelle Visser) bekannt ist, eine beeindruckende Verbesserung ihrer makroökonomischen Performanz erreicht. Hier und in Folgeabkommen wurden eine restriktive Fiskalpolitik, Lohnzurückhaltung, massive Arbeitszeitverkürzung und Einschnitte im Sozialsystem beschlossen.⁶ In Italien führte 1983 ein Pakt zur Inflationsbekämpfung nicht zur dauerhaften Etablierung von Makrokonzertierungsmaßnahmen und korporatistischer Strukturen. Als Italien sich zu Beginn der 90er Jahre – dies ist auch in Zusammenhang mit dem Kollaps des alten politischen Systems zu sehen – einer hohen Inflation und Finanz- und Währungskrise gegenüber sah, vereinbarten Regierung und Sozialpartner 1992 die Abschaffung der *scala mobile* und damit eine deutliche Dämpfung des Lohn-

⁵ Zu Belgien vgl. die Darstellungen von ARCQ 1997, ARCQ/POCHET 1997 und VILROKX/VAN LEEMPUT 1998, bes. S. 325ff.

⁶ Zur Niederlande vgl. zusammenfassend VISSER 1998, HEMERIJCK/VAN DER MEER/VISSER 2000 und umfassend VISSER/HEMERIJCK 1998.

zuwachsen.⁷ In Irland dagegen ergab sich nach der Einführung zentralisierter Lohnverhandlungen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Festigung korporatistischer Strukturen. Im Wesentlichen waren mit dem ‚*Programme for National Rediscovery*‘ die Deckelung der Lohnsteigerungen (max. 2,5% p. a.) und Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Reformen im Steuersystem verbunden.⁸

Was die in Sozialpakten vereinbarten Inhalte angeht, so können wir ein für die meisten Pakte gültiges Muster finden.⁹ Fast ausnahmslos steht eine Vereinbarung über moderate Lohnzuwächse (für mehrere Jahre) an erster Stelle, die gewissermaßen als Basis für weitergehende Verhandlungen und Reformen gelten können (Vgl. MARTIN 1997 und BISPINCK/SCHULTEN 1999: 881).¹⁰ Wenn in einer ersten Phase über lohn- und arbeitspolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft gestärkt ist, lässt sich eine Ausweitung der Inhalte mit neuen Absprachen auf Inhalte hin beobachten, die nicht in direkter Verbindung mit Lohnpolitik und Tarifsystem stehen (Vgl. VAN WAARDEN 2003: 12ff). Besonders im italienischen Fall spielt auch die Inflationsbekämpfung im Vorfeld einer gemeinsamen europäischen Währung eine besondere Rolle.

Tabelle 2: Politikfelder Sozialer Pakte

Land/Feld	Lohnpolitik	Tarifsystem	Arbeitszeitverkürzung	Arbeitsbeschaffung	Steueranreize	Soziale Sicherung	Ausbildung/Bildung
Irland	XX	X	-	X	X	-	-
Italien	XX	XX	-	XX	X	XX	X
Niederlande	XX	X	XX	XX	-	XX	-
Portugal	XX	X	XX	X	X	X	X
Norwegen	XX	-	-	X	X	X	X

(nach Hassel 1998; XX = zentral, X = behandelt, - = nicht behandelt)

Belgien und die Niederlande etwa machen in diesem Zusammenhang die Orientierung der Lohnsteigerungen an den Lohnentwicklungen in anderen europäischen Ländern fest. Italien vereinbart Lohnsteigerungen unterhalb der Inflationsrate. In Portugal orientieren sich Lohnsteigerungen an den Produktivitätszuwächsen. In Irland werden Lohnleitlinien auf mehrere Jahre festgeschrieben.

⁷ Zu Italien vgl. die Darstellungen NEGRELLI 2000, bes. S. 91ff., REGINI 1997 und TELLJOHANN 1998.

⁸ Zu Irland vgl. die Darstellungen O´DONELL/O´REARDON 2000 und PRONDZYNSKI 1998.

⁹ Eine gute Übersicht bietet etwa HASSEL 1998 bzw. HASSEL 2000, vgl. auch Tabelle 2.

¹⁰ Eine Übersicht zu den in Sozialpakten festgeschriebenen Lohnleitlinien findet sich bei HASSEL/EBBINGHAUS 2000: 69/70.

Diese nationalen Lohnleitlinien führten in einigen Staaten (v. a. Italien und Niederlande, aber auch Irland) zur Dezentralisierung der Tarifsysteme. Die allgemeinen Lohnvorgaben können hier zusätzlich durch Verhandlungen auf lokaler und Unternehmensebene angepasst werden. Außerdem wurde vielerorts mit Blick auf den Staatshaushalt die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt.¹¹ V. a. in den Niederlanden und in Portugal erklärten sich die Arbeitgeber bereit, über Arbeitszeitverkürzung zu verhandeln und ebneten so den Weg für die Zustimmung der Gewerkschaften zu einer moderaten Lohnpolitik.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben v. a. in den 90er Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Niederlande und Irland führten z. B. Arbeitserfahrungsprogramme und Praktika für Langzeitarbeitslose ein. Außerdem wurde in den Niederlanden darüber hinaus eine Vereinbarung zur Schaffung von Arbeitsplätzen für ethnische Minderheiten im Jahr 1990 erzielt. Die Zustimmung der Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung wurde in Irland und Portugal mit einer Steuersenkung, die die Arbeitnehmereinkommen zusehends entlastete, belohnt. Andererseits haben die Verhandlungspartner in Italien und Irland Steuervergünstigungen für Unternehmen vereinbart, die neue Arbeitsplätze schafften. In besonderem Maße galt dies für die Integration von jungen Menschen und Behinderten in den Arbeitsmarkt.

Rentenreformen in den Niederlanden (1993) und Italien (1995), die im Rahmen von Konzertierungsmaßnahmen durchgesetzt wurden, führten zu einer drastischen Kürzung der Renten für ‚Frührentner‘. Darüber hinaus wurden v. a. in den Ländern Südeuropas das Bildungs- und Ausbildungssystem verbessert. Italien verlängerte die allgemeine Schulpflicht. In Portugal wurde ein individuelles Recht auf eine mindestens einjährige Ausbildung für alle Jugendlichen geschaffen. Von einer Lockerung des Kündigungsschutzes (Portugal) und der Legalisierung von Leiharbeit (Italien) erhoffte man sich positive Arbeitsmarkteffekte.

Zwei Punkte sind an diesem Überblick in unserem Zusammenhang wesentlich: (1) Lohnpolitik war immer ein wesentlicher Bestandteil der Verhandlungen und (2) Sozialpakete waren auch in Ländern erfolgreich, in denen kaum oder keine korporatistischen Strukturen vorhanden waren.

¹¹ Zu den unterschiedlichen Formen der Regulierung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst vgl. TRAXLER 1998: 240ff.

3 Die theoretische Debatte um das Zustandekommen und den Niedergang des Korporatismus – Ein Griff in die wissenschaftliche Erklärungskiste

Wenn wir uns an dieser Stelle mit dem Korporatismus auseinandersetzen, müssen wir vorweg eine Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Korporatismusbegriffen treffen, die sich an den beiden wesentlichen Größen der Korporatismusforschung – Gerhard Lehmbruch und Philippe C. Schmitter – festmachen lässt (Vgl. SCHMID 1998: 38ff. und MONLINA/RHODES 2002: 306ff). Schmitter sieht im (Neo)Korporatismus „*a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.*” (SCHMITTER 1979: 13) Im Kern versteht er also unter Korporatismus eine Form der Interessenvermittlung und -organisation, die sich durch bestimmte Merkmale auszeichnet. Lehmbruch dagegen definiert Korporatismus als ein System der Politikgestaltung, als „*an institutional pattern of policy-formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even “intermediation”) of interests, but – in its developed forms – in the “authoritative allocation of values” and in the implementation of such policies.*” (LEHMBRUCH 1979: 150)

In der vorliegenden Arbeit wird natürlich die letztgenannte, Lehmbruch'sche Variante des Korporatismus von größerer Bedeutung sein, von der Schmitter vorschlägt, sie – zur besseren Unterscheidung – als Konzertierung zu bezeichnen (Vgl. SCHMITTER 1982: 263).¹² Auf Basis dieser Überlegungen ist eine große Zahl an Literatur entstanden. Für eine knappe Darstellung bietet es sich in unserem Zusammenhang an, die Literatur an dieser Stelle unter zwei Gesichtspunkten zu diskutieren: (1) Welche Umstände haben dazu beigetragen, dass Konzertierung aufkommt, (2) welche Einflussfaktoren haben zu ihrem Niedergang beigetragen.

¹² Allerdings war dieser Vorschlag wohl nur wenig erfolgreich, da beide Begriffe oftmals synonym verwendet werden, so auch in dieser Arbeit.

Beim Aufkommen von Konzertierung können wir zwei historische Entwicklungslinien unterscheiden. Eine erste Entwicklungslinie führt Konzertierung auf staatliche Politik zurück (Vgl. LEHMBRUCH 1982: 26 und LEHMBRUCH 1984: 64ff). Regierungen begannen mittels keynesianischer Politik in der Nachkriegszeit in wirtschaftliche Abläufe einzugreifen, um bestimmte Ziele, zuvörderst Vollbeschäftigung verbunden mit einer moderaten Inflation, zu erreichen. Um in dieser Hinsicht erfolgreich zu sein, war die Politik zusehends auf die Zustimmung und Kooperation anderer Akteure (hauptsächlich Gewerkschaften und Wirtschafts-/Arbeitgeberverbände) angewiesen, deren Verhalten erheblichen Einfluss darauf hat, ob bestimmte Ziele erreicht werden können oder nicht. Deshalb waren Regierungen bereit, diesen Akteuren einen gewissen Einfluss auf ihre Politik zu eröffnen. Auch ist in diesem Zusammenhang die neokorporatistische ‚*incomes policy*‘ von Bedeutung: Regierungen versuchten v. a. in den 70er Jahren im Rahmen von Abkommen, die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung zu bewegen, um eine hohe Inflation zu vermeiden, wodurch man sich sowohl positive Effekte auf die Reallöhne als auch für die Beschäftigung erhoffte. Im Austausch für die Zugeständnisse der Arbeitnehmer in diesem Bereich boten die Regierungen ‚*sidepayments*‘ mittels Steuersenkungen oder Sozialleistungen an.¹³

Andererseits – so wird argumentiert – entstand Konzertierung und ein System der korporatistischen Interessenvermittlung, weil sich große und einflussreiche Verbände (v. a. Gewerkschaften) herausgebildet haben. Das führte wiederum dazu, dass Regierungen angesichts dieser mächtigen Interessenverbände nicht umhin kamen, sie zu beteiligen und in ihre Politik einzubeziehen. Außerdem können große, inklusive, zentralisierte Verbände die ökonomischen Kosten ihres Handels nicht externalisieren. Demzufolge würden hohe Lohnsteigerungen über steigende Preise wieder von den Mitgliedern der umfassenden Gewerkschaften internalisiert werden müssen (Vgl. OLSON 1991). Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass Gewerkschaften seinerzeit eher bereit waren, freiwillig auf extensive Lohnsteigerungen zu verzichten. Gleichzeitig nutzen sie diesen Verzicht als Verhandlungsmasse in Arrangements mit Regierung (und Arbeitgebern).

¹³ Zu der Logik des ‚*Political Exchange*‘ vgl. den grundlegenden Aufsatz von Alessandro PIZZORNO (1978).

Über diese beiden Entwicklungslinien hinaus finden sich weitere Faktoren, die Konzertierung befördern. So wird etwa argumentiert, dass korporatistische Arrangements eher in Staaten zu Stande kommen, in denen eine ‚Arbeiterpartei‘ existiert, weil Gewerkschaften hier direkt (über Regierungsentscheidungen) und indirekt (etwa über personelle Überschneidungen mit Mandatsträgern) einen größeren Einfluss auf staatliche Politik haben (Vgl. CAMERON 1984). Insgesamt wird es als förderlich angesehen, wenn Konzertierung bei den gesellschaftlichen Eliten als Mittel zur Politikgestaltung anerkannt ist bzw. eine gewisse Tradition hat. Peter Katzenstein geht weiter davon aus, dass ‚*economic openness*‘ Konzertierung erleichtert, da wirtschaftlich offene Staaten im internationalen Preiswettbewerb verwundbarer sind und damit der Druck, u. a. über relativ moderate Lohnkosten eine gute Wettbewerbsposition einzunehmen, größer ist (Vgl. KATZENSTEIN 1989: 81ff). Außerdem wird Konzertierung dann als stabiler angesehen, wenn – wie wir dies etwa in Österreich sehr ausgeprägt vorfinden – die Sozialpartner an der Implementation von Politiken beteiligt sind und in diesem Rahmen dauerhafte interorganisationale Netzwerke aufbauen und über Verbindungen zur Regierung verfügen. Zum einen bietet sich in diesen Netzwerken und Verbindungen eine bereits vorhandene und bewährte Basis, die Konzertierung erleichtert, zum anderen wären bei einem Scheitern von Konzertierungsmaßnahmen auch die bisherigen, für die Akteure vorteilhaften Netzwerke beeinträchtigt, so dass dieses Scheitern mit hohen Kosten für die Beteiligten verbunden wäre (Vgl. LEHMBRUCH 1982: 24 und LEHMBRUCH 1984: 63f). Von der anderen Seite betrachtet, argumentiert Colin Crouch, dass ein solcher ‚*generalized political exchange*‘ zwischen Regierung, Gewerkschaften und Verbänden wesentlich stabiler sei als eine punktuelle Konzertierung in einer Absprache im Rahmen eines Sozialpaktes, da der Erfolg der dreiseitigen Kooperation dann nicht nur von den Erfolgen oder Misserfolgen dieser einzelnen Absprache abhängt (Vgl. CROUCH 1993: 50ff).

Es ließen sich in der Vergangenheit aber auch Entwicklungen beobachten, die zu einem Ende von Konzertierung führten. In der Regel geschieht dies, wenn entweder Regierungen sich aus Arrangements und Verhandlungen zurückziehen – wie es etwa 1979 in Großbritannien der Fall war – oder wenn Arbeitgeberverbände sich zurückziehen – wie etwa die SAF in den 90er Jahren in Schweden. Hugh Compston kennzeichnet in diesem Zusammenhang drei Haupttrends, die zum Niedergang von Konzertierung

beigetragen haben (Vgl. COMPSTON 2002: 8f.; Vgl. auch MOLINA/RHODES 2002: 314ff).

- (1) *Business neo-liberalism*: In der Wirtschaft hat sich, bedingt durch größeren Wettbewerb und instabile Märkte infolge von Internationalisierung und der Entwicklung neuer Technologien, ein Trend hin zur Deregulierung des Arbeitmarktes und dezentralisierten Tarifverhandlungen ergeben. Damit hat die Zahl betrieblicher Absprachen und Bündnisse zugenommen, was zum Niedergang der ‚klassischen‘ Konzertierung auf Makroebene beigetragen hat. Darüber hinaus hat zunehmende Kapitalmobilität und verändertes Investitionsverhalten dazu beigetragen, dass Arbeitgeber/Unternehmen eine gewichtigere Verhandlungsposition einnehmen können und weniger auf Zugeständnisse an die Verhandlungspartner angewiesen sind.
- (2) *Government neo-liberalism*: Gegen Ende der 70er Jahre reagierten viele Regierungen auf die zunehmende wirtschaftliche Interdependenz, die Einrichtung des Europäischen Währungssystems und den Druck internationaler Investoren, indem sie eine Politik präferierten, die hauptsächlich auf eine stabile Währung ausgerichtet war. Das bedeutete die Abwendung von keynesianischer Intervention und den Übergang zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik. Vor diesem Hintergrund der strikten Inflationsvermeidung wurde es für Regierungen zusehends unmöglich den Gewerkschaften eine ausreichende Kompensation für Zugeständnisse im Rahmen von Konzertierung anzubieten. Mit dem Erstarken der konservativen Parteien in vielen westeuropäischen Staaten sanken die Aussichten auf eine erfolgreiche Konzertierung weiter. Zudem engt die immer weiter gehende Abgabe nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene den Spielraum für Absprachen ein. Nicht zuletzt wird mit der oben angedeuteten Stärkung der Unternehmen und Arbeitgeber auch für die Regierung die Konzertierung uninteressanter, weil die Kosten, die sie für die Kooperation der Wirtschaft angesichts deren gestärkter Verhandlungsposition tragen müsste, hoch sind.
- (3) *Trade union weakness*: Die Gewerkschaften selbst haben aufgrund verschiedener Entwicklungen Mitglieder verloren und damit auch ihre Verhandlungsposition erheblich geschwächt (Vgl. EBBINGHAUS 2003). Sie verfügen in geringerem Maße über die Möglichkeit, ihren Verhandlungspartnern Verhandlungsmasse (etwa in Form von Ge-

folgschaft bei Lohnzurückhaltung) positiv anzubieten und umgekehrt negative Sanktionierung (über Streiks und hohe Lohnsteigerungen) anzudrohen.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieses theoretischen Überblicks werden im Folgenden drei konkrete Modelle dargestellt, die Konzertierung zu erklären suchen.

4 Wiederbelebungsversuch 1: Tauschlogik im neokorporatistischen Modell der Makroordinierung

„Das Zentrum früherer neokorporatistischer Experimente war immer die Einkommenspolitik.“ (SCHMITTER/GROTE 1997: 549) Daher beschäftigte man sich in der Vergangenheit auch im Wesentlichen mit der Kooperation von Regierungen und Gewerkschaften in Fragen der Lohnzurückhaltung. Arbeitgeber waren nur insofern tangiert, als es um die Struktur der Interessenvertretung bzw. die Eigenschaften der Verbände selbst ging. Zusammenfassend lässt sich die Grundannahme der älteren Neokorporatismusliteratur wie folgt beschreiben: Konzertierung kann nur dann stattfinden, wenn Verbände in hohem Maße repräsentativ sind und sie hierarchisch strukturiert und offiziell anerkannt sind. Darüber hinaus müssen Regierungen den Gewerkschaften eine angemessene ‚Tauschmasse‘ bieten, um sich deren Zustimmung zu moderaten Lohnsteigerungen zu sichern. Im Folgenden sollen einzelne Aspekte genauer erläutert werden.

Gewerkschaften haben – wie auch die Regierung und die Arbeitgeber – mittelfristig an einer prosperierenden Ökonomie großes Interesse, da mit ihr stabile, steigende Löhne und geringe Arbeitslosigkeit verbunden sind (Vgl. etwa LANGE/GARRETT 1985). Dieses Ziel kann nur dann erreicht wer-

¹⁴ GARRETT/WAY (1999) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass in den nordischen Staaten v. a. die Stärke der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor zum Niedergang korporatistischer Arrangements beigetragen hat. Solange Gewerkschaften im öffentlichen Sektor nicht zu stark sind (weniger als 18 % der Arbeitnehmer insgesamt organisieren), können korporatistische Absprachen eine stabile Währung und geringe Arbeitslosigkeit gleichermaßen garantieren. Werden Gewerkschaften hier aber zu stark, ist dies nicht mehr der Fall, da sie hohe Lohnforderungen stellen und kurzfristig nicht erwarten müssen, dass sich steigende Löhne negativ auf die Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst auswirken, stattdessen aber über höhere Haushaltsdefizite auf alle Steuerzahler externalisiert werden.

den¹⁵, wenn Gewerkschaften auf größere Lohnsteigerungen verzichten, also ihr kurzfristiges Interesse an Gewinnen für ihre Mitglieder aufgeben. Gewerkschaften gehen demnach mit einer freiwilligen Lohnzurückhaltung ein nicht unerhebliches Risiko ein, indem sie eine Strategie verfolgen, die vorsieht, ihren kurzfristigen Gewinn zugunsten eines mit einer gewissen Unsicherheit behafteten mittelfristigen Gewinns aufzugeben.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Frage, unter welchen Bedingungen diese Unsicherheit reduziert wird bzw. das Risiko in Kauf genommen wird und eine Zustimmung der Gewerkschaften in Fragen der Lohnzurückhaltung zu erwarten ist. Die Neokorporatismusliteratur identifiziert zwei wesentliche Einflussgrößen, die zur Verminderung dieser Unsicherheit beitragen können: (1) die Gewerkschaftsorganisation und (2) die Regierung (Vgl. LANGE 1984).

In einem institutionalisierten kollektiven Tarifvertragssystem sind die Zentralisierung von Gewerkschaftsorganisationen und ihr Organisationsgrad wesentliche Voraussetzungen für kollektive Regelungen zur Lohnzurückhaltung. Durch einen hohen Organisationsgrad und ein zentralisiertes und hierarchisches Entscheidungssystem haben Gewerkschaften einerseits die Möglichkeit, tarifpolitische Interessen und Diskussionen von anderen (politischen) Interessen zu isolieren und damit gesondert zu verhandeln. Andererseits steigt damit auch die Fähigkeit zu ‚strategischem Handeln‘. Colin Crouch betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer zentralisierten Organisation (Vgl. CROUCH 1993: 54f. und 289). Eine vertikale Hierarchie sorgt sowohl dafür, dass die Führung sich der Unterstützung und Zustimmung der Mitglieder sicher sein kann und garantiert zudem, dass die Führung ihre Mitglieder auf ein bestimmtes Verhandlungsergebnis verpflichten und damit das eigentliche, rationale und kurzfristige Interesse eines Gewerkschaftsmitglieds, nämlich die Entscheidung für eine extensive Lohnpolitik, übergehen kann. Außerdem wird durch die Zentralisierung der Gewerkschaftslandschaft (und der Arbeitgeberorganisationen) die Zahl der beteiligten Akteure und damit die Zahl der unterschiedlichen Standpunkte und Veto-Spieler verringert, was ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis wahrscheinlicher macht. Für das einzelne Gewerkschaftsmitglied wird darüber hinaus Kooperation in Fragen der Lohnzu-

¹⁵ so Arbeiten, die sich mit der Wechselwirkung von Tarifpolitik und wirtschaftlicher Performanz beschäftigen haben. (z.B. ALVAREZ ET AL. 1991, CALMFORS/DRIFFILL 1988, CAMERON 1984 und LANGE/GARRETT 1985)

rückhaltung attraktiver, da über die interne Verpflichtungsfähigkeit das Trittbrettfahrer-Problem innerhalb der Gewerkschaft und durch einen hohen Organisationsgrad gegenüber anderen Gewerkschaften/Arbeitnehmern unbedeutender wird. Gleichzeitig wird mit der zu erwartenden Lohnzurückhaltung auf breiter Front, das mittelfristige individuelle sowie kollektive Interesse, nämlich ein gewisser Gewinn ausgehend von einer prosperierenden Wirtschaft, wahrscheinlicher (Vgl. LANGE/GARRETT 1985 und PREZWORSKI/WALLERSTEIN 1982).¹⁶

Gewerkschaften sind nach Mancur Olson als inklusive, umfassende Interessenorganisationen darauf ausgerichtet, eine Gesellschaft effektiver zu machen (Vgl. OLSON 1991). D. h., sie haben mittel- und langfristig ein elementares Interesse an einer prosperierenden Wirtschaft und einer geringen Arbeitslosigkeit, weil sie sonst als umfassende Organisation die negativen Externalitäten hoher Lohnabschlüsse in Form schlechter wirtschaftlicher Performanz und steigender Arbeitslosigkeit internalisieren müssten. Außerdem wird der normative Aspekt der Zentralisierung einer Gewerkschaftsbewegung betont (LANGE 1984: 107): Die Identität des einzelnen Arbeiters mit der Gewerkschaft, die wiederum von einem gemeinsamen (gewählten) Führungspersonal und einer großen Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern verkörpert wird, trägt dazu bei, dass das einzelne Gewerkschaftsmitglied eher bereit ist, sein kurzfristiges Interesse an Lohnsteigerungen zugunsten eines unsichereren mittelfristigen Interesses aufzugeben.

In der Vergangenheit wurde vielfach argumentiert, dass Lohnzurückhaltung nur dann zu Stande kommt, wenn den Gewerkschaften bei der Konzertierung linke Regierungen als Partner gegenüberstehen, da sie für die Gewerkschaften in verschiedener Hinsicht die besseren Verhandlungspartner sind.

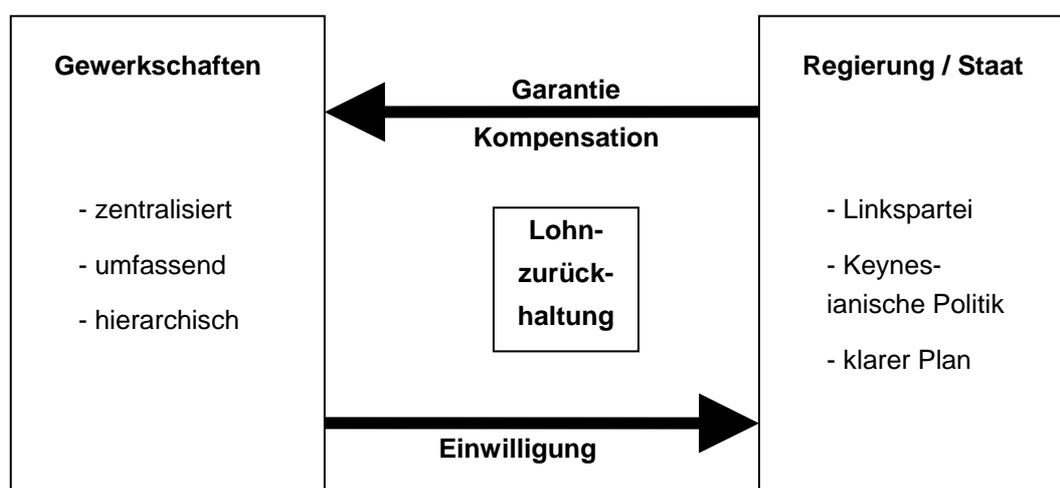
Peter Lange unterscheidet zwei Rollen, die Regierungen in Verhandlungen über Lohnzurückhaltung spielen können (Vgl. LANGE 1984). Sie können als ‚Kompensator‘ und als ‚Garant‘ wirken. Als Kompensator wird die Regierung im Rahmen einer politischen Tauschlogik Lohnzurückhaltung der

¹⁶ Vgl. außerdem LANGE 1984: 101f. sowie SCHARPF 1987: 218f. In Tarifsystemen, die einerseits nicht zentralisiert sind und keine kollektiven Tarifverhandlungen kennen bzw. in denen Tarifverträge nur einen geringen Deckungsgrad aufweisen, besteht immer die Gefahr, dass bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern oder einzelne Gewerkschaften sich einer moderaten Lohnpolitik versagen und damit den erwarteten mittelfristigen Gewinn für den Rest der Beteiligten unwahrscheinlicher machen.

Gewerkschaften über bestimmte Ausgleichsmechanismen kompensieren und somit die Einwilligung der Gewerkschaften bzw. Gewerkschaftsmitglieder erreichen. Dies geschieht etwa über sog. side-payments wie Steuer-senkungen, Frühverrentungsprogramme und die Ausdehnung der staatlichen Sozialleistungen.¹⁷

Als Garant wiederum wird eine Regierung sich bemühen, die Unsicherheit, der sich Gewerkschaften bei Lohnzurückhaltung gegenüber sehen, zu reduzieren. Die Senkung dieser Unsicherheit hängt auch davon ab, wie sicher ein mittelfristiger Gewinn durch die Teilhabe an wirtschaftlichem Aufschwung scheint. Eine Regierung kann hier zwar keine Investitionen der Wirtschaft lenken¹⁸ und damit Aufschwung garantieren, aber doch ein positives Investitionsklima schaffen und damit Einfluss auf das Verhalten der Wirtschaft nehmen. Zudem kann eine Regierung einen weiteren Unsicherheitsfaktor ausräumen, indem sie Garant dafür ist, dass der zu erwartende Gewinn so verteilt wird, dass auch die Gewerkschaftsmitglieder einen ihren Vorstellungen entsprechenden Teil daran erhalten.

Abbildung 1: Tauschlogik im neokorporatistischen Modell der Makrokoordinierung



¹⁷ In der Tat zeigen quantitative Untersuchungen, dass die Höhe Sozialausgaben mit dem Niveau der korporatistischen Interessenvermittlung, der Umfasstheit der Gewerkschaften und dem Zentralisierungsgrad des Tarifsystems positiv korreliert ist. (vgl. hierzu STEPHENS ET AL. 1999)

¹⁸ Dies wäre die zweite Alternative in Fragen der Garantie, nämlich die Sozialisierung der Wirtschaft und der Aufbau eines sozialistischen Systems. (vgl. LANGE/GARRETT 1985: 797)

Grundsätzlich müsste es also von nachgeordneter Bedeutung sein, ob den Gewerkschaften eine linke oder rechte Regierung als Verhandlungspartner gegenübersteht, denn beide haben theoretisch die Möglichkeit, als Kompensator oder Garant zu wirken (Vgl. LANGE 1984: 110/111). Dennoch ist es wahrscheinlicher, dass linke Regierungen eher bereit sind (in höherem Maße) Kompensation anzubieten und fähig sind, als Garant aufzutreten, da einerseits Gewerkschaftsmitglieder ein wesentliches Wählerklientel (*„government partisanship“*) für sie sind, andererseits sie historisch und oft auch personell eng mit der Arbeiterbewegung verbunden sind (Vgl. ALVAREZ ET AL. 1991 und STREECK/HASSEL 2002). Als Garant ist eine linke Regierung eher in der Lage, die Unsicherheit der Gewerkschaften zu senken, indem sie den Gewerkschaften glaubwürdiger vermitteln kann, dass ihre Politik den Interessen der Gewerkschaftsmitglieder Rechnung trägt und diese damit auch von der mittelfristig prosperierenden Wirtschaft profitieren.

Fritz W. Scharpf argumentiert in diesem Zusammenhang, dass Verhandlungen über Lohnzurückhaltung nur im Kontext einer keynesianischen Wirtschaftspolitik, die idealtypisch von linken Regierungen betrieben wurde, sinnvoll seien und zu Stande kommen (Vgl. SCHARPF 1987: 213ff., SCHARPF 1990 und STREECK/HASSEL 2002). Sobald eine Regierung zum Monetarismus, den konservative Regierungen idealtypisch bevorzugen, übergehe, würde eine expansive Lohnpolitik automatisch mit hoher Arbeitslosigkeit bestraft werden und umfassende Gewerkschaften würden automatisch geringere Lohnforderungen stellen müssen, da sie die negative Externalität ‚Arbeitslosigkeit‘ aufgrund ihrer Mitgliederzahlen internalisieren müssten. Makroökonomische Koordination zur Lohnzurückhaltung wäre also im Rahmen monetaristischer Politik überflüssig. Außerdem haben konservative Regierungen im Rahmen einer monetaristischen Politik weniger Spielraum für Kompensationen, da sie stets bemüht sind, inflationäre Tendenzen gering zu halten, was eine Konzertierung erschweren würde, da hier auf Seiten der Regierung keine ausreichende Tauschmasse vorhanden wäre.

Gewerkschaften haben es also mit zwei Arten von Unsicherheit zu tun. Erstens müssen sich Gewerkschaften bzw. einzelne Gewerkschaftsmitglieder ausreichend sicher sein, dass ein möglicher Lohnverzicht ihrerseits nicht durch andere Gewerkschaften oder Arbeitnehmergruppen unterlaufen wird (und damit auch der zu erwartende mittelfristige Gewinn ausbleibt). Zweitens müssen sie ausreichend sicher sein, dass er zu höheren

Investitionen und Wachstum führt und dass der daraus folgende Wohlstand so verteilt wird, dass die Gewerkschaftsmitglieder angemessen davon profitieren.

Um erstere Unsicherheit zu reduzieren und strategiefähig zu sein, müssen Gewerkschaften dem Neokorporatismus folgend umfassend und zentralisiert sein, um bei ihren Mitgliedern Lohnzurückhaltung durchsetzen zu können (Vgl. STREECK 1984: 292f). Zweitens sollte Lohnzurückhaltung nur im Rahmen einer keynesianischen Politik einer linken Regierung stattfinden, da nur hier freiwillige Lohnzurückhaltung Sinn macht und nur im Rahmen einer keynesianischen, interventionistischen Politik genügend Spielraum für Kompensationen gegeben ist. Außerdem wird nur einer linken Regierung aufgrund ihrer traditionellen Verbindung zur Arbeiterbewegung und mit Blick auf ihr Wählerklientel zugertraut, mit ausreichender Sicherheit zu garantieren, dass Lohnzurückhaltung mittelfristig zu einem Gewinn für die Gewerkschaften wird.

Wie oben bereits bemerkt, kann das Modell der neokorporatistischen Makrokoordinierung durchaus erklären, warum der Korporatismus tot ist. Eine teilweise radikale Umgestaltung der Umwelt, in der Konzertierung stattfand, erklärt das Ende von Konzertierung. Nähert man sich aber der Frage an, warum dennoch in den 80er und 90er Jahren – auch unter veränderten Rahmenbedingungen – in vielen westeuropäischen Staaten zu korporatistischen Arrangements im Rahmen sozialer Pakte gekommen ist, weist es erhebliche Defizite auf. Dies soll anhand dreier Aspekte angedeutet werden.

(1) Regierungen haben sich (u. a. aufgrund steigender Staatsverschuldung und der Entwicklung der Europäischen Währungsunion) zum Beginn der 80er Jahre hin weitgehend von einer keynesianischen Interventionspolitik verabschiedet und präferieren eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Daraus folgt ganz direkt, dass der politische Tausch ‚Kompensation versus Lohnzurückhaltung‘ in dieser Form nicht mehr funktionieren kann.

(2) Viele dieser ‚neuen‘ Sozialpakete wurden eben nicht unter der Egiide einer sozialdemokratischen/linken Regierung geschlossen, sondern unter der Hegemonie bzw. Dominanz bürgerlicher Parteien (Vgl. dazu SCHMIDT 1992). Dies gilt v. a. für die ersten Abkommen in Dänemark, Italien, Irland und den Niederlanden in den 80er und frühen 90er Jahren.

Das bedeutet den oben dargelegten Gedanken folgend, dass diese Abkommen ohne die Garantie- und Integrationsfunktion linker Regierungen zu Stande gekommen sein müssen.

(3) Nicht zuletzt ist eine weitere wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen von Konzertierung vielerorts nicht gegeben: Soziale Pakte wurden auch in Ländern geschlossen, in denen Verbände und v. a. Gewerkschaften nicht die vom Neokorporatismus geforderten organisatorischen Voraussetzungen erfüllen und in denen keine korporatistische Tradition bestand.¹⁹

Tabelle 3: Ausgewählte Korporatismusindizes

Pakt	Index	Schmidt 1982	Lehmbruch 1984	Crouch 1985	Wiarda 1997	Cameron 1984	Schmidt 1986
	Land						
erfolgreich	Dänemark	3	3	Ja	4	3,5	3
	Finnland	3	3	Ja	4	3,5	3
	Irland	1	3	Nein	-	2	3
	Italien	1	2	Nein	1	1	1
	Niederlande	3	5	Ja	5	2	3
	Portugal	1	-	-	1	-	1
	Spanien	1	-	-	1	-	1
gescheitert	Belgien	3	3	Nein	-	3,5	3
	Deutschland	3	3	Ja	3	2	5
	Schweden	5	5	Ja	5	5	3

(eigene Zusammenstellung nach Siaroff 1999: 180 f.;

Erläuterungen: Schmidt 1982: Korporatismusklassifizierung nach hoch[=5], mittel[=3] und niedrig[=1]
Lehmbruch 1984: Korporatismusklassifizierung nach stark[=5], mittel[=3], schwach[=2] und pluralistisch[=1]; Frankreich und Japan sind separat gelistet als ‚countries without labour‘
Crouch 1985: Dichotomische Klassifizierung nach korporatistisch[=Ja] und pluralistisch[=Nein]
Wiarda 1997: Korporatismusklassifizierung nach strong[=5], weak[=1] und intermediate countries[=3]
Cameron 1984: Werte (0-100) für die ‚organizational power of labour‘ in einer 5er-Skala arrangiert; 1=schwach, 5=stark
Schmidt 1986: Unterscheidung zwischen 3 Arten von Konzertierung: concertation and consensus[=5], concertation without consensus[=3] und fragmentation and conflict[=1])

Wenn wir die Indizes betrachten, ist das Zustandekommen von Konzertierung in Ländern wie Dänemark, Finnland oder den Niederlanden nicht weiter erklärungsbedürftig, sind doch hier eine korporatistische Tradition

¹⁹ Vgl. Tabelle 3; Vgl. darüber hinaus KENWORTHY 2000 und TRAXLER 2003. Zur Frage der korporatistischen Tradition in längerer zeitlicher Ausdehnung vgl. BERGER 2002.

vor und damit zentralisiert und umfassende Gewerkschaften und damit wesentliche Voraussetzungen für Konzertierung vorhanden. Daneben wurden aber auch in Italien und Irland soziale Pakte erfolgreich geschlossen bzw. in Ländern wie Portugal und Spanien Konzertierungsversuche unternommen. Genau darin liegt die Schwäche des neokorporatistischen Modells und eine der Aufgaben für neue Überlegungen, nämlich zu erklären, wie eben in diesen ‚*unlikely countries*‘ (Mario Regini) Sozialpakete geschlossen werden können.

5 Wiederbelebungsversuch 2: Tauschlogik unter veränderten Bedingungen

Anke Hassel nimmt sich eben dieser Erklärungsdefizite an und versucht eine Konzertierung in Fragen der Lohnpolitik im Rahmen sozialer Pakte auf Basis einer Austauschlogik, die unter veränderten Umweltbedingungen stattfindet, zu erklären (Vgl. HASSEL 2001, HASSEL 2001a, HASSEL 2003, HASSEL 2003a und HASSEL 2003b).

Bei der Diskussion um die Wiederbelebung tripartistischer Konzertierung stand immer wieder die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit eines Staates durch die Senkung der Lohnkosten im Zentrum (Vgl. FAJERTAG/POCHET 1997). Vergleicht man daher die Entstehung von Sozialpakten auf nationaler Ebene in den vergangenen 20 Jahren, so stellt man fest, dass in fast allen Sozialpakten die freiwillige Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften an erster Stelle stand (Vgl. STREECK 1998, HASSEL 2000 und HASSEL/EBBINGHAUS 2000). Auf dieser Basis untersucht sie das Zustandekommen sozialer Pakte, indem Hassel sich in Anlehnung an das neokorporatistische Modell der Makrokoordinierung, mit den Bedingungen auseinandersetzt, die zur Vereinbarung von Lohnzurückhaltung führen. Demnach sind die Regierung und die Gewerkschaften für sie die wesentlichen Akteure. Arbeitgeberverbände können hier am Rande erwähnt bleiben, „*because incomes policy generally works in their favour with*“ (HASSEL 2001: 24). Sie profitieren in jedem Fall von geringeren Lohnzuwächsen. Ihre Rolle ist im weiteren Sinne interessant, da sie Veto-Positionen einnehmen können und Konzertierung somit verhindern.²⁰

²⁰ Dies geschah etwa in Belgien Anfang der 80er Jahre oder in Portugal 1996, wo es um Arbeitszeitverkürzung ging. Daneben finden wir Veto-Positionen auch in anderen

Hassel isoliert drei wesentliche, neue Umweltbedingungen, in denen Konzertierung im Rahmen der neuen sozialen Pakte stattfindet (Vgl. HASSEL 2001: 9f. bzw. HASSEL 2003b: 91). Regierungen haben aufgrund der Stabilitätsverpflichtung im Rahmen der Europäischen Währungsunion und aufgrund immens angestiegener Staatsverschuldung keinen Masterplan mehr, der im Sinne keynesianischer Kompensationspolitik dazu führt, dass Gewerkschaften einer Lohnzurückhaltung zustimmen. Einerseits wurde hier in der Vergangenheit argumentiert, dass nur unter Bedingungen einer keynesianischen Politik genügend Verhandlungsspielraum für einen politischen Tausch vorhanden sei. Nur hier kann in Form einer auszuhandelnden Kompensation die Zustimmung der Gewerkschaften erreicht werden. Andererseits ist eine sozialdemokratische Vollbeschäftigungspolitik „*prinzipell wehrlos*“ gegenüber einer expansiven gewerkschaftlichen Lohnpolitik, da hier automatisch steigender Arbeitslosigkeit infolge hoher Lohnsteigerungen über staatliche Intervention entgegengewirkt wird (SCHARPF 1987: 215).

- (1) Regierungen haben also die Wahl, ob sie in Verhandlungen über Lohnabsprachen eintreten oder eine restriktive, monetaristische Geldpolitik betreiben. Während in den 70er Jahren der Monetarismus als Instrument zur Kontrolle der Lohnentwicklung weitgehend unterentwickelt war, haben es die Regierungen in den 80er und 90er Jahren zunehmend verstanden, diese Politik einzusetzen.²¹
- (2) Auch die Gewerkschaften sind sich bewusst, dass Regierungen die Alternative einer monetaristischen Politik haben und diese nutzen.
- (3) Verhandlungen über Lohnzurückhaltung im Rahmen sozialer Pakte finden im Umfeld eines komplexen Gefüges von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen statt, die immer mehr selbst Teil der Reformagenda werden, was dazu führt, dass sich direkt, aber auch indirekt neue Verhandlungsalternativen ergeben. (s. u.)

Die Gewerkschaften wissen also, dass der Spielraum für Lohnsteigerungen unter Bedingungen einer drohenden monetaristischen Politik deutlich begrenzt ist. Sie stehen demzufolge vor der Wahl, entweder hohe Lohnsteige-

Fragen der Sozialpolitik. Andererseits finden etwa Frühverrentungsprogramme immer die Zustimmung der Arbeitgeber, da sie hier profitieren.

²¹ Zum „*shift in economic policy-making*“ vom Keynesianismus zum Monetarismus vgl. HASSEL 2003a: 44ff.

rungen durchzusetzen und damit das Risiko steigender Arbeitslosigkeit, die mittelfristig wiederum zu sinkenden Löhnen führt, in Kauf zu nehmen oder in Verhandlungen eine Kompensation zu erreichen, im Rahmen derer sie auch Einfluss auf staatliche Reformpolitik erhalten, was gerade in den Sozialpakten der 90er Jahre an Bedeutung gewonnen hat (vgl. ausführlich EBBINGHAUS/HASSEL 2000).²² Regierungen ihrerseits stehen vor der Wahl entweder eine restriktive Steuer- und Geldpolitik zu betreiben und in Folge dessen das Risiko steigender Arbeitslosigkeit bei einer expansiven Lohnpolitik der Gewerkschaften in Kauf zu nehmen, was nicht nur unpopulär ist, sondern auch eine enorme Belastung für die öffentlichen Haushalte bedeutet oder Verhandlungen im Rahmen sozialer Pakte einzugehen (HASSEL 2001: 10).

Was aber bewegt Gewerkschaften und Regierungen dazu, sich in sozialen Pakten über Fragen der Lohnpolitik zu einigen? Grundsätzlich hätten ja beide – wie wir gesehen haben – andere Möglichkeiten, die ihnen rational am nächsten liegenden Ziele zu verfolgen.

Von zentraler Bedeutung sind hier laut Hassel zwei Aspekte. Erstens sind die neuen sozialen Pakte problembezogen und werden immer dann geschlossen, wenn der Problemdruck entsprechend groß ist, wenn also hohe Arbeitslosigkeit, steigende Staatsverschuldung oder hohe Inflationsraten dazu zwingen. Man kann davon ausgehen, dass Konzertierung in dem Maße wahrscheinlicher wird, in dem der Problemdruck für die Akteure größer wird. In Italien etwa war 1992 ein „*climate of national emergency*“ resultierend aus dem Kollaps des politischen Systems und der hohen Inflation ausschlaggebend für den Erfolg des Sozialpakts (REGINI/REGALIA 1997: 213).²³ Neben dieser relativ weit zu fassenden Rahmenbedingung bestimmt die Erwartungsunsicherheit bezüglich des Verhaltens der Gegen-

²² Darüber hinaus: SCHULTEN/MÜHLHAUPT 2003: In den Niederlanden etwa haben die Gewerkschaften eine Nullrunde für die Jahre 2004 und 2005 akzeptiert, die zudem mit einer Reform des Frühverrentungssystems gekoppelt ist. Im Gegenzug erklärt sich die Regierung dazu bereit, zunächst auf geplante Verschlechterungen beim Vorruhestand, der Arbeitsunfähigkeitsversicherung und der Arbeitslosenversicherung zu verzichten. Außerdem werden die verschiedenen Sozialleistungen ab dem Jahr 2006 wieder an die allgemeine Lohnentwicklung gekoppelt und das Krankenversicherungssystem durch einen einmaligen Staatsbeitrag von 200 Mio. € finanziell gestützt.

²³ Allerdings ist schwierig zu fassen, wann und wie sich der Problemdruck genau bemerkbar macht. Als Beispiel sei die Arbeitslosigkeit angeführt. Man kann davon ausgehen, dass der Problemdruck, der von hoher Arbeitslosigkeit für Gewerkschaften weniger bedeutend ist, wenn Arbeitslosigkeit von hohen Lohnersatzleistungen abgefangen wird.

seite („*uncertainty about the actor's behavior*“) ganz entscheidend das Zustandekommen sozialer Pakte und Lohnabsprachen im Rahmen sozialer Pakte (HASSEL 2003: 717): Je sicherer sich Regierungen sein können, dass Gewerkschaften bei einer restriktiven Geld- und Steuerpolitik auf hohe Lohnsteigerungen verzichten, desto geringer ist die Kooperationsbereitschaft der Regierungen, da sie sich dann nicht mit den negativen Folgen steigender Arbeitslosigkeit auseinandersetzen hätten. Umgekehrt werden Regierungen eher zu Konzertierungsverhandlungen bereit sein, wenn sie hohe Lohnforderungen fürchten müssen. Andererseits: Je sicherer die Gewerkschaften sein können, dass eine expansive Lohnpolitik mit steigender Arbeitslosigkeit im Rahmen einer restriktiven Geld- und Steuerpolitik bestraft wird, desto eher werden sie bereit sein, über Lohnzurückhaltung zu verhandeln. Je weniger das der Fall ist, desto eher werden sie sich solchen Arrangements entziehen.

Betrachten wir die Realität, so stellen wir fest, dass in den meisten Fällen diese „*mutual uncertainty*“ besteht, eben keine Erwartungssicherheit vorhanden ist (HASSEL 2003: 719).

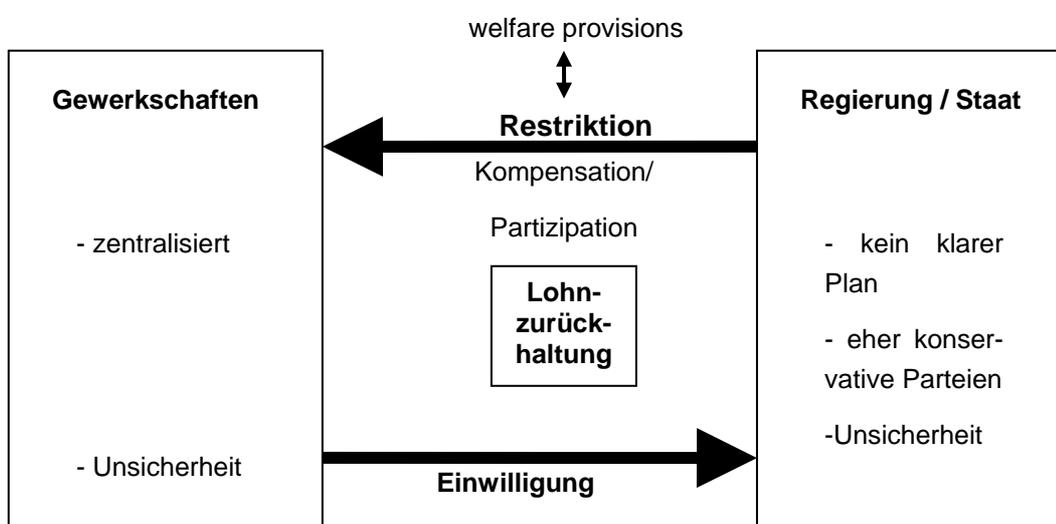
In der ersten Hälfte der 80er Jahre konnten ausschließlich die deutschen und österreichischen Gewerkschaften eine glaubwürdige monetaristische Antwort auf exzessive Lohnsteigerungen erwarten. In anderen Ländern (etwa Italien oder Frankreich) wurde auch noch nach Beginn der Europäischen Währungsunion keine harte, monetaristische Geldpolitik betrieben und die Währungen regelmäßig mit Bezug auf die D-Mark abgewertet. Andererseits konnten auch die Regierungen alles andere als sicher sein, dass die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen mäßigen würden. Das britische Beispiel zeigt, dass auch Jahre nach Aufnahme einer monetaristischen Politik (1979) die Gewerkschaften eine exzessive Lohnpolitik betrieben und es erst Anfang der 90er Jahre gelang, die Lohnsteigerungen und die Inflation auf das deutsche Niveau zu senken.

Darüber hinaus prägen institutionelle Grundlagen, die im Folgenden kurz angedeutet sein sollen, diese gegenseitige Erwartungsunsicherheit: Wie viel Einfluss haben Regierungen auf die Geldpolitik bzw. wie autonom sind nationale Notenbanken? Kann etwa – wie in Deutschland – die Notenbank eine politisch weitgehend unabhängige Geldpolitik betreiben oder ist sie wie etwa in Belgien stark von der Politik bestimmt?²⁴

²⁴ Zur Unabhängigkeit von nationalen Notenbanken vgl. REHM 1999.

Außerdem ist von Bedeutung, welche Kompetenzen Regierungen in Fragen der Tarifpolitik haben. In Belgien und der Niederlande etwa konnten Regierungen zeitweise Lohnsteigerungen festlegen bzw. Löhne einfrieren (VISSER/VAN RUYSEVELDT 1996, ferner TRAXLER 1998: 244f). Auf der anderen Seite bieten zentralisierte, umfassende Gewerkschaften, die über eine hohe Verpflichtungsfähigkeit verfügen, größere Erwartungssicherheit als schwache, dezentrale Gewerkschaften.

Abbildung 2: Tauschlogik unter veränderten Bedingungen



Wir hatten vorher außerdem die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen für die gegenseitige Erwartungsunsicherheit angedeutet: Es zeigt sich hier, dass relativ umfassende ‚welfare provisions‘ (Lohnersatzleistungen, Frühverrentungsprogramme, staatliche Arbeitbeschaffungsprogramme) den restriktiven Effekt einer monetaristischen Politik konterkarieren, indem sie dazu beitragen, dass der Druck, der von steigender Arbeitslosigkeit ausgeht, für die Gewerkschaften geringer wird, da das Problem der Arbeitslosigkeit etwa aufgrund hoher Lohnersatzleistungen weniger akut wird. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, in welchem Maße Gewerkschaften über nationale Wohlfahrtsregime vom Arbeitsmarkt isoliert sind (HASSEL 2003b: 93).

Insgesamt trägt also eine Reihe von Faktoren dazu bei, dass sowohl bei Gewerkschaften als auch bei Regierungen eine große Unsicherheit über das Verhalten der jeweiligen Gegenseite besteht, so dass für beide Ver-

handlungen über Lohnzurückhaltung gewinnbringend erscheinen (Vgl. HASSEL 2001: 26, HASSEL 2003: 722). Regierungen haben die Chance, Inflation und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Gewerkschaften können, wenn hohe Lohnsteigerungen ohnehin unsicher scheinen, neben der Verhinderung der eventuell zu erwartenden negativen Folgen einer steigenden Arbeitslosigkeit, einen Preis für ihre Kooperation in Form von Kompensation bei der Lohnzurückhaltung verhandeln. Die Kompensation kann dabei verschiedene Formen annehmen. In jedem Fall aber ist der Raum für pekuniäre Kompensation begrenzt. Eine deutliche Senkung der Einkommensbesteuerung oder eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen sind daher von zweitrangiger Bedeutung (Vgl. HASSEL 2001: 10). Vielmehr finden wir Arbeitszeitreduzierungen²⁵ oder die Schaffung neuer Institutionen am Arbeitsplatz oder auf nationaler Ebene als Kompensation für Lohnzurückhaltung (Vgl. HASSEL 1998: 636). Daneben hat gerade in Zeiten des Umbaus von Wohlfahrtsstaaten der Einfluss auf diesen Umbau für Gewerkschaften an Bedeutung gewonnen.

Im Vergleich zur neokorporatistischen Makrokoordinierung jedoch tritt die Bedeutung der Kompensation in den Hintergrund. Für Hassel ist vielmehr die Kombination aus materieller Kompensation über nationale Wohlfahrtsregime und immaterieller Kompensation über Einfluss auf staatliche Reformpolitik (Partizipation) einerseits und „Herstellung von Hierarchie“ und Restriktion andererseits wichtig für die Einwilligung der Gewerkschaften in Lohnzurückhaltung (HASSEL 2000: 511).²⁶ Und hier sind konservative Regierungen im Vorteil, weil sie nicht in dem Ausmaße historisch, personell und v. a. über ihre Wählerklientel mit den Gewerkschaften verbunden sind und damit eher in der Lage, glaubwürdig eine

²⁵ Im niederländischen Fall etwa war die Arbeitszeitverkürzung ein Schlüssel zur erfolgreichen Senkung der Arbeitslosigkeit. Vgl. hierzu VISSER/HEMERLJCK 1998 und FAJERTAG 1998, besonders S. 200f.

²⁶ Fritz W. SCHARPF (1991) weist in einem ähnlichen Zusammenhang darauf hin, dass für bestimmte Politikfelder, in denen Entscheidungen theoretisch ausschließlich von Regierungen getroffen werden könnten und eine Konzertierung rein technisch nicht notwendig wäre, ein „im Konfliktfall nicht auszuschließendes Oktroi“ (S. 629) noch größere Bedeutung hat. Dies ist in vielen Ländern im Bereich etwa der Sozialpolitik der Fall. Dennoch werden sich auch hier Regierungen aus politischer Rücksicht und Informationsmangel zurückhalten und damit die „Möglichkeiten einseitig-hierarchischer Steuerung [verlieren], aber [...] dafür Partner gewinnen, die sich mit eigener Intelligenz und eigener Kompetenz für insgesamt brauchbarere Lösungen einsetzen“ (S. 630).

restriktive Geldpolitik in Aussicht zu stellen. Damit haben sie gegenüber sozialdemokratischen Regierungen größeres Verhandlungsgewicht.

Anke Hassel bietet also einen Ansatz, der in der Lage ist, die Wiederbelebung korporatistischer Arrangements auch in Staaten, in denen kein hochzentralisiertes Verbändesystem besteht, zu erklären. Ihre Argumentation beruht auf der Logik des politischen Tauschs, jedoch auf Basis einer veränderten – mancherorts ist auch die Rede von einer abgewerteten – Tauschmasse (Vgl. MOLINA/RHODES 2002).

6 Wiederbelebungsvorhaben 3: Informationslogik

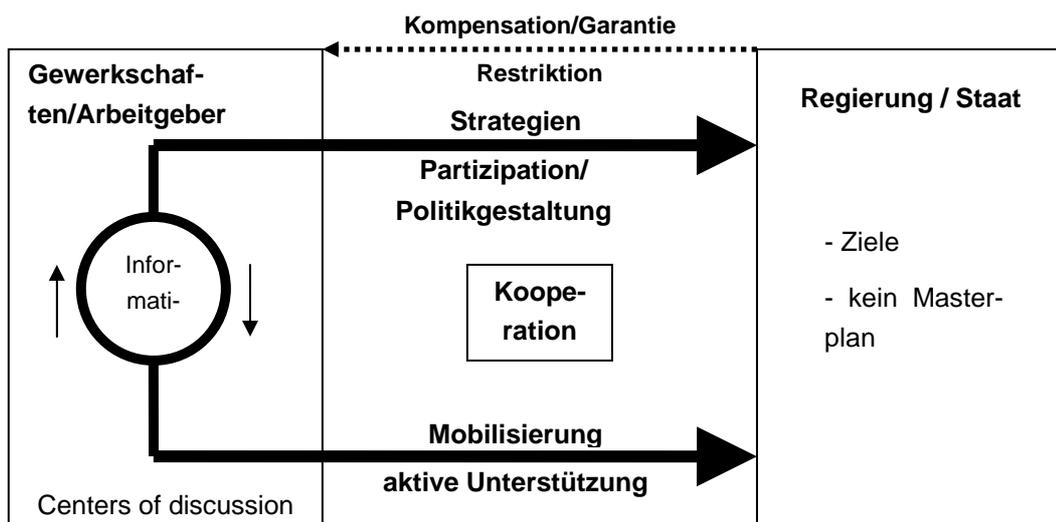
Einen gänzlich anderen Ansatz, um das Zustandekommen sozialer Pakte zu erklären, liefert Pepper D. Culpepper mit der *‘informational logic of negotiated reforms’* (Vgl. CULPEPPER 2002). Er erklärt die Wiederbelebung von Konzertierung nicht in Kategorien des politischen Tauschs. In Zeiten einer neokorporatistischen Einkommenspolitik verhandelten Regierungen mit Gewerkschaften um die Einwilligung in Lohnzurückhaltung, in den sozialen Pakten der 80er- und 90er-Jahre dagegen standen Verhandlungen um Lohnzurückhaltung stärker im Kontext von Reformen des Sozialstaats (Vgl. EBBINGHAUS/HASSEL 2000). Culpepper versucht die Zusammenarbeit von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in diesen Pakten wesentlich über die Ressource ‚Information‘ zu erklären.

Regierungen sind als Produzenten staatlicher Reformpolitik in einer komplexen Umwelt in hohem Maße auf Information aus dieser Umwelt angewiesen, um angemessene und effektive Reformen gestalten zu können. Gewerkschaften verfügen wie auch Arbeitgeberverbände über die notwendigen Informationen, die ihnen einerseits nach außen ein gewisses Verhandlungsgewicht bescheren, andererseits aber auch nach innen wirken. Wir können hier wiederum unterscheiden zwischen einerseits technischen Informationen, die sich durch ihre Praxisnähe auszeichnen (wie etwa Produktionszahlen, Einkommenshöhe, Umfang betrieblicher Rentenabsicherung etc.) und *‘relational information’* (das Wissen der Gewerkschaften/Arbeitgeberverbände um die Präferenzverteilung ihrer Mitglieder bzw. einzelner Mitgliedergruppen bei bestimmten Themen, z. B. Lohnzurückhaltung, Rentenreformen etc.).

Diese Information wirkt sich wiederum auf zwei Weisen auf die Disposition der Sozialpartner aus. Sie haben einerseits die Möglichkeit, aus den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen Reformkonzepte mitzuentwickeln, die technisch machbar und effektiv sind. Sie gewinnen Einfluss auf die Politikgestaltung durch dieses Spezialwissen – ein Einfluss, der ihnen nicht aktiv von der Regierung als Kompensation zugestanden wird, sondern der ihrem Spezialwissen gewissermaßen inhärent ist. Andererseits sind ihnen die Präferenzen ihrer Mitglieder bekannt und sie können damit Reformen und Strategien entwickeln, die auch politisch durchsetzbar und gesellschaftlich akzeptiert sind. D. h., sie können Reformstrategien entwickeln, die von ihren Mitgliedern getragen und unterstützt werden.

Im Gegensatz zu neokorporatistischen Ansätzen sind nach Culpepper dazu keine zentralisierten, hierarchischen Strukturen notwendig, die ‚top-down‘ eine Einwilligung durchsetzen. Auch für die Regierungen als Partner ist dies von nachgeordneter Bedeutung. Im Gegenteil: Culpepper betont immer wieder den besonderen Wert von ‚*local information*‘, weil sie im Gegensatz zu auf hohem Niveau aggregierten Informationen den Problemen näher ist und damit effektivere Lösungen verspricht.

Abbildung 3: Informationslogik



Grundsätzlich ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dass Gewerkschaften und Verbände intern die Fähigkeiten zur „*information-circulation*“ und zum „*problem-solving*“ verbinden (CULPEPPER 2002: 775). D. h., sie

müssen Information über die aktuelle (politische und wirtschaftliche) Lage, über die Position gesellschaftlicher Akteure, über die Position der Regierung, über Reformalternativen usw. innerhalb ihrer Organisation und unter ihren Mitgliedern kommunizieren und diskutieren und damit als ‚centers of discussion‘ wirken. Auf diese Weise entsteht eine Art ‚common knowledge‘, das es einerseits den Mitgliedern ermöglicht, auf einer relativ umfassenden Basis zu diskutieren („collectively to brainstorm“), andererseits den Gewerkschaften als Organisation über die Präferenzen ihrer Mitglieder Auskunft gibt (CULPEPPER 2002: 777). Damit besteht die Möglichkeit, neue, anspruchsvolle Strategien zur Erreichung kollektiver Ziele zu entwickeln, die konfligierende Interessen unter den Mitgliedern eben aufgrund dieses internen Diskussionsprozesses auszugleichen vermögen.

Schließlich gewinnen auf diese Weise auch Kompromisse, die nicht von allen Mitgliedern geteilt werden, nach außen eine gewisse Legitimität. Darüber hinaus entsteht eine nach innen disziplinierende Wirkung. Wird nämlich eine einmal geschlossene Absprache intern unterlaufen und gebrochen, verliert der Verhandlungspartner insgesamt seine Glaubwürdigkeit und schwächt damit seine Verhandlungsposition für zukünftige Verhandlungen. Diese Kompetenzen bezeichnet Culpepper als ‚dialoge Fähigkeit‘ („dialogic capacity“) der Information (CULPEPPER 2002: 777).

Diese dialoge Fähigkeit ist für Regierungen aber nicht ausschließlich interessant, weil sie intern dazu führt, dass die Sozialpartner bestimmte Reformen oder Lohnzurückhaltung mittragen und unterstützen.²⁷ Vielmehr hat sich die Natur dessen, was Staaten von den Sozialpartnern erhalten, verändert:

„Die jüngsten Verhandlungen über Tarifverhandlungsverfahren, die Lohnpolitik und die Rentenreform beinhalteten vielmehr die Übertragung von Funktionen und Aufgaben der Politikgestaltung an organisierte Interessen (vor allem an Gewerkschaften) im Rahmen redistributiver Politiken. (Lowi 1972) Genauer gesagt, sie beinhalteten eher die Übertragung wirtschaftspolitischer Autorität im Kontext einer Notsituation und grundsätzlich gemeinsam getragener Ziele als einen Austausch der den Partnern zur Verfügung stehenden Ressourcen.“ (REGINI 1997: 310)

²⁷ Oftmals wird der Aspekt der Kompromissfindung im Rahmen von Konzertierung in der einschlägigen Literatur stark betont (vgl. z. B. EBBINGHAUS/HASSEL 2000).

Regierungen können im Gegensatz zu den Zeiten des neokorporatistischen Tausches nicht mehr über eine keynesianische Politik, die Zustimmung der Gewerkschaften zu bestimmten Vorhaben erreichen. Sie haben vielmehr Ziele – die größtenteils auch von den Sozialpartnern getragen werden – wie etwa die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Reform der Sozialsysteme, die Senkung der Arbeitslosigkeit. In dieser Situation nimmt für staatliche Akteure der Wert von Information aus der Umwelt, die zur Lösung ihrer Probleme und zum Erreichen ihrer Ziele beitragen kann, zu. Die notwendige Information erhalten staatliche Akteure (u. a.) von Gewerkschaften und Arbeitgebern.²⁸ Wie skizziert, können auf diese Weise einerseits technisch machbare und effektive Lösungsstrategien entwickelt werden, andererseits kann aktive Unterstützung mobilisiert werden.

Grundsätzlich könnten staatliche Akteure diese Unterstützung auch erreichen, indem sie als Garant auftreten und glaubwürdig vermitteln, dass bestimmte Reformen im Sinne der Sozialpartner sind. Jedoch können sie diese Rolle kaum effektiv und glaubwürdig wahrnehmen, da sie mangels Information nicht sicher wissen, ob ihre Reformpläne tatsächlich auch den Problemen und Präferenzen der Gewerkschaften und Arbeitgeber und deren Mitglieder entsprechen und diese einer sinnvollen Lösung zuführen. Genau das ist auch den Verbänden bewusst. Ähnlich verhält es sich mit der Kompensation: Aufgrund der schon mehrmals geschilderten veränderten Umweltbedingungen ist der Raum für Kompensationen eng begrenzt, so dass sie keine wesentliche Rolle mehr spielen können. Mit anderen Worten: Weniger die Eigenschaften der Regierung (linkes Parteienspektrum und Nähe zur Gewerkschaftsbewegung bzw. konservatives Parteienspektrum und höhere Glaubwürdigkeit in Fragen der Restriktion), sondern vielmehr die Tatsache, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber aktiv an der Gestaltung von Reformen beteiligt sind, gibt diesen Zuversicht und garantiert, dass bestimmte Reformmaßnahmen, die im Zweifelsfall auch unangenehm sein mögen, als ein Teil des Reformprozesses für sie sinnvoll erscheinen und insgesamt Vorteile mit sich bringen.

Da die oben dargestellten Modelle sich mit Fragen der Lohnzurückhaltung beschäftigen, sollten wir auch die Informationslogik an dieser Stelle kurz auf diesen Aspekt hin ausrichten: Wenn im Rahmen von Sozialpakten auf einem breiteren Reformfeld (Gesundheit, Rente etc.) in den Gewerkschaft-

²⁸ Vgl. dazu auch SCHMITTER/STREECK 1999.

ten im Rahmen ihrer Diskussionsfunktion ein ‚*common knowledge*‘ entsteht, das zu dem Ergebnis kommt, dass Lohnzurückhaltung als ein Teil des Reformprozesses notwendig ist, um einen gewissen Gewinn zu erzielen (, der eine bessere Situation bedeutet als sie ohne Reformen kommen würde), dann wird Lohnzurückhaltung zu Stande kommen. Die Garantie – im Gegensatz zum neokorporatistischen Ansatz – entsteht also hauptsächlich in den Gewerkschaften selbst und kommt nur in geringem Maße von der Regierung, da die Mitglieder wissen, dass die Reformen wesentlich auf Basis ihrer eigenen Informationen und Diskussionen entstanden sind, die wiederum Positives verheißen. Die mit Lohnzurückhaltung verbundene Unsicherheit wird also über Information in den Gewerkschaften intern überwunden.

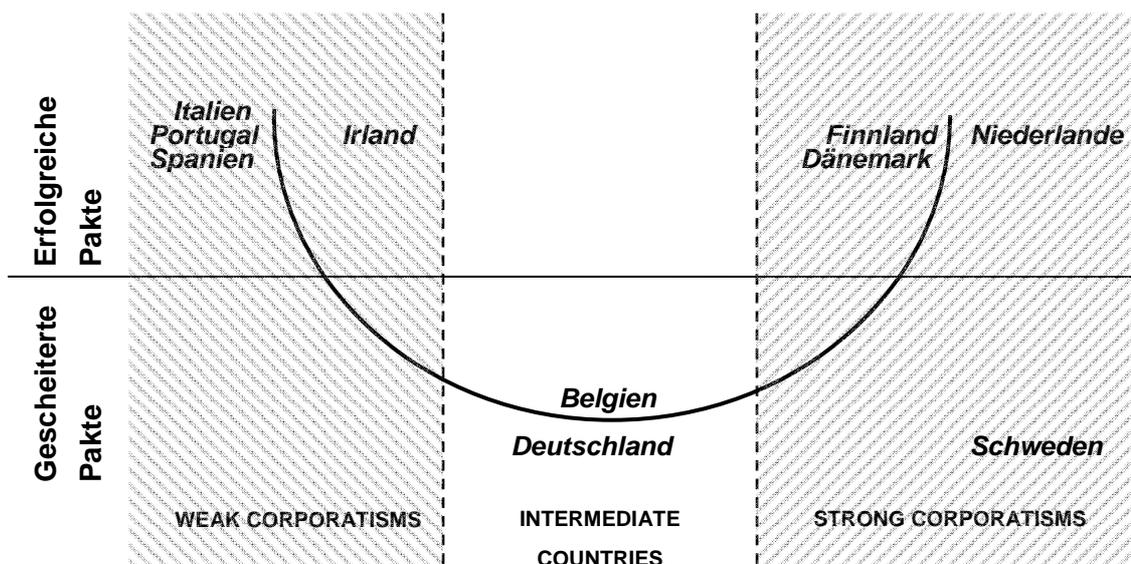
7 Zwei Pfade zum Pakt

In Abbildung 4 haben wir die eingangs zitierten Länder, in denen soziale Pakte erfolgreich geschlossen wurden oder eine Konzertierung in Sozialpakten scheiterte, ihrer korporatistischen Ausprägung nach angeordnet (Vgl. HASSEL 2003b und SIAROFF 1999). Unsere Abbildung lässt eine U-kurvenförmige Verteilung der Länder vermuten: Soziale Pakte werden grosso modo einerseits dort geschlossen, wo nur schwache oder keine korporatistischen Strukturen vorhanden sind, andererseits in Ländern, die ohnehin über starke korporatistische Traditionen verfügen. Diejenigen Länder dagegen, die in diversen Korporatismusindizes einer Mittelgruppe zugerechnet werden, konnten keine erfolgreiche Konzertierung in Sozialpakten erzielen. Vor diesem Hintergrund wollen wir im Folgenden mit Blick auf die Erklärungsansätze von Anke Hassel und Pepper. D. Culpepper zwei Pfade unterscheiden, die dazu führen, dass Gewerkschaften und Regierungen Sozialpakte abschließen und damit auf den Druck aus einer veränderten Umwelt reagieren.

Gemeinhin werden zwei wesentliche Einflussgrößen aus der sozioökonomischen und politischen Umwelt für die Renaissance von Sozialpakten in den 80er und besonders 90er Jahren ausgemacht. Erstens wird die europäische Währungsintegration und Währungsunion genannt (Vgl. VAN WAARDEN 2003: 14f.). Die Maastricht-Kriterien zwangen die beteiligten Staaten, ihre Haushaltsdefizite zu senken und Maßnahmen einzuleiten, die die Geldwertstabilität ihrer nationalen Währung garantierten. Lohnzurückhaltung wurde in diesem Zusammenhang als ein probates Mittel an-

gesehen, um einerseits die Inflation zu begrenzen und andererseits über die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor den Haushalt zu konsolidieren. Als zweite Einflussgröße wird der zunehmende internationale Wettbewerb gesehen, der dazu führt, dass Staaten u. a. über moderate Lohnabschlüsse versuchten, bessere Wettbewerbspositionen zu erlangen. *„Thus we may conclude that internationalization has been an important cause behind the revival of central corporatist concertation. This is a curious conclusion considering that not too long ago, it was precisely internationalization and globalization that quite a number of both social scientists and politicians considered a major threat to corporatist institutions and practices.”* (VAN WAARDEN 2003: 15)

Abbildung 4: Pakte und Korporatismus



In diesem Rahmen sehen sich also eine Reihe von Ländern einem enormen externen Druck ausgesetzt, dem sie über Konzertierung in Sozialpakten zu entsprechen versuchen. Wie mehrfach argumentiert wurde, ist dabei für das erfolgreiche Zustandekommen von Sozialpakten eine moderate Lohnpolitik seitens der Gewerkschaften von enormer Bedeutung. Eine Vereinbarung über Lohnzurückhaltung stand am Beginn der Sozialpakte und diente als Grundlage für Konzertierung auf anderen Feldern. Das Einfordern einer moderaten Lohnpolitik ist unmittelbarer Effekt des Drucks, der sich aus internationalem Wettbewerb und europäischer Integration

ergibt. Wie oben beschreiben, wird Lohnzurückhaltung aber nur dann betrieben, wenn die Gewerkschaften die Unsicherheit eines mittelfristig erwarteten Gewinns über positive gesamtwirtschaftliche Rücklaufeffekte infolge besserer Wettbewerbsfähigkeit durch moderate Löhne auf irgendeine Weise überwinden können. In den Zeiten neokorporatistischer Makrokoordinierung geschah dies vornehmlich über Kompensations- und Garantieleistungen der Regierung, die heute so nicht mehr erbracht werden können (Vgl. LANGE 1984). Stattdessen wollen wir mit Hilfe des Advocacy-Coalition-Modells von Paul A. Sabatier versuchen, zwei Pfade nachzuzeichnen, auf denen externer Druck verarbeitet und Unsicherheit überwunden wird (Vgl. SABATIER 1993; SABATIER/JENKINS-SMITH 1999 und BANDELOW 2003). Wir wollen unterscheiden zwischen (1) extern determinierter und (2) intern kognitiver Verarbeitung des Drucks und Überwindung der Unsicherheit eines erst mittelfristig zu erwartenden Gewinns.

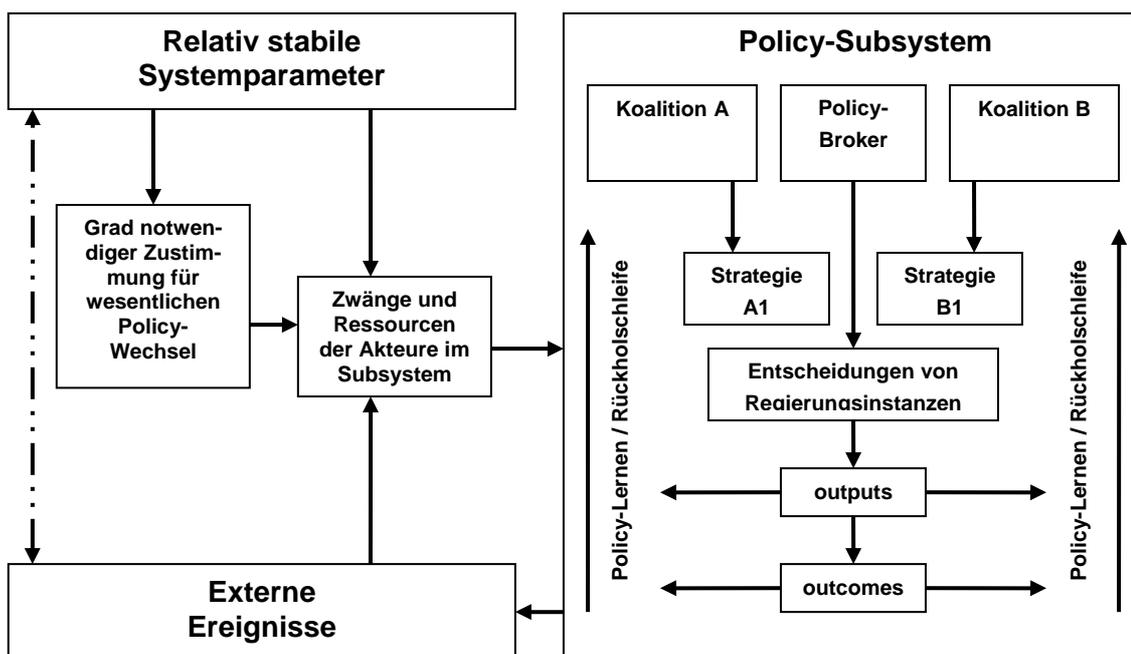
Nach Sabatier lässt sich *„policy-orientiertes Lernen als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensweisen verstehen, die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen.“*²⁹ (SABATIER 1993: 121/122) Policy-Learning findet dabei wesentlich in sog. Policy-Subsystemen statt, die Sabatier als Akteursnetzwerke versteht, denen alle Akteure angehören, die sich mit bestimmten Policies auseinandersetzen. Dabei wird sowohl von individuellen als auch korporativen Akteuren ausgegangen (Vgl. SABATIER/JENKINS-SMITH 1999). Die politischen Ziele dieser Akteure lassen sich hierarchisch in Belief-Systemen anordnen, unter denen ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempertzeptionen verstanden wird. Sabatier unterscheidet hier zwischen einem (1) Hauptkern (‘deep core’), der die fundamentalen normativen und ontologischen Axiome umfasst, (2) einem Policy-Kern, der grundlegende Kausalannahmen und Wertvorstellungen enthält, die dazu dienen, die Anliegen des Hauptkerns zu realisieren, und (3) einem Set aus gewissen sekundären Aspekten, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um die Axiome des Hauptkerns in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren (Vgl. SABATIER 1993 : 131ff). Langfristig werden sich Akteure innerhalb eines bestimmten Policy-Subsystems, die ein spezifisches Belief-System teilen, zu sog. Advocacy-

²⁹ Vgl. Abbildung 5.

Koalitionen zusammenschließen. So entstehen in jedem Policy-Subsystem etwa zwei bis vier Advocacy-Koalitionen, die unterschiedliche Strategien vertreten. Zwischen ihnen nehmen sog. Broker (meist Regierungschefs, Spitzenbeamte oder Gerichte) Vermittlerrollen ein. Dabei kommt es oft vor, dass die Broker gleichzeitig einer Advocacy-Koalition angehören (SABATIER 1993: 141f.).

Policy-orientiertes Lernen findet v. a. innerhalb dieser Koalitionen statt. Durch neue Erfahrungen ändern Mitglieder einer Koalition ihre Strategien; Kontakte zu anderen Akteuren innerhalb derselben Koalition können Zielvorstellungen präzisieren oder erweitern, neue Mitglieder können neue Ideen und Sichtweisen einbringen, alte die Koalition verlassen.

Abbildung 5: Advocacy-Koalitionenansatz



(Eigene Darstellung; vereinfacht nach Bandelow 2003: 316)

Policy-orientiertes Lernen über Koalitionsgrenzen hinweg ist nur dann möglich, wenn sich ein Konflikt nicht auf den Hauptkern, sondern auf den Policy-Kern oder sekundäre Aspekte bezieht und gemeinsame, anerkannte Foren existieren, in denen Veränderungen herbeigeführt werden. Größere Veränderungen werden meist auf externe Faktoren (Regierungswechsel/wirtschaftliche Entwicklungen) zurückgeführt (SABATIER 1993: 136).

Sabatier entwickelt damit ein ‚Zwei-Filter-Modell‘. Der erste Filter besteht *„aus stabilen Systemparametern³⁰ und externen Systemereignissen³¹, die Restriktion und Ressourcen der Akteure bestimmen und so den Handlungsspielraum einschränken [...]“. Der zweite Filter sind die Wahrnehmungen der Akteure, die zwischen den verbleibenden Entscheidungsoptionen [...] wählen.“* (BANDELOW 2003: 318)

Wenn wir uns nun fragen, wie Sozialpakete zustande kommen und dabei davon ausgehen, dass Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften für das Zustandekommen von Sozialpakten unausweichlich ist, muss im Sinne des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes im Policy-Subsystem ‚Lohnpolitik‘ ein Politikwechsel weg von einer expansiven Lohnpolitik hin zu einer moderaten Lohnpolitik stattfinden. Es handelt sich hierbei also um eine radikale Veränderung des Policy-Kerns, der die Veränderung diverser sekundärer Aspekte, wie etwa die Einigung auf eine neue Lohnformel usw. notwendig macht. Die Veränderung des Policy-Kerns bedeutet in diesem Zusammenhang nichts anderes als die Preisgabe eines kurzfristigen Gewinns über hohe Lohnsteigerungen zugunsten eines unsicheren, erst mittelfristig zu erwartenden Gewinns über positive gesamtwirtschaftliche Rücklaufprozesse. Der Hauptkern, den man definieren könnte als ‚angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer/Gewerkschaftsmitglieder an Wohlstand und Produktivitätssteigerung‘, bleibt damit von diesem policy-shift weitgehend unberührt. Wie kommt es aber dazu, dass sich die Strategie ‚moderate Lohnpolitik‘ (ML), die von einer Koalition ursprünglich hauptsächlich aus Regierung und Arbeitgebern besteht, gegenüber der Strategie ‚expansive Lohnpolitik‘ (EL), die ursprünglich im Wesentlichen aus den Gewerkschaften besteht, durchsetzt?

In den hochkorporatistischen Staaten sind nach wie vor ähnliche strukturelle Voraussetzungen gegeben wie dies etwa in den 60er Jahre noch der Fall war. Hohe Organisationsgrade, hohe Deckungsgrade der Tarifverträge und zentralisierte Verbände ermöglichen die Wiederbelebung sozialer Pak-

³⁰ Unter relativ stabilen Problemparametern sind die grundlegenden Merkmale des Problembereichs, die grundlegende Verteilung der Ressourcen, grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und Sozialstruktur sowie die grundlegenden Merkmale der Verfassungsstruktur zu verstehen.

³¹ Unter externen Systemereignissen sind der Wandel der sozioökonomischen Bedingungen, der Wandel der öffentlichen Meinung, ein Regierungswechsel sowie Policyentscheidungen und –auswirkungen aus anderen Subsystemen zu verstehen.

te über die Logik des politischen Tauschs. „*Political Exchange is still viable in the contemporary period – even if the currency of that exchange has been altered (many would say ,devalued’).*” (MOLINA/RHODES 2002: 319) Die Gewerkschaftsseite hat hier aufgrund ihrer Organisationsstärke und Struktur potenziell die Möglichkeit hohe Lohnforderungen durchzusetzen. Die Mitgliedschaftslogik fordert dies. Umgekehrt haben Gewerkschaften aber kaum die Möglichkeit als ‚centers of discussion‘ zu wirken, für die bei Culpepper wohl eine dezentrale Struktur gedacht ist. D. h., kognitive Prozesse, die dazu führen, dass in den dezentralen Strukturen der Gewerkschaften ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Lohnzurückhaltung und das Entwickeln von Reformstrategien entsteht, sind hier kaum zu erwarten. Damit kann dem Druck aus einer veränderten ökonomischen Umwelt also nicht durch gewerkschaftsinterne Prozesse entsprochen werden und kann die Unsicherheit, die der Verzicht auf hohe Lohnsteigerungen mit sich bringt, nicht durch die Gewerkschaften selbst überwunden werden. Die Strategie der Koalition EL wird in korporatistischen Staaten hauptsächlich von einem zentralisierten Dachverband und wenigen Gewerkschaftsführungen produziert. Untergeordnete Ebenen oder das einzelne Gewerkschaftsmitglied sind im Sinne „latenter Akteure“ zwar vorhanden, haben aber nicht die nötigen Informationen und genug Einfluss, um effektiv mitreden zu können (BANDELOW 2003: 317). Auch die Vertreter der Koalition ML sind in korporatistischen Strukturen darauf ausgerichtet, mit einer zentralisierten Gewerkschaftsorganisation zu verhandeln, die wiederum ihrem Policy-Kern folgend hohe Lohnforderungen anstrebt, weil sie davon ausgeht, dass die Gewerkschaftsmitglieder das fordern. Diese könnten ihrerseits aufgrund der zentralisierten Strukturen die Strategie, auch wenn sie das wollten, kaum ändern. Zudem treten Selbstsatisfaktionsprozesse ein, die dazu führen, dass die Strategie der Lohnzurückhaltung anfänglich gar nicht in Betracht gezogen wird, da man aufgrund der korporatistischen Strukturen und der eigenen organisationalen Macht potenziell auch hohe Lohnsteigerungen durchsetzen könnte. Denn: Warum sollte man auf etwas verzichten, das durchsetzbar scheint?

In Staaten korporatistischer Prägung wird folglich der Druck aus Währungsintegration und internationalem Wettbewerb, der zum Abschluss eines Sozialpakts (mit Lohnzurückhaltung) führt, über die Interaktion mit den Regierungen extern verarbeitet werden müssen und damit die Überwindung der Unsicherheit extern herbeigeführt. Dabei verfügen die meisten Regierungen nicht über ausreichende ‚outcome power‘, um etwa Lohn-

steigerungen festzuschreiben und damit hierarchisch zu steuern (Vgl. DOWDING: 48ff).³² Stattdessen aber haben zentralisierte, einflussreiche Gewerkschaften hinreichende ‚social power‘, um das Kosten-Nutzen-Gefüge merkbar zu verändern. Ihre Unterstützung wird bei tief greifenden Sozialreformen benötigt. Sie könnten mit hohen Lohnabschlüssen den Kurs der Haushaltskonsolidierung konterkarieren. An dieser Stelle greift der von Hassel beschriebene Interaktionsmechanismus der ‚gegenseitigen Erwartungsunsicherheit‘. Diese „*uncertainty about the actor´s behavior*“ führt dazu, dass beide Seiten unsicher sind, ob die von ihnen rational präferierte Strategie den gewünschten Erfolg haben wird. Forciert die Regierung eine restriktive Geld- und Steuerpolitik, können hohe Lohnsteigerungen mittelfristig steigende Arbeitslosigkeit und schließlich wieder sinkende Löhne sowie steigende Staatsausgaben zu Folge haben, was weder im Sinne der Regierung noch im Sinne der Gewerkschaften ist. Es ist also nicht sicher abzusehen, ob auf eine restriktive Geld- und Steuerpolitik, eine moderate Lohnpolitik folgt bzw. ob auf eine expansive Lohnpolitik eine keynesianistische Antwort gegeben wird.

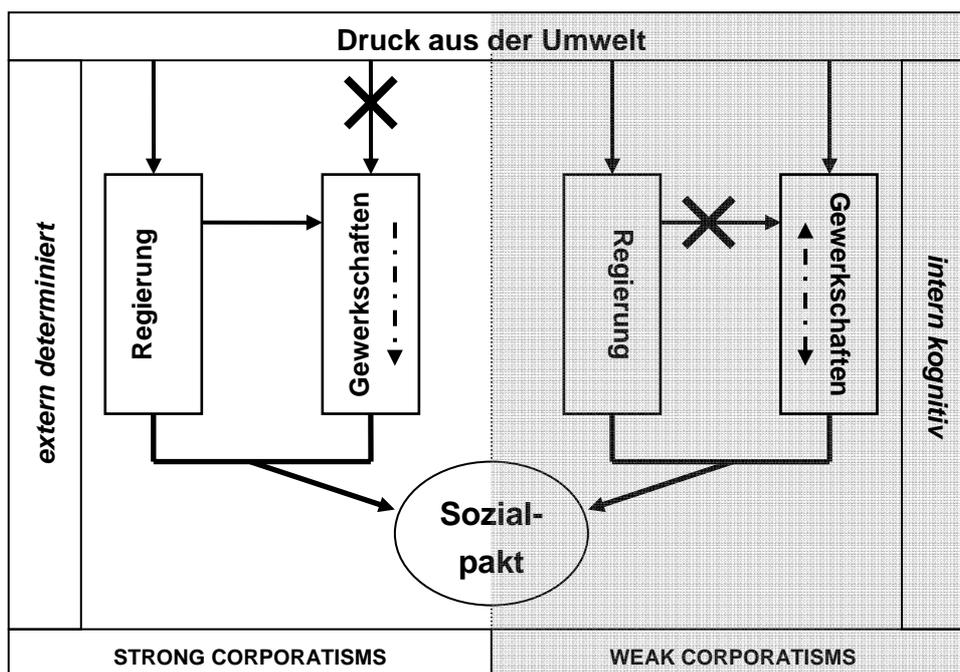
Vor diesem Hintergrund werden Regierungen und Gewerkschaften soziale Pakte schließen, in denen es zum politischen Tausch kommt. Die Bedeutung von Regierungshandeln nimmt dabei zu (Vgl. SIEGEL/JOCHEM 2003). Der Handlungsspielraum von Gewerkschaften und die Tauschmasse in Pakten werden – wie Hassel zeigt – stark von den Regierungen determiniert. Die direkte Kompensation über Steuersenkungen oder wohlfahrtsstaatliche Leistungen verliert an Gewicht. Je nach Ausprägung der stabilen Parameter kommt es zu verschiedenen Tauschsituationen. Beim konsensualen Tausch in Feldern, in denen Regierungen auf die Kooperation der Gewerkschaften angewiesen sind, wie etwa in den meisten Ländern in Fragen der Lohnpolitik, ist ‚negative Tauschmasse‘ von zunehmender Bedeutung.³³ So können Regierungen in den meisten Fällen zwar nicht über ‚outcome power‘ Lohnsteigerungen festschreiben, doch aber androhen, dass die Kosten einer expansiven Lohnpolitik im Rahmen einer restriktiven Geld- und Steuerpolitik für die Gewerkschaften bzw. deren Mitglieder enorm sein werden. In anderen Fällen können Regierungen im Sinne ‚nega-

³² Im Gegenteil, selbst wenn Regierungen über ausreichend ‚outcome power‘ verfügen und Reformpolitik hierarchisch durchsetzen könnten wie Dänemark oder Schweden, verzichten sie unter Rücksichtnahme auf das gewerkschaftliche Protestpotential oftmals darauf und streben andere Lösungen an. (Vgl. hierzu EGGLE ET AL. 2004).

³³ Zu verschiedenen Formen des Tausches vgl. EGGLE ET AL. 2004: 126f.

tiver Tauschmasse' anbieten, zukünftige Reformvorhaben so zu gestalten, dass die Gewerkschaftsklientel nicht in dem Maße von der Härte der Reform betroffen ist wie ursprünglich geplant. In asymmetrischen Tauschsituationen, bei denen theoretisch auch auf die Zustimmung der Gewerkschaften verzichtet werden könnte, trägt die „Rute im Fenster“ (Fritz W. Scharpf), d. h. die Androhung, Maßnahmen auch im Alleingang und gegen die Interessen der Gewerkschaften durchzusetzen, zur externen Einschränkung der Handlungsspielraumes der Gewerkschaften bei (SCHARPF 2000: 326). Christoph Egle et al. etwa stellen in diesem Zusammenhang mit Bezug auf die Niederlande fest: „In den 1990er Jahren konnte auf den Ergebnissen der konsensuellen Tauschstrategien der 1980er Jahre aufgebaut werden, wobei vermehrt asymmetrische Tauschgeschäfte zu beobachten waren.“ (EGLE ET AL. 2004: 128)

Abbildung 6: Verarbeitung von Druck



Von der Gewerkschaftsseite aus betrachtet, liefert die externe Einschränkung des Handlungsspielraumes durch Restriktionsmaßnahmen der gewerkschaftlichen Führung die Argumente, um in Lohnzurückhaltung und Reformen einwilligen zu können. Die Gewerkschaftsführung wäre andernfalls dazu kaum in der Lage, selbst wenn sie vom Sinn und der Richtigkeit derlei Maßnahmen überzeugt ist. Zwar kann sie, da sie in zentralisierten

Strukturen über hohe interne Verpflichtungsfähigkeit verfügt, Entscheidungen nach innen durchsetzen, was für das Funktionieren eines Sozialpakts in korporatistischen Ländern elementar ist, sie handelt aber damit z. B. in Fragen der Lohnzurückhaltung entgegen der Mitgliedschaftslogik. Die Mitglieder ihrerseits – so die Wahrnehmung der für die Koalition EL verantwortlichen Führungsgremien – erwarten Lohnsteigerungen und präferieren damit die Option eines kurzfristigen Gewinns. Die Unsicherheit eines mittelfristig zu erwartenden Gewinns über Lohnzurückhaltung wird im beschriebenen Zusammenhang negativ überwunden. Mit anderen Worten: Sie haben nicht die sprichwörtliche ‚Qual der Wahl‘, sondern die ‚Wahl der Qual‘: Gewerkschaften können entweder in eine moderate Lohnpolitik einwilligen und ihnen wird auf diesem Wege ein gewisser Einfluss auf Reformen und negative Kompensation eingeräumt oder sie sehen sich erheblichen Restriktionen gegenüber, ohne dabei Einfluss oder Kompensationen zugestanden zu bekommen. Vor dieser Alternativenkonstellation lassen sich dann auch Maßnahmen, die eigentlich nicht der vermeintlichen Mitgliedschaftslogik entsprechen, gegenüber den Mitgliedern eher rechtfertigen und durchsetzen. Der Strategiewechsel der Koalition EL wird durch den Druck, der vom ‚externen Ereignis‘ einer restriktiven Regierungspolitik wesentlich vorangetrieben. Entscheidend ist dabei aber, dass die Koalition EL den Strategiewechsel nicht intern aufgrund des ökonomischen Drucks durch Währungsintegration und internationalen Wettbewerb vornimmt, sondern aufgrund einer extern determinierten Transmission dieses Drucks seitens der Regierung in eine Politik der Restriktion und Kompensation.³⁴

Umgekehrt verhält es sich in denjenigen Staaten, die nur schwache korporatistische Strukturen haben. Hier können Regierungen nicht in dem Maße das Verhalten der Gewerkschaften extern determinieren. Die nur schwach ausgeprägten korporatistischen Strukturen lassen keinen zuverlässigen politischen Tausch zwischen Regierung und Gewerkschaften bzw. Arbeitgebern zu. Regierungen können hier nicht mit der Spitze einer hierarchisch organisierten und zentralisierten Gewerkschaftsorganisation über Arrangements verhandeln, sondern es existiert eine Vielzahl von meist nicht in einem Dachverband organisierten Einzelgewerkschaften, die die Komplexität von Verhandlungen erhöhen, je einzeln effektiv Veto-

³⁴ Vgl. Abbildung 6.

Positionen einnehmen können und damit die Wahrscheinlichkeit, zu brauchbaren Lösungen zu gelangen, drastisch senken.

Verarbeitung von Druck aus der Umwelt, Überwindung von Unsicherheit und damit Kooperation in einem Sozialpakt kann aufgrund anderer gewerkschaftlicher Strukturen also nur wenig extern determiniert werden. Wenn Vereinbarungen in einem Sozialpakt auf Basis dieser funktionalen Aktivitätsebene über Restriktionen oder Kompensation von staatlicher Seite gemeinsam getroffen werden, ist ihr Erfolg alles andere sicher, denn eine dezentrale Verbändelandschaft mit vergleichsweise geringer interner Verpflichtungsfähigkeit ist kaum in der Lage, die Einhaltung von Vereinbarungen hinreichend zu garantieren. Stattdessen gewinnt die kognitive Aktivitätsebene an Bedeutung. Wie Pepper D. Culpepper im Rahmen seiner Informationslogik vorschlägt, wird in gewerkschaftsinternen Kommunikations- und Lernprozessen Druck aus der Umwelt verarbeitet und es entstehen konsensuelle, mehrheitsfähige Einschätzungen der Umwelt und Weltbilder („*common knowledge*“) sowie gemeinsame Strategien, so auch der Strategiewechsel von einer expansiven Lohnpolitik zu einer moderaten Lohnpolitik (CULPEPPER 2002: 777). Dabei – und dazu bedarf es wohl dezentraler Strukturen – fungieren Gewerkschaften als ‚*centers of discussion*‘, die eine Informationszirkulation ermöglichen und Problemlösungen produzieren können, die effektiv und akzeptiert sind (CULPEPPER 2002: 775). Da Regierungen auf diese Strategien und Problemlösungen angewiesen sind, um eben mehrheitsfähige und damit funktionierende Absprachen in Sozialpakten treffen zu können, gewinnen Gewerkschaften auf diese Weise Einfluss auf die Reformpolitik der Regierung.

Das Problem der geringen internen Verpflichtungsfähigkeit der Gewerkschaften verliert insofern an Bedeutung, als dass Lösungsstrategien und Verhandlungspositionen (so auch die Frage der Lohnzurückhaltung) in den Gewerkschaften dezentral mitentstehen und damit von den Mitgliedern geteilt oder zumindest akzeptiert werden. Dieser Umstand wiederum führt zu einer nach innen disziplinierenden Wirkung, die es wahrscheinlich erscheinen lässt, dass Absprachen, die einmal in sozialen Pakten getroffen werden auch eingehalten werden. Minderheitenpositionen werden sich der Mehrheitsposition unterordnen, da sonst die Gewerkschaften als Verhandlungspartner Reputation verlieren würden und ihre Position in zukünftigen Absprachen geschwächt wäre. D. h., auch diejenigen, die der Koalition EL angehören, ordnen sich der Mehrheitsstrategie unter.

Wichtig ist hier, dass der Druck aus Währungsintegration und internationalem Wettbewerb direkt in der Koalition EL verarbeitet wird, was zu einem Strategiewechsel im Policy-Subsystem führt und die Regierungspolitik insgesamt nur eine geringe Rolle spielt.

8 Resümee – Druck von außen, Einsicht von innen und der Sozialpakt lebt

Wir haben uns zu Beginn unserer Betrachtungen gefragt, wie sich das Aufstehen bzw. die Wiederbelebung des Korporatismus in jüngster Vergangenheit erklären lässt. Eine knappe Antwort finden wir bei Martin Rhodes: „*The main reason seems to be the search for ‘least bad’ solutions by all partners in hard times.*” (RHODES 1998: 195) Regierungen benötigen Partner, um ihre Ziele auch in einer gewandelten Umwelt zu erreichen. In diesem Sinne sind sie abhängig von den Sozialpartnern, die ihrerseits angesichts sinkender Mitgliederzahlen ein Interesse daran haben, nicht an Einfluss und (Repräsentations)Stärke zu verlieren. Wie Mario Regini und Ida Regalia für den italienischen Fall zeigen, sind die Sozialpartner dabei sowohl ein einschränkender Faktor, weil sie effektive Veto-Positionen einnehmen können als auch eine Ressource, weil sie die Unterstützung ihrer Mitglieder mobilisieren und über Vermittlung radikale Positionen mildern (Vgl. REGINI/REGALIA 1997).

Vor diesem Hintergrund haben wir drei Modelle dargestellt, die versuchen, das Zustandekommen von Konzertierung zu erklären.³⁵ Das Modell der neokorporatistischen Makrokoordinierung ist, wie wir gesehen haben, nicht in der Lage, die Wiederbelebung von Konzertierung in den neuen sozialen Pakten zu erklären. Die Ursachen hierfür sind vorwiegend in seiner strukturellen Argumentation zu suchen.

Nachdem sich in den 80er und 90er Jahren die Rahmenbedingungen, die Organisation der Gewerkschaften, die Handlungsalternativen der Regierung verschoben haben, kann das Modell nicht mehr greifen. Die Tauschlogik unter veränderten Bedingungen und die Informationslogik argumentieren demgegenüber eher auf der prozessualen Ebene. Sie gehen stärker von einer Problemorientierung der Akteure aus und orientieren sich nur am Rande an institutionellen Rahmenbedingungen. Die Macht, organisa-

³⁵ Vgl. Tabelle 4

tionspolitische Stärke und Zentralisierung von Gewerkschaften/Arbeitgeberverbänden sind hier keine bedeutenden Einflussfaktoren mehr.

Tabelle 4: Synopse der Erklärungsmodelle

		Neokorporatistische Makrokoordination	Tauschlogik unter veränderten Bedingungen	Informationslogik
	Basale Logik	Politischer Tausch	Politischer Tausch	Information
	Explanandum	Lohnzurückhaltung	Lohnzurückhaltung (als Basis für weitere Konzertierung)	Konzertierung allgemein
Explanans	Verbände	- hierarchisch - umfassend - verpflichtungsfähig	- auch dezentral und nicht umfassend (?)	- dezentral und nicht umfassend - ‚centers of discussion‘
	Regierung	- klarer Plan - Keynesianismus - linke Partei - Moderatorin	- kein Masterplan - Monetarismus - eher konservative Partei - verhandlungsstarke Regierung	- kein Masterplan - angewiesen auf Information aus den Verbänden
	Strategie	Demobilisierung von Blockade und Opposition	Demobilisierung von Blockade und Opposition	Mobilisierung von Diskussion, aktiver Unterstützung und Spezialwissen
	Handlungslogik	Positivsummenspiel durch politische Tauschmasse zwischen den Beteiligten (Kompensation und Garantie)	- zeitversetztes Positivsummenspiel - veränderte Tauschmasse (Restriktion und Kompensation)	- zeitversetztes Positivsummenspiel - ‚logic of information‘

Demgegenüber kommt den Regierungen v. a. im Modell von Anke Hassel größeres Gewicht zu. Während Regierungen früher „*vornehmlich als Broker in einer dreipoligen Tauschbörse agierten*“, kommt ihnen dem Modell zufolge eher die Aufgabe zu, die dreiseitigen Verhandlungen hierarchisch zu koordinieren (JOCHEM/SIEGEL 2003: 20). Damit wird eine Absprache zur Lohnzurückhaltung für die Gewerkschaften zu einem zeitversetzten Positivsummenspiel, da sie den Gewinn aus Zugeständnissen nicht zeitnah über Kompensation, sondern erst in relativ unbestimmter Zeit über die (unsicheren) Effekte einer prosperierenden Wirtschaft erhalten. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Culpepper'schen und dem Hassel'schen Modell wiederum ist in der zugrunde liegenden Logik zu suchen. Während für Hassel im Zentrum ihrer Argumentation immer noch der politische Tausch steht (allerdings mit einer veränderten Tauschmasse), wird für Culpepper der politische Tausch zu einer Randerscheinung. Viel-

mehr führt die Ressource Information in Zusammenwirken mit einem gewissen Problemdruck dazu, dass sich in den Verbänden selbst die Einsicht in die Notwendigkeit von Verhandlungen und Zugeständnissen entwickelt. D. h., es wird nicht lediglich eine potenzielle Blockadehaltung demobilisiert, sondern aktive Unterstützung mobilisiert.

Dennoch weisen beide Modelle Erklärungsdefizite auf. Das Hassel'sche Modell wird auf erhebliche Probleme stoßen, wenn es darum geht, Lohnzurückhaltung in nicht-korporatistischen Ländern zu erklären. Hier muss Regierungspolitik weitgehend ins Leere laufen, weil keine zentralisierte Gewerkschaftsorganisation als Partner vorhanden ist, die Absprachen nach innen durchsetzen könnte. Der Culpepper'sche Ansatz wiederum hat das gegenteilige Problem. Seine Informationslogik wird in einer zentralisierten Verbändelandschaft nur schwer Wirkung entfalten können. Dennoch liefert Culpeppers Ansatz eine plausible Antwort auf die Frage, wie gerade dezentrale Verbände nach außen Kompromisse erreichen und diese intern durchzusetzen vermögen (Vgl. TRAXLER/SCHMITTER 1995). Vor diesem Hintergrund haben wir versucht, ein 2-Pfade-Modell zu zeichnen, das auf Basis des Advocacy-Koalitions-Ansatzes und unter Hinzuziehung der zentralen Wirkungsmechanismen Hassels und Culpeppers, das Zustandekommen von Lohnzurückhaltung und Sozialpakten sowohl in Staaten der ‚Korporatismuselite‘ als auch in Staaten, die kaum über korporatistische Strukturen verfügen, zu erklären.

9 Literatur

- Alvarez, R. Michael/Geoffrey Garrett/Peter Lange 1991: Government partisanship, labour organization, and macroeconomic performance, *American Political Science Review* 85/1991, S. 539-556.
- Arcq, Etienne 1997: Collective labour relations and social pacts in Belgium, in: Fajertag, Guisepppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe*, Brüssel, S. 97-102.
- Arcq, Etienne/Philippe Pochet 2000: Toward a New Social Pact in Belgium?, in: Fajertag, Guisepppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe*. New Dynamics. Second edition, Brüssel, S. 113-134.
- Bandelow, Nils C. 2003: Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Klaus Schubert/ders., *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, S. 290-331.

- Berger, Stefan 2002: Social Partnership 1880-1989: The Deep Historical Roots of Diverse Strategies, in: ders./Hugh Compston (Hg.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century, New York/Oxford, S. 335-352.
- Berger, Stefan/Hugh Compston (Hg.) 2002: Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century, New York/Oxford.
- Bispinck, Reinhard/Thorsten Schulten 1999: Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, WSI-Mitteilungen 12/1999, S. 870-884.
- Calmfors, Lars/John Driffill 1988: Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance, Economic Policy 6/1988, S. 14-47.
- Cameron, David R. 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society, in: Goldthorpe, John (Hg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations, Oxford, S. 143-178.
- Compston, Hugh 2002: Introduction, in: Berger, Stefan/ders. (Hg.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, Lessons for the 21st Century, New York/Oxford, S. 1-16.
- Compston, Hugh 2002a: The Strange Persistence of Policy Concertation, in: Berger, Stefan/ders. (Hg.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century, New York/Oxford 2002.
- Crouch, Colin 1993: Industrial Relations and European State Traditions, Oxford.
- Culpepper, Pepper D. 2002: Powering, puzzling and 'pacting': the informational logic of negotiated reforms, Journal of European Public Policy 9/2002, S. 774-790.
- Dowding, Keith M. 1991: Rational Choice and Political Power, Aldershot.
- Ebbinghaus, Bernhard 2003: Die Mitgliederentwicklung der deutschen Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, in: Schroeder, Wolfgang/Bernhard Weßels (Hg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden, S. 174-203.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel 2000: Striking Deals: concertation in the reform of continental European welfare states, Journal of European Public Policy 7/2000, S. 44-62.

- Egle, Christoph/Christian Henke/Tobias Ostheim/Alexander Petring 2004: Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte. Das Verhältnis von Markt und Staat, Hierarchie und Konsens, Berliner Journal für Soziologie 1/04, S. 113-134.
- Fajertag, Guisepppe 1998: Working time in Europe: current trends, in Gabaglio, Emilio/Reiner Hoffmann (Hg.), European Trade Union Yearbook 1997, Brüssel, S. 191-214.
- Fajertag, Guisepppe/Phillipe Pochet (Hg.) 1997: Social Pacts in Europe, Brüssel.
- Fajertag, Guisepppe/Phillipe Pochet (Hg.) 2000: Social Pacts in Europe. New Dynamics. Second edition, Brüssel.
- Garrett, Geoffrey/Christopher Way 1999: Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance, Comparative Political Studies 32, S. 411-434.
- Hassel, Anke 1998: Soziale Pakte in Europa, Gewerkschaftliche Monatshefte 10/98, S. 626-638.
- Hassel, Anke 2000: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, Politische Vierteljahresschrift 41/2000, 498-524.
- Hassel, Anke 2001: The politics of social pacts: a framework for analysis, unter: www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/hl/downloads/Pacts.pdf (letzter Zugriff: Juli 2003).
- Hassel, Anke 2001a: The problem of political exchange in complex governance systems: the case of Germany's Alliance of Jobs, European Journal of Industrial Relations 7/2001, S. 305-323.
- Hassel, Anke 2003: The Politics of Social Pacts, British Journal of Industrial Relations 41/2003, S. 707-726.
- Hassel, Anke 2003a: Negotiating Wage Restraint: Europe's Response to a New Economic Environment, Habilitationsschrift Ruhr-Universität Bochum April 2003.
- Hassel, Anke 2003b: Soziale Pakte: Konzertierung als Instrument zur Anpassung an die europäische Währungsintegration, in: Jochem, Sven/Nico A. Siegel (Hg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, S. 70-106.

- Hassel, Anke/Bernhard Ebbinghaus 2000: From Means to Ends: Linking wage moderation and Social Policy Reform, in: Fajertag, Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics. Second edition*, Brüssel, S. 61-84.
- Hemerijck, Anton/Marc van den Meer/Jelle Visser 2000: Innovation through Co-ordination – two Decades of Social Pacts in the Netherlands, in: Fajertag, Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics. Second edition*, Brüssel, S. 257-278.
- Jochem, Sven/Nico A. Siegel 2003: Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik, in: dies. (Hg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen, S. 7-34.
- Katzenstein, Peter J. 1989: *Small States and World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London.
- Kenworthy, Lane 2000: *Quantitative Indicators of Corporatism: A Survey and Assessment*, MPIfG Discussion Paper 00/4, Köln.
- Lange, Peter 1984: Unions, Workers and Wage Regulation: the Basis of Consent, in: Goldthorpe, John (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford, S. 98-123.
- Lange, Peter/Geoffrey Garrett 1985: The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, *Journal of Politics* 47/1985, S. 792-827.
- Lehmbruch, Gerhard 1979: Liberal Corporatism and Party Government, in Schmitter, Philippe C./ders. (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London, S. 147-184.
- Lehmbruch, Gerhard 1982: Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective, in: ders./Philippe C. Schmitter (Hg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, S. 1-28.
- Lehmbruch, Gerhard 1984: Concertation and the structure of Corporatist Networks, in: Goldthorpe, John (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford 1984, S. 60-81.
- Martin, Andrew 1997: Social pacts: A means for distributing unemployment or achieving full employment?, in: Fajertag,

- Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe*, Brüssel, S. 37-44.
- Molina, Oscar/Martin Rhodes 2002: *Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept*, *Annual Review of Political Science* 5/2003, S. 305-331.
- Negrelli, Serafino 2000: *Social Pacts in Italy and Europe: Similar Strategies and Structures; Different Models and National Stories*, in: Fajertag, Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*. Second edition, Brüssel, S. 85-112.
- O'Donnell, Rory/Colm O'Reardon 2000: *Social Partnership in Ireland's Economic Transformation*, in: Fajertag, Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*. Second edition, Brüssel, S. 237-256.
- Olson, Mancur 1991: *Aufstieg und Niedergang von Nationen*. 2., durchgesehene Auflage, Tübingen.
- Pekkarinen, Jukka/Matti Pohjola/Bob Rowthorn 1992: *Social Corporatism and Economic Performance: Introduction and Conclusions*, in: dies. (Hg.), *Social Corporatism. A superior Economic System?*, Oxford, S. 1-23.
- Pizzorno, Alessandro 1978: *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: Croch, Colin/ders. (Hg.), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, Band 2, London, S. 277-298.
- Prezowski, Adam/Michael Wallerstein 1982: *The Structure of Class Conflict in Democratic Societies*, *The American Political Science Review* 76/1982, S. 215-238.
- von Prondzynski, Ferdinand 1998: *Ireland: Corporatism Revived*, in: Ferner, Anthony/ Richard Hyman (Hg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Second Edition, Oxford/ Malden, S. 55-73.
- Regini, Mario/Ida Regalia 1997: *Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy*, *West European Politics* 20/1997, S. 210-230.
- Regini, Mario 1997: *Still engaging in corporatism? Einige Lehren aus jüngsten italienischen Erfahrungen mit der Konzertierung*, *Politische Vierteljahresschrift* 38/1997, S. 298-317.

- Regini, Mario 2000: *Between deregulation and social pacts: The responses of European economies to globalization*, *Politics & Society* 28/1, S. 5-33.
- Rehm, Philipp 1999: *Die Unabhängigkeit von Notenbanken. Empirische Befunde und öffentliche Meinungen*, WIP Occasional Paper Nr. 10-1999, Tübingen.
- Rhodes, Martin 1998: *Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?*, in: ders./Yves Mény (Hg.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, New York, S. 178-202.
- Rhodes, Martin 2001: *The political economy of social pacts: competitive corporatism and European welfare reform*, in: Pierson, Paul (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, S. 165-198.
- Sabatier, Paul A. 1993: *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 116-148.
- Sabatier, Paul A./Hank C. Jenkins-Smith 1999: *The Advocacy Coalition Framework. An Assessment*, in: Paul A. Sabatier (Hg.), *Theories of the Policy Process*, Boudler u.a., S. 117-166.
- Scharpf, Fritz W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. 1990: *The Political Calculus of Inflation and Unemployment in Western Europe. A Game-Theoretical Interpretation*, in: Marin, Bernd (Hg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt am Main/Boudler, S. 117-146.
- Scharpf, Fritz W. 1991: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, *Politische Vierteljahresschrift* 32/1991, S. 613-634.
- Scharpf, Fritz W. 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schmid, Josef 1998: *Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. Lehr- und Arbeitsbuch*, München/Wien.
- Schmidt, Manfred G. 1992: *Regierungen*, in: ders. (Hg.), *Lexikon der Politik. Band 3. Die westlichen Länder*, München, S. 393-400.

- Schmitter, Philippe C. 1979: Still century of corporatism?, in: ders./Gerhard Lehmbruch (Hg.), Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills/London, S. S. 7-52.
- Schmitter, Philippe C. 1982: Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going, in: Gerhard Lehmbruch/ders. (Hg.), Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills/London, S. 259-279.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote 1997: Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Politische Vierteljahresschrift 38/1997, S. 530-554.
- Schmitter, Philippe C./Wolfgang Streeck 1999: The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPIfG Discussion Paper 99/1, Köln.
- Schulten, Thorsten/Bernd Mühlhaupt 2003: Nullrunden in den Niederlanden, Mitbestimmung 12/2003, S. 44-47.
- Siaroff, Alan 1999: Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, European Journal of Political Research 36/1999, S. 175-205.
- Siegel, Nico A./Sven Jochem 2003: Konzertierung im Wohlfahrtsstaat, in: dies. (Hg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, S. 331-359.
- Siegel, Nico A. 2004: Social Pacts reconsidered: competitive concertation, confirmative action and confirmatory case studies. Paper presented at the ECPR joint session, Uppsala 2004, unter: www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws13/Siegel.pdf (letzter Zugriff: Juni 2004)
- Stephens, John D./ Evelyne Huber/Leonard Ray 1999: The Welfare State in Hard Times, in: Klitschelt, Herbert/Peter Lange/Gary Marks/John D. Stephens (Hg.), Continuity and Change in Contemporary Capitalism, New York, S. 164-193.
- Streeck, Wolfgang 1984: Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany, in: Goldthorpe, John (Hg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations, Oxford 1984, S. 291-314.
- Streeck, Wolfgang 1998: Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele, Gewerkschaftliche Monatshefte 8/1998, S. 533-540.

- Streeck, Wolfgang/Anke Hassel 2002: Trade unions as political actors. unter: www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/hl/downloads/Trade-Union-Handbook2002.pdf (letzter Zugriff: Februar 2004).
- Telljohann, Volker 1998: Die Erfahrungen mit tripartistischen Abkommen in Italien, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/1998, S. 650-661.
- Traxler, Franz 1997: The logic of social pacts, in: Fajertag, Guiseppe/Phillipe Pochet (Hg.) *Social Pacts in Europe*, Brüssel, S. 27-36.
- Traxler, Franz 1998: Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 39/1998, S. 235-260.
- Traxler, Franz 2000: Nationale Pakte im internationalen Vergleich, *WSI-Mitteilungen* 7/2000, S. 411-418.
- Traxler, Franz 2003: Bargaining (De)centralization, Macroeconomic Performance and Control over the Employment Relationship, *British Journal of Industrial Relations* 41/2003, S. 1-27.
- Traxler, Franz/Philippe C. Schmitter 1995: The emerging Euro-Polity and Organized Interests, *European Journal of International Relations* 1/1995, S. 191-218.
- Vilroxx, Jaques/Jan Van Leemput 1998: Belgium: The Great Transformation, in: Ferner, Anthony/Richard Hyman, *Changing Industrial Relations in Europe*. Second Edition, Oxford/Malden, S. 315- 347.
- Van Waarden, Frans, Renegotiating the welfare state through corporatist concertation. An introduction, in: ders./Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Renegotiating the welfare state. Flexible adjustment through corporatist concertation*, London/New York 2003, S. 3-24.
- Visser, Jelle 1998: Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/1998, S. 661-668.
- Visser, Jelle/ Joris van Ruysseveldt 1996: Weak corporatism going different ways? Industrial relations in the Netherlands and Belgium, in: dies. (Hg.), *Industrial Relations in Europe. Traditions and transitions*, Herleen, S. 205-264.
- Visser, Jelle/Anton Hemerijck 1998: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York.