

Anke Hassel

Soziale Pakte in Europa*

Dr. Anke Hassel, geb. 1965 in Altenkirchen/Westerwald, Studium der Soziologie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Rechtswissenschaft in Bonn und London, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Es gibt zahlreiche europäische Vorbilder für ein Bündnis für Arbeit: Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren in den Niederlanden, Irland, Italien, Portugal, Dänemark, Finnland, Griechenland und Norwegen dreiseitige Vereinbarungen abgeschlossen. In zwei Ländern, Belgien und Deutschland, gab es Initiativen zu einem Bündnis für Arbeit, die jedoch nicht zum Erfolg führten.¹ Diese Bündnisse für Arbeit - oder auch soziale Pakte - dienen der Verabredung einer gemeinsam koordinierten Strategie der wesentlichen Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Drei Ziele sollen damit erreicht werden: Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Sanierung der öffentlichen Haushalte.

*) Vortrag vom Workshop „Soziale Pakte - Aussichten für ein Bündnis für Arbeit“ am 16. September 1998 im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

1 Siehe zu den Entwicklungen in einzelnen Ländern: Richard Hyman/Anthony Ferner (Hrsg.): *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford 1998 und Guiseppa Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.): *Social Pacts in Europe*, Brüssel 1997.

Auch wenn sich die bestehenden sozialen Pakte in Europa nach Inhalt und Form erheblich unterscheiden, sind ihnen doch drei wesentliche Merkmale gemeinsam:

- Soziale Pakte sind strategisch und auf einen längeren Zeitraum angelegt. Sie sind in der Regel keine einmalige Abstimmung zwischen den Tarifparteien und der Regierung über eine oder wenige spezifische Reformmaßnahmen. Sie stellen überwiegend eine langfristige Verabredung zur Bearbeitung einer Reihe von Problemfeldern dar. Während einzelne Maßnahmen - etwa Lohnleitlinien - zeitlich definiert sind, ist der Pakt als solcher inhaltlich offen. Soziale Pakte zielen auf die Vereinbarung von Strategien zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise. Dadurch unterscheiden sie sich von anderen Formen ständiger Konzertierung und Konsultation der Tarifparteien durch die Regierung, die man in vielen westeuropäischen Ländern in tripartistischen Wirtschafts- und Sozialräten antrifft.
- Soziale Pakte beschränken sich nicht auf einen Themenbereich, sondern umfassen eine Reihe von Politikfeldern. Damit ermöglichen sie eine ressortübergreifende Reformpolitik sonst nur schwer zu erreichen ist. Politikfelder wie Tarif-, Sozial-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik sind heute im hohen Maße voneinander abhängig. Reformen in einem Bereich haben vielfältige Auswirkungen auf andere Bereiche. Hier hilft die breite Themenpalette sozialer Pakte, Reforminitiativen zu koordinieren und komplementäre Maßnahmen abzustimmen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich soziale Pakte von Tarifvereinbarungen. So ist das 1987 in Dänemark abgeschlossene Abkommen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, das die Lohnentwicklung auf vier Jahre festlegt, im Unterschied zum niederländischen Abkommen von Wassenaar, kein sozialer Pakt, da es keine weitergehende Koordinierung in anderen Politikfeldern nach sich zog.
- Die Teilnehmer an sozialen Pakten handeln unter Krisenbedingungen. Unter dem Eindruck, daß „etwas getan werden muß“, erarbeiten sie eine gemeinsame Problemdefinition. Zumindest in Teilen erarbeiten sie eine gemeinsame Auffassung davon, wie das Problem gelöst werden könnte. Geteilte Annahmen über Problemlösungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierungen eröffnen die Möglichkeit, Szenarien zu entwickeln, in denen alle Beteiligten einen relativen Zugewinn erwarten können. Diese Erwartung einer gemeinsamen Gewinnzone unterscheidet soziale Pakte von Tarifvereinbarungen mit Kompromißcharakter, in denen der Gewinn des einen als Verlust des anderen empfunden wird und dementsprechend Leistung und Gegenleistung eng definiert werden.
- Soziale Pakte sind somit mittelfristige, ressortübergreifende und kooperationsorientierte Vereinbarungen zwischen Regierung und Tarifparteien. Im Gegensatz zu den neo-korporatistischen Formen der Konzertierung in den siebziger Jahren erwarten die Gewerkschaften von zurückhaltender Lohnpolitik weniger materielle Anreize, als vielmehr Maßnahmen zur Wieder-

belebung der Arbeitsmärkte. Diese Verschiebung in den Inhalten des politischen Tausches ist auf die Unterschiede in den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der siebziger und der neunziger Jahre zurückzuführen: Hohe anhaltende Arbeitslosigkeit und deutlich niedrigere Wachstumsraten haben die Gewerkschaften nicht nur geschwächt, sondern auch ihren Status als Arbeitsmarktpartei für alle Arbeitnehmer schwinden lassen.

Zudem weisen Arbeitsmarktreforemen oftmals stärkere *regulative* als *redistributive* Aspekte auf.² In diesem Sinne kommt es bei den Tarifparteien

Übersicht 1: Soziale Pakte in Europa

Länder	Jahr	Name
Vereinbarungen über soziale Pakte		
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
Irland	1987	Programme for National Recovery
	1990	Programme for Economic and Social Progress
	1994	Programme for Competitiveness and Work
	1997	Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness
Italien	1992	Dreiseitige Vereinbarung zur Abschaffung der Scala Mobile
	1993	Ciampi Protokoll
	1996	Beschäftigungspakt (Accordo per il Lavoro)
Norwegen	1992	Solidarische Alternative
Portugal	1996	Tarifvertrag über den öffentlichen Dienst
	1996	Acordo de Concertado Social de Curto Prazo (ACSCP)
	1997	Strategischer Sozialer Pakt (Acordo de Concertacao Estrategica)
Gescheiterte soziale Pakte		
Belgien	1993	Globaler Plan
	1996	Verhandlungen über einen Vertrag über die Zukunft der Beschäftigung
	1998	Versuch einer nationalen Übereinkunft über einen nationalen Beschäftigungsplan
Deutschland	1996	Bündnis für Arbeit und Standortsicherung

² Siehe dazu Marino Regini: Still engaging in corporatism? Einige Lehren aus jüngsten italienischen Erfahrungen mit der Konzertierung um: Politische Vierteljahresschrift, 38. Jg (1997) Heft 2, S. 310.

weniger auf die Fähigkeit zum Ausgleich verbandsinterner distributiver Konflikte an, als auf die Möglichkeit, einen Konsens über die Bewertung und Lösung zentraler wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Probleme herzustellen. Daß konzertierte Aktionen der Tarifparteien und der Regierung heute eine andere Funktion haben als in den siebziger Jahren, zeigt sich daran, daß soziale Pakte auch in Ländern abgeschlossen wurden, die sowohl eine lange Tradition tripartistischer Konzertierung aufweisen (Niederlande und Norwegen), als auch in Ländern, denen in den siebziger Jahren die Fähigkeit zu konzertierten Absprachen generell abgesprochen wurden (z.B. Irland und Italien).

Themen und Politikfelder

In allen sozialen Pakten steht eine Vereinbarung über eine moderate Lohnentwicklung an erster Stelle. Die Bereitschaft der Gewerkschaften, niedrige Lohnstarifverträge nicht nur für ein Jahr, sondern längerfristig abzuschließen, ist die zwingende Vorbedingung für weitergehende Vereinbarungen. Die Lohnentwicklung wird entweder durch Lohnleitlinien über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren für die gesamte Volkswirtschaft festgelegt (Irland) oder man einigt sich darauf, daß sie die Preissteigerung nicht wesentlich übersteigt (Italien) bzw. sich an der Lohnentwicklung in anderen europäischen Ländern orientiert (Belgien, Niederlande). In Portugal wurde für 1996 eine feste Lohnleitlinie vereinbart. Für die folgenden Jahre galt die Faustregel, daß Lohnerhöhungen nur knapp die Hälfte der Produktivitätszuwächse betragen dürfen. In einigen Ländern wurden zudem frühere Formen der automatischen Indexierung von Löhnen an die Preissteigerung wieder aufgehoben (etwa in Belgien und Italien), um Lohnentwicklungen besser steuern zu können.

Zentrale Lohnvereinbarungen gehen Hand in Hand mit einer Bedeutungszunahme von dezentralen Tarifverhandlungen. Festgelegte Obergrenzen für Lohnerhöhungen durch die zentralen Tarifparteien verhindern Tarifverhandlungen auf der Branchen- und Unternehmensebene nicht. Die Tarifparteien entwickeln vielmehr Regeln und Prozeduren, durch die zentrale Vorgaben über allgemeine Lohnentwicklungen mit dezentralen Verhandlungen kombiniert werden können. Hierzu zählen die Vergütung unternehmensspezifischer Produktivitätsentwicklungen und die Schaffung arbeitsplatzbezogener Anreize. In Italien wurde nach der Vereinbarung zur Abschaffung der Lohnindexierung (Scala Mobile) im Jahr 1992 im zweiten Schritt das Tarifverhandlungssystem reguliert und systematisiert. Es wurden zwei Ebenen der Tarifverhandlungen mit jeweils eigenen Verhandlungsmodi eingerichtet: Zentrale Verhandlungen sollen die allgemeine Lohnentwicklung steuern; Branchen- und Betriebsverhandlungen relative Lohnniveaus festlegen. Auch in den Niederlanden hat die Vereinbarung von Wassenaar (1982) zu einer „organisierten Dezentralisierung“³ des Tarifverhandlungssystems geführt. In den

3 Siehe zum Begriff und zur Unterscheidung von Formen der nicht organisierten Dezentralisierung Franz Traxler: Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations, in: Colin Crouch/Franz Traxler.: Organized Industrial Relations in Europe: What Future?, Aldershurt 1996, S. 3-20.

irischen Vereinbarungen wurde den zentralen Lohnerhöhungen die Möglichkeit dezentraler Verhandlungen über produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen unter eng definierten Bedingungen (Fristen und Obergrenzen) hinzugefügt.

Übersicht 2: Themen und Politikfelder sozialer Pakte in Europa

Länder	Lohn	Tarif-system	Arbeitszeit-verkürzung	Arbeits-beschaffung	Steuer-anreize	Soziale Sicherung	Bildung/Aus-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

XX = zentrales Politikfeld; X = behandeltes Politikfeld; - = nicht behandeltes Politikfeld

In allen Ländern war die Entwicklung der Tarifverhandlungssysteme im öffentlichen Dienst ein gesonderter Gegenstand von Reformen. Während in Portugal Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst modernisiert und zum Teil erstmals reguliert wurden, dienten die Reformen der Lohnfindung in Irland, den Niederlanden und Italien der Abkoppelung der Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst von jener der Privatwirtschaft. Für die Regierungen war sowohl die allgemeine Senkung der Zuwachsraten der Lohnsumme im öffentlichen Dienst von Bedeutung, als auch die Frage der Steuerbarkeit von Lohnentwicklungen.

In einigen Ländern (Niederlande und Portugal) zeigten sich die Arbeitgeber bereit, in Verhandlungen über Arbeitszeitverkürzung einzutreten. Dies ermöglichte den Gewerkschaften ihrerseits, eine zurückhaltende Lohnpolitik zu verfolgen. In den Niederlanden der späten siebziger und frühen achtziger Jahre war die Weigerung der Arbeitgeber, über Arbeitszeitverkürzungen überhaupt zu verhandeln, ein wichtiger Streitpunkt in der stagnierenden und konflikthaften Tarifaueinandersetzung. Nach Abschluß des Abkommens von Wassenaar konnte im Laufe der achtziger Jahre die Arbeitszeit jedoch schrittweise auf 36 Stunden verkürzt werden.

Bedeutsamer und weitreichender waren jedoch die Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Steuerpolitik und Bildungspolitik. Der norwegische Vertrag zur „Solidarischen Alternative“ von 1992 sah vor, daß alle öffentlichen Ausgaben daraufhin überprüft werden sollten, inwieweit passive Transferzahlungen des Staates an Arbeitslose durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ersetzt werden könnten. Wie Transferleistungen an Nichterwerbstätige durch die öffentliche Hand in eine Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten und Anreize zur Arbeitsaufnahme umgewandelt werden können, ist grundsätzliche Frage aller Programme.

Neue Arbeitsbeschaffungsprogramme für ausgegrenzte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt wurden entwickelt. In Irland und den Niederlanden wurden Arbeitserfahrungsprogramme in der Form von Praktika für Langzeitarbeitslose eingeführt. In den Niederlanden gab es darüber hinaus zielgruppenorientierte Programme wie etwa die Vereinbarung zur Schaffung von Arbeitsplätzen für ethnische Minderheiten im Jahr 1990.

In der Steuerpolitik wurde in Irland und Portugal verabredet, mit Steuersenkungen Arbeitnehmereinkommen zu entlasten und dadurch Lohnzurückhaltung zu belohnen. Zugleich erhielten in Italien und Irland Unternehmen steuerliche Anreize, Arbeitsplätze zu schaffen. Steuererleichterung für Unternehmen in Italien sollten die Integration von jungen Menschen (unter 32), von Langzeitarbeitslosen und Behinderten ins Erwerbsleben fördern.

Für die von hohen Renten- und Sozialausgaben belasteten Länder Italien und Holland war die Verringerung der Rentenansprüche für Personen unterhalb des Rentenalters ein wesentliches Reformprojekt. In beiden Ländern wurden die Rentensysteme zunehmend durch „jüngere“ Rentenempfänger belastet (in den Niederlanden verursacht durch den stetig steigenden Anteil von Empfängern von Erwerbsunfähigkeitsrenten; in Italien durch Senioritätsrenten, die jeder Arbeitnehmer nach 35 Jahren Beschäftigung erhalten konnte). Die Rentenreformen 1993 in den Niederlanden und 1995 in Italien reduzierten sowohl Ansprüche als auch Leistungen drastisch.

Maßnahmen zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung gab es in Italien und in Portugal. In Portugal wurde ein individuelles Recht auf eine mindestens einjährige Ausbildung für alle Jugendlichen geschaffen. Zudem wurde in Italien die allgemeine Schulpflicht verlängert. Flexibilisierung, insbesondere in Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit und starken Senioritätsrechten für Beschäftigte, sollte den Arbeitsmarkt aktivieren. In Italien wurde die Leiharbeit, von der man sich eine ebensolche Wirkung erhoffte, erstmals legalisiert. Ebenso gehörte die Lockerung des Kündigungsschutzes (Portugal) zu den flexibilisierenden Elementen des sozialen Paktes.

Man kann bei den sozialen Pakten einen Entwicklungsverlauf beobachten. Während zunächst kostenorientiertes Krisenmanagement die Wettbewerbsfähigkeit der privaten Industrie verbessern sollte, gewannen im Laufe der Zeit zunehmend sozialpolitische Elemente an Bedeutung. Der erste in Irland geschlossene Pakt zur „Nationalen Erholung“ zielte primär auf die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Auch in den Niederlanden herrschte 1982 Übereinstimmung darüber, daß „eine Verbesserung der Profitabilität der holländischen Industrie eine unabdingbare Voraussetzung für jede Strategie sei, deren Ziel wirtschaftliche Erholung und Beschäftigungswachstum ist“⁴. Nach einer ersten Phase der Lohnzurückhaltung und ersten positiven Reaktionen der Wirtschaft verlagert sich jedoch der Schwerpunkt der Ver-

4 Siehe Jelle Visser/Anton Hemerjick: Ein holländisches Wunder. Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlande, Frankfurt/M. 1998, S. 112.

einbarungen. Das 1996 in Irland abgeschlossene Abkommen trug den Titel „Inklusion, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit“ - in dieser Reihenfolge. Auch in Italien folgte der Abschaffung der Lohnindexierung und der Reform des Tarifsystems durch das Ciampi-Protokoll eine Vereinbarung zum Beschäftigungswachstum. Die Kostenminderung für die privaten Unternehmen und die beginnende Entlastung öffentlicher Haushalte eröffneten zusätzliche Spielräume, um ausgegrenzte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern.

Formen und Verfahren

Die gemeinsame Problemwahrnehmung der Tarifparteien und Regierungen ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Vereinbarung sozialer Pakte. In der Regel gehen dem heftige Auseinandersetzungen voraus, die erst im Kontext einer tiefen wirtschaftlichen und politischen Krise zu Annäherungen der Arbeitsmarktparteien führen. Die Niederlande litten 1982 unter den Folgen der zweiten Ölpreiskrise von 1979 und einer rapide ansteigenden Arbeitslosigkeit. Politisch war die Große Koalition, die nach den Wahlen 1981 gebildet worden war, bereits nach einem Jahr gescheitert und wurde durch eine Mitte-Rechts-Koalition unter Rud Lubbers ersetzt.

Irland hatte 1987 eine lange Rezessionsphase hinter sich, die zunächst parallel zur Rezession der britischen Wirtschaft verlaufen war, jedoch nicht den Aufschwung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nach sich zog. 1987 lag die Arbeitslosenquote bei 18 Prozent, und die Staatsverschuldung belief sich auf 130 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP). Italien litt ebenso an einer chronischen, extremen Staatsverschuldung. Hier fiel die Vereinbarung zur Abschaffung der Lohnindexierung mit dem Kollaps des politischen Systems zusammen, dem mehrere sogenannte „technokratische“ Regierungen (Ciampi, Berlusconi, Dini) folgten. Diese nutzten die Kooperation mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, um ihre politische Legitimation zu steigern. Portugal versuchte unter seiner liberal-konservativen Regierung ab 1987 den Anschluß an das europäische Wirtschaftsmodell zu erreichen. Nur in Norwegen war das politische und wirtschaftliche Klima vor Abschluß des Solidaritätspakts vergleichsweise stabil.

Diese politischen und wirtschaftlichen Krisensituationen führten nicht automatisch zu einer Annäherung der Positionen, sondern zunächst zu verschärften Auseinandersetzungen: In den Niederlanden verfolgten die Gewerkschaften in den Jahren vor Wassenaar eine Strategie der Arbeitszeitverkürzung, die sich an die Vorgaben des Europäischen Gewerkschaftsbunds anlehnte. Arbeitszeitverkürzungen wurden jedoch von den Arbeitgebern als Element zur Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme kategorisch abgelehnt. In Italien fand kurz vor dem Abkommen von 1992 noch ein Generalstreik der Gewerkschaften gegen die Abschaffung der Lohnindexierung statt. Daß sie der Vereinbarung dennoch zustimmte, stellte die Gewerkschaftsführung unter einen erheblichen Druck: Am Tag nach der Unterzeichnung

der Vereinbarung bot Bruno Trentin, der Vorsitzende der Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), seiner Organisation den Rücktritt an. Die einzige Legitimation für die Entscheidung der Gewerkschaftsführung bestand in der Überzeugung, daß sie nicht allein dem Interesse ihrer Mitgliedschaft, sondern einem weitergehenden gesellschaftlichen Interesse an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Wiederbelebung der Wirtschaft gefolgt war. Dieses Zugeständnis an eine „beschäftigungsfördernde“ Lohnpolitik stellte sich bei den Gewerkschaften erst im Laufe der Verhandlungen ein; es konnte nicht vorausgesetzt werden.

Daß die Gewerkschaften niedrigere Lohnentwicklungen im Interesse des Beschäftigungswachstums akzeptierten, ist nicht nur mit der eindeutigen Position der Regierung zur Lohnzurückhaltung zu erklären, sondern auch mit ihrer Entschlossenheit zur Intervention. Zumindest in den Fällen Portugal und Niederlande ließen die Regierungen keinen Zweifel daran, daß sie in das Tarifsysteem eingreifen würden. In Belgien hat die Regierung diese Drohung nach dem Scheitern des Paktes wahr gemacht und ein Gesetz zur „Förderung von Beschäftigung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit“ verabschiedet. Das Gesetz koppelt belgische Lohnerhöhungen an die Lohnentwicklung der drei wichtigsten Handelspartner.⁵ In den Niederlanden bewegten sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erst unter massivem Druck der neuen Regierung aufeinander zu.

Nachdem die Tarifparteien im Schatten einer Interventionsdrohung verhandeln mußten, waren sie oftmals selbst - ohne die moderierende Rolle der Regierung - in der Lage, Vereinbarungen auszuhandeln. In Irland und Portugal ging sogar die Initiative zur Vereinbarung eines sozialen Paktes von den Gewerkschaften aus. Der irische Gewerkschaftsbund ICTU bot der Fianna Fail-Minderheitsregierung die Verhandlung eines 10-Jahres-Plans an. In Portugal hatte die UGT bereits in den frühen neunziger Jahren einen Plan mit Vorschlägen zur „Modernisierung Portugals“ vorgelegt, der später in die Verhandlungen einging. Nur in Norwegen läßt sich die Vereinbarung eines solchen Paktes auf die Initiative der Regierung zurückführen, die eine parlamentarische Kommission beauftragte. Diese veröffentlichte 1991 eine „Nationale Strategie für Beschäftigungswachstum in den neunziger Jahren“.

Für die Gewerkschaften kam bei der Verhandlung der Pakte erschwerend hinzu, daß sowohl die allgemeine Lohnzurückhaltung als auch die Abkoppelung der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst von der allgemeinen Lohnsteigerung Vorleistungen waren. Ihnen standen keine Garantien über Beschäftigungswachstum oder über die Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze gegenüber. Zwar wurde in den irischen Pakten regelmäßig die Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen in der privaten Wirtschaft als Ziel vorgegeben. In die Pflicht nehmen konnte man die Unternehmen dafür jedoch nicht. Debatten über Arbeitsplatzgarantien gab es hingegen in

5 Siehe zum belgischen Fall auch Jacques Vilroxx: Tarifpolitik am Wendepunkt. Zum Wandel der Tarifvertragsbeziehungen in Belgien in den 90er Jahren, in: WSI-Mitteilungen 7/1998, S. 478.

Deutschland und Belgien. In beiden Ländern hat die Weigerung der Arbeitgeber und/oder Regierungen, auf Garantieforderungen einzugehen, zum Scheitern sozialer Pakte beigetragen.

Die Asymmetrie zwischen den Vorleistungen der Gewerkschaften und der unbestimmten Hoffnung auf ein dadurch induziertes Beschäftigungswachstum führte zu mehr Konflikten und Unzufriedenheit auf der Gewerkschaftsseite als bei den anderen Teilnehmern sozialer Pakte. Auch nach dem Abschluß von sozialen Pakten gab es Arbeitskämpfe und größere Proteste gegen weiterführende Reformen, insbesondere nach Ablauf einer Schonfrist von einigen Jahren. Die Vereinbarungen führten somit nicht automatisch zu einem Einverständnis der Gewerkschaften mit allen sozialpolitischen Reformvorhaben der Regierung. In den Niederlanden konnten z.B. die Kürzungen der Ansprüche der Erwerbsunfähigkeitsrente 1993 nur unter massivem Protest der Gewerkschaften und unter erneuter Interventionsdrohung der Regierung vorgenommen werden. In Italien hatte sich die Stimmung der Tarifparteien 1996/97 im Vergleich zu den Jahren 1993 bis 1995 deutlich verschlechtert. Auch in Norwegen waren die Tarifverhandlungen 1996 von heftigen Konflikten begleitet, bei denen die Gewerkschaften nur widerstrebend wieder in die Strategie der moderaten Lohnentwicklung einwilligten.

In Portugal wurde die Vereinbarung von Beginn an von der ehemals kommunistischen Gewerkschaft Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) boykottiert. Die CGTP hat weder das Abkommen von 1990 noch das von 1996 unterschrieben. Allein zwei Teilabkommen im Jahr 1991 hat sie mitunterzeichnet. Für die Tragfähigkeit des strategischen Paktes hat die Verweigerung der CGTP erhebliche negative Auswirkungen, da sie die mitgliederstärkste Gewerkschaft in Portugal ist. Die União Geral dos Trabalhadores (UGT), die für die Gewerkschaften den strategischen Pakt verhandelte, vertritt nur etwa ein Viertel der Gewerkschaftsmitglieder. Sollte die CGTP auch in der Zukunft die Vereinbarungen nicht mitunterzeichnen wollen, so wird man den Fall Portugal nicht mehr zu den erfolgreicherer sozialen Pakten zählen können.

Unter den Teilnehmern an den sozialen Pakten haben Momente der Unzufriedenheit bislang noch in keinem Fall zu einer Aufkündigung der bereits getroffenen Vereinbarungen geführt. Das notwendige „loyale Verhalten“ der Akteure (in den Worten von Sergio Cofferati, Generalsekretär der CGIL) wurde durch kurzfristige Tarifkonflikte nicht aufgebrochen.

Institutionelle Einbettung

Gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien können für die Verhandlungen von sozialen Pakten in zweierlei Hinsicht eine wesentliche Rolle spielen. Erstens legen bestehende tripartistische Institutionen im Vorfeld fest, wer die beteiligten Akteure an den Pakten sein werden. Da die Mitglieder der tripartistischen Wirtschafts- und Sozialräte bereits etabliert sind, werden

mögliche Konflikte über ihre Repräsentativität und ihren tarifpolitischen Einfluß gering gehalten. In den Niederlanden wurde das von den Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelte Abkommen von Wassenaar im Anschluß von allen Mitgliedsorganisationen der Stiftung der Arbeit unterzeichnet. In diesem Sinne übt die Mitgliedschaft in tripartistischen Organisationen als solche bereits Druck auf die Mitgliedsorganisationen zur Beteiligung an den Pakten aus. In Ansätzen gelang dies auch im Fall der portugiesischen CGTP, die seit 1987 Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats ist und sich in dieser Eigenschaft kritisch an der regionalen und örtlichen Umsetzung des Paktes beteiligt. Die sozialen Pakte wirken ihrerseits belebend auf die Rolle tripartistischer Institutionen wie auch auf die Frage der Repräsentativität der beteiligten Verbände.

Gleichzeitig legt die Definition der Teilnehmer durch die Mitglieder tripartistischer Institutionen in der Regel auch fest, wer *nicht* an Verhandlungen von sozialen Pakten beteiligt ist. In keinem Fall waren etwa Vertreter der Zentralbanken involviert. Im Hinblick auf andere gesellschaftliche Gruppen gehörten nur in Irland in der letzten Vereinbarung von 1997 „Partnership 2000“ auch Vertreter von Arbeitslosenorganisationen zu den beteiligten Verbänden.

Übersicht 3: Gemeinsame Institutionen der Tarifparteien

Länder	Institutionen	Zusammensetzung	Funktion
Irland	National Economic and Social Council	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung	Konsultation
	Employer-Labour Conference (1970)	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung	Lohnverhandlungen
	Labour Court	Arbeitgeber und Gewerkschaften	Schlichtung
	Joint Labour Committees	Arbeitgeber und Gewerkschaften	handeln Mindestlöhne aus
Niederlande	Stichting van de Arbeid (1945)	Arbeitgeber und Gewerkschaften	Beratungsorgan
	Sociaal-Economische Raad (1950)	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung	Beratung, Gutachter
Italien	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Nationaler Wirtschafts- und Arbeitsrat)	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung	Forschung, Information, Beratung
Portugal	Conselho Permanente de Concertacao Social (Ständiger Ausschuß für soziale Konzertierung innerhalb des Wirtschafts- und Sozialrats) (seit 1984)	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung	Konsultation im Bereich der Preisentwicklung, Einkommenspolitik und der ökonomischen Entwicklung

Zweitens garantieren tripartistische Institutionen ein Forum, Vereinbarungen außerhalb der unmittelbaren Verteilungskonflikte zu diskutieren. Die regelmäßige Teilnahme an gemeinsamen Diskussionen über wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Entwicklungen bietet eine gute Möglichkeit zum Austausch und zur Rechtfertigung unterschiedlicher Argumente. Die portugiesischen Gewerkschaften UGT und CGTP brachten zum Beispiel ihre Pläne zur Modernisierung Portugals zunächst regelmäßig in die Konsultationen des Ständigen Ausschusses für soziale Konzertierung innerhalb des Wirtschafts- und Sozialrates ein. Auch in Irland war man bereits seit der Gründung der Employer-Labour-Conference im Jahr 1970 daran gewöhnt, über Lohnfragen auf zentraler Ebene zu verhandeln.

Allerdings führen gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien nicht automatisch zum Erfolg, sondern sie lassen sich ebenso zum Austausch ritualisierter Positionen instrumentalisieren. In Belgien verhalf der bestehende Nationale Arbeitsrat der Regierung nicht zum Abschluß eines sozialen Pakts. Auch in Spanien hat die Einrichtung des tripartistischen Wirtschafts- und Sozialrats noch nicht zu weitergehenden Vereinbarungen der Tarifparteien geführt.

Übersicht 4: Durch soziale Pakte geschaffene Institutionen

Länder	Institution	Zusammensetzung	Funktion
Italien	Nationaler Rat für Berufsbildung (1996)	Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung (mit Beteiligung der Regionen)	Organisation von eigenen Ausbildungslehrgängen
Portugal	Arbeitsschutzkommissionen (1991); (nicht umgesetzt)	Arbeitgeber und Gewerkschaften	Verbesserung des Arbeitsschutz und der Partizipation der Arbeitnehmer im Betrieb
Irland	Labour Relations Commission (1991)	Arbeitgeber und Gewerkschaften	Schlichtungsbehörde
	Central Review Committee (1987)		Überwachung des PNR

Soziale Pakte haben auch zur Schaffung neuer tripartistischer Institutionen geführt (siehe Übersicht 4). Diese neuen gemeinsamen Einrichtungen dienen entweder der Evaluierung der sozialen Pakte oder sie erfüllen Funktionen, die bei der Verhandlung der Pakte als institutionell unzureichend entwickelt beurteilt wurden. In Irland wurde das Central Review Committee zur Überwachung des ersten „Programme for National Recovery“ geschaffen. In Italien wurden dem zuvor eher auf Forschung und Information reduzierten Nationalen Rat für Wirtschaft und Arbeit durch das Ciampi-Protokoll neue Konsultationsaufgaben übertragen.

Bestehende Probleme bei der Moderation von Tarifkonflikten sollten zum Beispiel in Irland durch die Schaffung der Labour Relations Commission behoben werden. In Italien wurde durch den Beschäftigungspakt von 1996 beschlossen, daß ein Nationaler Rat für Berufsbildung unter der Leitung des Arbeitsministeriums die Organisation und Reform der beruflichen Bildung vorantreiben soll. In Portugal sah ein Abkommen aus dem Jahr 1991, an dem auch die CGTP beteiligt war, die Einrichtung von Arbeitsschutzkommissionen vor. Aufgrund von Rivalitäten zwischen den Gewerkschaften wurde dieses Abkommen jedoch nicht umgesetzt. Gemeinsame Einrichtungen können somit die Annäherung unterschiedlicher Positionen unterstützen; zugleich können gemeinsame Positionen zur Schaffung weiterer gemeinsamer Einrichtungen führen.

Erfolgsbedingungen sozialer Pakte

Erfahrungen einzelner Länder mit dem Abschluß dreiseitiger Pakte lassen sich nicht direkt auf ein anderes Land übertragen. Dafür sind die Ausgangslagen in den Ländern zu verschieden. Allerdings kann man einige institutionelle und politische Voraussetzungen benennen, die in den hier betrachteten Ländern wesentlich zum Abschluß solcher Vereinbarungen beigetragen haben.

Die *erste Bedingung* ist, daß die Tarifparteien hinreichend organisiert sind. In Ländern mit zu schwachen Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden sind dreiseitigen Vereinbarungen nicht zu verwirklichen. Verbandliche Geschlossenheit fördert die Bündnisfähigkeit. Rivalitäten zwischen einzelnen Verbänden, wie im Beispiel Portugals, können die Umsetzung von Bündnissen erschweren. Allerdings scheint die zentralisierte Organisationsform der beteiligten Verbände (Umfassenheit), die für die Konzertierung der siebziger Jahre eine entscheidende Rolle gespielt hat, an Bedeutung verloren zu haben.

Zweitens müssen die Teilnehmer an den Paktverhandlungen eine gemeinsame Position zur Rolle der Lohnpolitik für das Beschäftigungswachstums entwickeln. Diese Übereinstimmung in der Kriseninterpretation kommt in der Regel dadurch zustande, daß Gewerkschaften eine Verantwortung der Lohnpolitik für die Beschäftigungsentwicklung akzeptieren. Eine eindeutige Interpretation der Natur der Krise auf dem Arbeitsmarkt ist damit eine unerläßliche Voraussetzung für einen nationalen Konsens zu ihrer Heilung.

Drittens muß sich der Kooperationswillen zwischen den Akteuren auch auf die Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit der Arbeitsmarktparteien erstrecken. Nicht nur die verschiedenen Politikfelder sind in hohem Maß voneinander abhängig, sondern auch die Regulierungsformen einzelner Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dies gilt insbesondere dort, wo Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in vielfältiger Weise in die Arbeits- und Sozialverwaltung integriert sind. Reformen sind nur gemeinsam möglich, nicht aber gegeneinander oder durch die Übervorteilung einer Seite.

Viertens sollten gemeinsame Einrichtungen einen Dialog zwischen den drei Seiten außerhalb von Tarifverhandlungen ermöglichen. Dies trägt zur Versachlichung der Reformdebatte bei.

Eine sachorientierte, kooperationsbereite und tabufreie Debatte über die wesentlichen Probleme des Arbeitsmarktes zwischen den organisierten Arbeitsmarktparteien und unter der Bedingung gegenseitiger Toleranz ist damit der erste Schritt und die ausschlaggebende Voraussetzung zum Abschluß eines sozialen Pakts.