

## Interessenvermittlung in den mittelosteuropäischen Transformationsstaaten: Arbeits- und Sozialpolitik in Polen\*

*Welchen Einfluss hatten Interessenorganisationen der Beschäftigten und der Unternehmen auf die Arbeits- und Sozialpolitik im Transformationsprozess Mittelosteuropas? Die Arbeitsrechts- und die Rentenreform als zwei zentrale Reformprojekte der 90er-Jahre in Polen stehen im Zentrum der Untersuchung. Die Gewerkschaften repräsentierten die handlungsfähigste Gruppe von Kollektivakteuren und waren in alle politischen Koalitionen der 90er-Jahre eingebunden, während die Wirtschaftsverbände erst am Anfang ihres Entwicklungsprozesses standen. Dennoch konnten die Gewerkschaften ihre Machtressourcen nur dann in erfolgreiche Einflussnahme umsetzen, wenn sie sozialen Protest mobilisierten und wenn sie nicht mit dem Widerstand wichtiger Akteure in der Regierung konfrontiert waren. Die ideologische Ausrichtung der Regierung auf der Links-Rechts-Skala spielte hingegen keine Rolle bei den Entscheidungsprozessen. Der Wandel der gewerkschaftlichen Mobilisierungsfähigkeit und der Akteurskonstellationen in der Regierung führte zu instabilen Politikzyklen, in denen sich Phasen der Stärkung der Arbeitsstandards und der sozialen Sicherung mit Phasen der Deregulierung abwechselten. Im Resultat ist es nicht zu einem radikalen Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen und arbeitsrechtlicher Standards gekommen, es ist auch kein spezifisch „mittelosteuropäisches“ Modell des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsregulierung entstanden. Die Entwicklung war vielmehr durch ein „muddling through“ gekennzeichnet, durch das sich eine Mischung liberaler und konservativ-korporatistischen Modelle entwickelte.*

### Inhalt

1. Einleitung	424
2. Forschungsdiskussion und Hypothesen	425
3. Datengrundlage und Methode	428
4. Das Akteursfeld der Arbeitsrechts- und der Rentenreform	430
5. Ein gewerkschaftlicher Erfolg: Die Arbeitsrechtsreform von 1996	433
a) Der historische Hintergrund der Reform	433
b) Akteurskonstellation und zentrale Konfliktlinien	434

\* Ich danke den Herausgebern und der Redaktion der Zeitschrift für Politikwissenschaft für ihre hilfreichen Hinweise sowie insbesondere einem anonymen Gutachter, dessen ausführliche Kommentare und Kritik sehr zu der Entwicklung des Textes beigetragen haben.

c) Einfluss und Erfolg unterschiedlicher Akteursgruppen	436
6. Die disziplinierende Wirkung der Regierungsbeteiligung:	
Die Rentenreform von 1998	440
a) Der historische Hintergrund der Reform	440
b) Akteurskonstellation und zentrale Konfliktlinien	441
c) Einfluss und Erfolg unterschiedlicher Akteursgruppen	444
7. Schluss	449
Literatur	452

## 1. Einleitung

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittelosteuropa sowie der Transformation zur Demokratie und einer kapitalistischen Wirtschaftsverfassung entstand die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsregulierung. Kovács (2002) hat drei mögliche Szenarien dieser Entwicklung unterschieden: einen radikalen Bruch durch die Übernahme des von Thatcher und Reagan vorgeführten Weges der Deregulierung, eine pfadabhängige Fortsetzung des kommunistischen staatlichen Paternalismus, oder ein langsames „muddling through“, eine „great variety of ‚small transformations‘“ (Kovács 2002: 193). Die Wahl zwischen diesen Szenarien fand in einer Situation statt, die von einem großen sozialen Konfliktpotenzial geprägt war. Die Bevölkerung der postkommunistischen Länder in Mittelosteuropa begrüßte den Wandel zu einer kapitalistischen Gesellschaft, ohne die im Kommunismus geprägten Werte der sozialen Sicherheit aufgeben zu wollen, wie Gardawski (1996) überzeugend in seiner Analyse der Haltung polnischer Arbeiter zeigte. Zugleich waren hohe soziale Kosten der Transformation zu erwarten und Konflikte kaum zu umgehen. Als einzige Gruppe von Interessenorganisationen verfügten die Gewerkschaften über Strukturen, Ressourcen und eine große Mitgliederbasis. Autoren wie Przeworski (1991) sahen daher die Haltung der Gewerkschaften zu den Reformen als einen entscheidenden Einflussfaktor auf deren Verlauf.

Im Folgenden werden die Beziehungen zwischen Interessenorganisationen und Staat in den mittelosteuropäischen Transformationsstaaten am Beispiel zweier zentraler Reformprojekte in den Politikfeldern Arbeit und Soziales in Polen untersucht. Im Fokus der Analyse stehen die Arbeitsrechtsreform von 1996 und die Rentenreform von 1998. Beide Reformen wurden in unterschiedlichen Legislaturperioden und unter unterschiedlichen Regierungskoalitionen verabschiedet, was einen Vergleich des Einflusses von Interessenorganisationen unter unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen erlaubt. Genutzt werden quantitative Daten aus Interviews mit Politikfeldakteuren, die mit netzwerkanalytischen Methoden ausgewertet werden.

Eine Anmerkung ist dabei zum Gebrauch des Begriffs Transformationsperiode nötig: Im Sinne dieses Beitrags ist die Transformationsperiode nicht auf den Zeitraum bis zu den ersten demokratischen Wahlen oder den zentralen Verfassungsreformen begrenzt. Merkel (2007) benennt vier Dimensionen des politischen Transformationsprozesses: die institutionelle Transformation (Verfassungsgebung, Herausbildung staatlicher Institutionen), die repräsen-

tative Transformation (Herausbildung von Parteien und Interessenorganisationen), die Verhaltenstransformation und die Transformation der politischen Kultur (vgl. auch Schneider 1997). Die Transformation benötigt in diesen Dimensionen jeweils einen unterschiedlichen Zeitrahmen. Während die institutionelle Transformation in Mittelosteuropa bereits in der ersten Hälfte der 90er-Jahre abgeschlossen wurde, dauerte die Entwicklung der Interessenorganisationen und die Transformation der politischen Kultur deutlich länger. Jasiacki (2002) zeigt, dass sich die Arbeitgeberverbände erst Ende der 90er-Jahre organisatorisch zu konsolidieren begannen; Kohl und Platzer sprechen noch 2004 von einem „transformationsgesellschaftlichen Modell“ der tripartistischen und der industriellen Beziehungen. Die Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen bleiben nach Auffassung einiger Autoren (vgl. Staniszki 2000; Hausner/Marody 2000) noch lange nach der institutionellen Transformation durch transformtionsspezifische klientelistische Beziehungen zwischen ehemaligen kommunistischen Eliten in Staat und Wirtschaft geprägt. Im Folgenden werden daher die gesamten 90er-Jahre als Transformationsperiode bezeichnet.

In diesem Beitrag werden vier Hypothesen empirisch überprüft. Gemäß den ersten beiden ist die Konstellation staatlicher Akteure zentral für das Ergebnis der Reformen und für die Durchsetzung unterschiedlicher sozialer Interessen: Entscheidend kann dabei (a) die ideologische Orientierung der Regierungskoalition auf der Links-Rechts-Achse oder (b) die Konstellation der an Entscheidungsprozessen beteiligten Regierungsakteure sein, wobei im zweiten Fall angenommen wird, dass einige Regierungsakteure den Interessen der Gewerkschaften zuneigen, während andere Wirtschaftsinteressen bevorzugen. Die beiden anderen Hypothesen beziehen sich auf den Einfluss von Interessenorganisationen außerhalb des Regierungs- und Parteiensystems, wobei entsprechend der besonderen Bedeutung der Gewerkschaften in Mittelosteuropa auf diese Akteure fokussiert wird. Dabei wird zum ersten die in der Forschung dominierende These der gewerkschaftlichen Einflusslosigkeit aufgegriffen: Demnach haben Gewerkschaften trotz ihrer Organisationsressourcen keinen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse nehmen können, was nach Ost (2001) und Avdagic (2003) paradoxerweise an ihren politischen Bindungen zu Parteien lag, die zu einer Zurückstellung gewerkschaftlicher Forderungen führten. Zum zweiten wird im Anschluss an die Machtressourcentheorie eine alternative Hypothese vorgeschlagen: Demnach hing die Fähigkeit der Gewerkschaften, ihre Bindungen zu politischen Parteien in Einfluss umzusetzen, von der Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit der von ihnen repräsentierten sozialen Gruppen ab.

## *2. Forschungsdiskussion und Hypothesen*

Der Transformationsprozess der mittelosteuropäischen Länder barg ein hohes soziales Konfliktpotenzial: Auf der einen Seite war er mit hohen sozialen Kosten in Form von Reallohnsenkungen und Entlassungen verbunden, auf der anderen Seite existierte ein hoher sozialer Erwartungsdruck in Bezug auf die Verbesserung des Lebensstandards und die Bewahrung sozialer Sicherheit (Gardawski 1996; Vanhuyse 2006). Daher erwarteten Autoren wie Przeworski soziale Konflikte und erhebliche Schwierigkeiten für die Durchführung der Reformen: „Even when people do support the radical treatment at the outset, the limited data

we have indicate that this support erodes, often drastically, as social costs are experienced“ (1991: 167). Interessenorganisationen waren zwar in den mittelosteuropäischen Transformationsstaaten sehr schwach. „Post-socialism lacks suitable forms of interest representation and mediation“ stellten Nielsen u. a. (1995: 28 f.) fest. Es gab allerdings einen großen Unterschied zwischen den Organisationen der Unternehmen und der Beschäftigten: Während Arbeitgeberverbände unter geringen Mitgliederzahlen, fehlenden Ressourcen und Zersplitterung litten (Wiesenthal 1999), verfügten Gewerkschaften über funktionsfähige Organisationsstrukturen, genügend Ressourcen und eine große Mitgliedschaft. Angesichts des sozialen Konfliktpotenzials der Transformation war daher die Haltung der Gewerkschaften eine entscheidende Variable für den Fortgang der Reformen (Przeworski 1991: 181).

Die mittelosteuropäischen Gewerkschaften sahen sich allerdings mit einem organisationspolitischen Dilemma konfrontiert (Deppe/Tatur 2002): Einerseits sollten sie als Interessenvertretung der Beschäftigten fungieren, andererseits waren sie am Erfolg der Transformation interessiert, sei es weil sie sich selbst als „Modernisierer“ und „Reformer“ verstanden (Deppe/Tatur 2002: 92), sei es weil ihnen ein alternativer Politikentwurf fehlte (Ost/Crowley 2001: 230). Dieses Dilemma bedeutete, Beschäftigteninteressen zu verteidigen, aber zugleich den Fortgang der wirtschaftlichen und politischen Reformen nicht zu gefährden.

Das Dilemma der Gewerkschaften wird auch in den beiden in diesem Beitrag untersuchten Reformen aus der Transformationsperiode Polens deutlich werden. Dabei handelt es sich um zwei besonders wichtige Gesetzesprojekte der 90er-Jahre. Die Arbeitsrechtsreform, über die zwischen 1994 und 1996 verhandelt wurde, ersetzte das bis dahin geltende sozialistische Arbeitsrecht. Die zwischen 1995 und 1998 verhandelte Rentenreform bedeutete einen tiefen Bruch mit dem Anfang der 90er-Jahre geschaffenen Rentensystem. Zum Thema Arbeitsrechtsreform in Mittelosteuropa fehlen bisher Politikfeldanalysen, aber die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten ist in Mittelosteuropa mit großer Aufmerksamkeit bedacht worden. Wichtige Fragen der Diskussion waren, welches Wohlfahrtsstaatsmodell sich in Mittelosteuropa herausbildet und welche Wechselwirkungen es zwischen dem Wandel in West- und in Mittelosteuropa gibt (Bohle 2006; Fuchs/Offe 2007). Dabei steht auch die Entwicklung eines „europäischen Sozialmodells“ in Frage (Vaughan-Whitehead 2003; Voelzkow 2005).

Von besonderem Interesse für diesen Beitrag sind Studien, die sich mit dem Ablauf der Rentenreformen in Mittelosteuropa (vgl. als Übersicht Müller 2003) und mit der Rolle unterschiedlicher Akteure in diesen Reformen beschäftigen. Lipsmeyer (2000) betonte die Bedeutung der politischen Orientierung der Regierungskoalitionen: Linksgerichtete Regierungen hätten demnach ein pro-wohlfahrtsstaatliche und pro-gewerkschaftliche Politik betrieben, während rechtsgerichtete Regierungskoalitionen auf Sozialkürzungen und wirtschaftsfreundliche Politik gesetzt hätten. Nelson (1998) hebt dagegen die Rolle unterschiedlicher Akteure innerhalb der Regierungen hervor: Das Finanzministerium war dementsprechend immer wieder Fürsprecher einer restriktiven Sozialpolitik, während das Arbeits- und Sozialministerium eine pro-wohlfahrtsstaatliche Position einnahm. Müller (1999: 171) kam in ihrer ausführlichen Studie der Rentenreformen in Ungarn und Polen zu einem ähnlichen Ergebnis.

Einige Studien haben den „veto player“-Ansatz von Tsebelis (2002) aufgegriffen. Nach diesem Ansatz können Akteure mit Vetomacht in Gesetzgebungsprozessen ihre Interessen besonders wirksam umsetzen. Je größer die Zahl der Vetoakteure, umso größer aber die

Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten und damit einer Blockade der politischen Entscheidung. Orenstein (2000) hat diesen Ansatz in einem Vergleich der polnischen, ungarischen und kasachischen Rentenreform genutzt: Die radikalste Rentenreform fand in Kasachstan als dem Land mit der niedrigsten Zahl von Vetoakteuren statt, während die Reformen in Ungarn und Polen gemäßiger blieben. Matthes (2004) kam dagegen bei der Analyse der Reformen der Kranken- und der Rentenversicherung in Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei zu dem Ergebnis, dass der Verlauf der Reformen nur begrenzt mit den Hypothesen des „veto player“-Ansatzes übereinstimmt und dass dieser Ansatz eine Analyse der Interaktion zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenorganisationen nicht ersetzen kann.

Für die Untersuchung politischer Entscheidungsprozesse ist eine genaue Analyse der Akteurskonstellation und der Rolle von Interessenorganisationen notwendig. Der Vergleich der Arbeitsrechts- und der Rentenreform wird deshalb im Folgenden genutzt, um alternative Hypothesen über den Einfluss von Akteuren auf den Ausgang der Entscheidungsprozesse zu überprüfen. Wichtige Unterschiede zwischen beiden Reformen waren (a) die Beteiligung unterschiedlicher Ministerien, (b) die Zusammensetzung der Regierungskoalitionen und (c) der Kontext der sozialen Proteste und der Mobilisierungsfähigkeit sozialer Gruppen. Wichtige Gemeinsamkeiten gab es dadurch, dass Gewerkschaften in beiden Fällen in die Regierungskoalitionen eingebunden und zusammen mit Wirtschaftsverbänden die wichtigsten beteiligten Interessenorganisationen waren. Das ist im Fall der Rentenreform nicht selbstverständlich, erklärt sich aber aus ihrem Zeithorizont. Rentner waren von der Reform nicht betroffen, da das neue Rentensystem nur für die kommenden Rentnerkohorten gelten sollte. Beschäftigte, d. h. die Klientel der Gewerkschaften, waren die Betroffenen der Reform.

Diese Unterschiede und Ähnlichkeiten erlauben es, zwei konkurrierende Hypothesen über den Einfluss der Konstellation politischer Entscheidungsträger in beiden Reformen zu formulieren. Die Hypothese 1a stellt die Bedeutung der politischen Orientierung der Parlamentsmehrheit und der Regierung heraus, während die Hypothese 1b unterschiedliche Positionen innerhalb der Regierung betont:

*Hypothese 1a: Die politische Mehrheit im Parlament und die Orientierung der Regierungskoalition bestimmen den Ausgang des politischen Entscheidungsprozesses. Linksgerichtete Regierungen werden gewerkschaftliche Interessen und rechtsgerichtete Regierungen Wirtschaftsinteressen bevorzugen.*

*Hypothese 1b: Die Zusammensetzung der am Entscheidungsprozess beteiligten und federführenden Regierungsakteure bestimmt den Ausgang des politischen Entscheidungsprozesses. Das Finanzministerium drängt auf Senkung staatlicher Ausgaben, während das Arbeits- und Sozialministerium das existierende Niveau sozialer Leistungen verteidigt bzw. auszubauen versucht.*

Die Hypothesen 2a und 2b beziehen sich dagegen auf den Einfluss der Interessenorganisationen, wobei die Analyse sich auf die Gewerkschaften als die mit Abstand wichtigste Gruppe konzentrieren wird. Obwohl die Gewerkschaften am Anfang der Transformation die einzige handlungsfähige Interessenorganisation waren, dominiert in der Forschung die Hypothese der Einflusslosigkeit von Gewerkschaften, wie Ost und Crowley (2001: 219)

prägnant ausdrücken: „[There is a] clear and consistent evidence of union weakness throughout the [Central-Eastern European] region, regardless of its diverse economic, political, and institutional particularities.“ Zur Erklärung der gewerkschaftlichen Schwäche wurden zu meist Faktoren wie die steigende Arbeitslosigkeit, die Zerstörung der kollektiven Identität der Arbeiterbewegung durch den Transformationsprozess und die fehlende Legitimität der Gewerkschaften aufgrund ihrer Mitwirkung im sozialistischen Regime herangezogen (Gardawski u. a. 1999; Deppe/Tatur 2002). Ost (2001) und Avdagic (2003) haben eine weitere Begründung für die Schwäche der polnischen Gewerkschaften vorgebracht, die für die Frage nach *politischem* Einfluss besonders relevant ist. Beide sehen in der engen Bindung an Parteien ein wichtiges Merkmal polnischer Gewerkschaften, das jedoch nicht zu erfolgreicher Einflussnahme, sondern zur Vernachlässigung gewerkschaftlicher Interessen zugunsten parteipolitischer Taktik geführt hat. Die Gewerkschaften hätten ihr organisationspolitisches Dilemma (Deppe/Tatur 2002) einseitig zugunsten der Regierungsräson aufgelöst.

*Hypothese 2a: Die Verbindung der Gewerkschaften mit politischen Parteien und ihre Regierungsbeteiligung haben im Falle Polens nicht zu einer erfolgreichen gewerkschaftlichen Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse, sondern zu einer Zurückstellung gewerkschaftlicher Forderungen hinter die Interessen der regierenden Parteien geführt.*

Es ist bemerkenswert, dass in der zitierten Literatur die These der Schwäche der Gewerkschaften unabhängig von den Organisationsressourcen und der Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften formuliert wird. Eine alternative Hypothese kann auf die Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit der von den Gewerkschaften vertretenen sozialen Gruppen fokussieren, wie es etwa der Machtressourcenansatz (Korpi/Palme 2003) vorschlägt. In diesem Ansatz werden üblicherweise sowohl die Regierungsbeteiligung als auch die Mobilisierungsfähigkeit als Machtressourcen angesehen (Ostheim/Schmidt 2007: 40), während im Rahmen dieses Beitrags die Frage aufgeworfen wird, ob diese Ressourcen unabhängig voneinander oder nur in Kombination wirksam sind.

*Hypothese 2b: Gewerkschaften konnten in den untersuchten sozial- und arbeitspolitischen Reformprojekten ihre Verbindungen mit politischen Parteien und ihre Regierungsbeteiligung nur dann in erfolgreiche Einflussnahme umsetzen, wenn die von ihnen vertretenen sozialen Gruppen mobilisierungs- und konfliktfähig waren.*

Im Folgenden wird zuerst die Datengrundlage und Methode der Analyse vorgestellt, bevor die empirische Analyse mit der Vorstellung des Akteursfeldes beider untersuchter Reformen einsetzt.

### 3. Datengrundlage und Methode

Die in diesem Beitrag genutzten Daten gehen auf ein Forschungsprojekt zur Entwicklung der Arbeits- und Sozialpolitik in Polen in den 90er-Jahren zurück. Im Rahmen des Projekts wurden vom Juni 2004 bis Oktober 2005 insgesamt 170 Interviews mit Vertretern der in den 90er-Jahren relevanten Politikfeldorganisationen durchgeführt. Es handelte sich um fünf offene, leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Politikfeldkennern und 165 standardisierte

Fragebogeninterviews mit Vertretern aller als relevant identifizierten Politikfeldorganisationen.<sup>1</sup>

Gegenstand der Interviews waren die Legislaturperioden 1993-1997 und 1997-2001. In den standardisierten Fragebogeninterviews wurden die folgenden Themenbereiche behandelt: (1) das Interesse und die Präferenzen der Organisationen bezüglich der Streitfragen der Gesetzesprojekte, (2) die Einschätzung des Einflusses und der Machtressourcen von Politikfeldakteuren, (3) die Kommunikationsbeziehungen der Organisationen mit anderen Politikfeldakteuren.

Obwohl so gut wie keine akteurszentrierte Analyse von Entscheidungsprozessen ohne den Begriff des Einflusses auskommt, ist dieser kein empirisch einfach zu handhabendes Konzept. Er wird in einer Vielzahl von Bedeutungen verwendet, was ihm eine „amorphe“ Gestalt verleiht, wie man in Analogie zu Webers (1972: 28) Bemerkungen zum Begriff der Macht sagen könnte. Einfluss kann nicht unmittelbar beobachtet werden, daher erlaubt eine historische Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen noch keine Rückführung der Entscheidungen auf den Einfluss bestimmter Akteure. Die Analyse von Einfluss erfordert vielmehr die Entwicklung plausibler Indikatoren.

Der einfachste und am häufigsten genutzte Ansatz zur empirischen Analyse von Einfluss beruht darauf, die Interessen und Präferenzen von Akteuren in Entscheidungsprozessen mit dem Ergebnis der Entscheidung zu vergleichen. Diese Art der Einflussbestimmung wird beispielsweise in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung verwendet, um die Bedeutung von bestimmten Akteuren (z. B. Gewerkschaften, linksgerichtete Regierungen etc.) für das Ausmaß staatlicher Sozialausgaben zu untersuchen (vgl. Schmidt 1997; Korpi/Palme 2003). In der folgenden empirischen Analyse wird dieser Ansatz in Form eines Indikators der realisierten Interessen der Akteure aufgegriffen. Das realisierte Interesse wird auf der Grundlage der Angaben der Akteure über ihr Interesse an Streitfragen sowie über ihre Präferenzen bezüglich des Entscheidungsausgangs berechnet. Im Indikator des realisierten Interesses bleiben allerdings die Entscheidungsprozesse selbst eine „black box“.

Als ein zweiter Ansatz zur Messung des Einflusses werden daher Indikatoren verwendet, die von der Netzwerkanalyse entwickelt wurden und Einfluss durch die Position eines Akteurs innerhalb eines Beziehungsnetzes bestimmen (Pappi 1987). Der Ansatz entstand in Anknüpfung an die „community power debate“ (Laumann/Pappi 1973), hat aber später auch Anwendung bei der Analyse von politischen Entscheidungssystemen auf nationaler Ebene gefunden (Lauman/Knoke 1987). Zur Bestimmung des Einflusspotenzials eines Akteurs werden die Beziehungen zwischen den relevanten Akteuren eines Entscheidungssystems erhoben. Es kann sich um alle Formen von Beziehungen handeln, zumeist liegt der Fokus aber auf Kommunikationsbeziehungen im Sinne des Austauschs wichtiger Informationen.

1 Interviewt wurden Vertreter des Führungsstabes der Organisationen. Es wurde darauf geachtet, Personen zu identifizieren, die während der Zeit, zu der sie befragt wurden, die jeweilige Organisation repräsentierten. Im Falle der Ministerien waren es ehemalige Minister (23 %) sowie Staatssekretäre und Abteilungsleiter (77 %). Im Falle der Behörden waren es Abteilungsleiter (48 %) sowie Vorstandsmitglieder (52 %). Im Falle der Parteien wurden Abgeordnete interviewt, die eine führende Rolle in den relevanten Parlamentsausschüssen einnahmen. Im Fall von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden sowie Rentner- und Behindertenverbänden wurden Mitglieder aus der Führung sowie in wenigen Fällen externe Experten befragt.

Für die so erhobenen Beziehungsnetzwerke sind verschiedene Indikatoren der Netzwerkposition eines Akteurs entwickelt worden, unter denen die Zentralität innerhalb eines Kommunikationsnetzwerks und die Rolle als Informationsmakler, d. h. als ein Vermittler von Informationen zwischen anderen Akteuren, am häufigsten genutzt werden.

Auf der Grundlage der Daten über die direkten Informationsaustauschbeziehungen können zwei Indikatoren der Zentralität von Akteuren innerhalb des Politikfeldnetzwerks gebildet werden (Freeman 1979; Pappi/König/Knoke 1995): erstens die sogenannte Empfängerzentralität, die die Anzahl von Informationssendungen an einen Akteur angibt. Zweitens kann die Senderzentralität gemessen werden, die die Aktivität eines Akteurs als Informationssender angibt. Zusätzlich zu der Messung der Zentralität auf der Grundlage der direkten Beziehungen bietet die Netzwerkanalyse ein Instrumentarium zur Untersuchung von sogenannten potenziellen Maklerrollen (Fernandez/Gould 1994). Als Makler werden in diesem Kontext Organisationen bezeichnet, die eine Vermittlungsstellung in der Kommunikationsbeziehung zwischen zwei anderen Organisationen einnehmen. Für die Untersuchung der potenziellen Maklerposition eines Akteurs bietet sich der so genannte „Betweeness“-Indikator an, der die Zahl der potenziellen Maklerrollen eines Akteurs zählt und sie danach gewichtet, ob sie vom jeweiligen Akteur exklusiv oder nicht exklusiv eingenommen werden. Es wird angenommen, dass die faktische Bedeutung einer Organisation als Informationsvermittler umso größer ist, je mehr potenzielle Maklerrollen sie auf sich vereinigt.

#### *4. Das Akteursfeld der Arbeitsrechts- und der Rentenreform*

Die relevanten Politikfeldakteure wurden auf der Grundlage der Beteiligung an der Regierung und der Tripartistischen Kommission, der Teilnahme an der Arbeit der Parlamentsausschüsse und der öffentlichen Stellungnahme zu Streitfragen der untersuchten Reformen bestimmt. Die Erhebungen ergaben ein Akteursfeld, das aus insgesamt 48 Akteuren bei der Arbeitsrechtsreform und aus 57 Akteuren bei der Rentenreform bestand, die sich sieben Gruppen von Organisationen zuordnen ließen: Der Präsident, die Regierung, weitere staatliche Akteure, die Parteien im Sejm und Senat, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und schließlich (nur bei der Rentenreform) die Rentner- und Behindertenverbände. Die wichtigsten Streitfragen wurden durch eine Presseauswertung (Artikel zum Thema Arbeits- und Sozialpolitik in der größten polnischen Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* im Zeitraum 1993-2001), durch eine Analyse der parlamentarischen Debatte zu beiden Gesetzesprojekten (Protokolle der Beiträge der Abgeordneten bei den Lesungen der Arbeitsrechts- und der Rentenreform, die im Archiv des Sejms verfügbar sind) und durch Informationen aus den Leitfadenerinterviews ermittelt (Krzywdzinski 2008: 30 f.).

Das polnische Regierungssystem sieht seit 1989 eine Zweiteilung der Exekutive zwischen dem Präsidenten und der Regierung vor (Ziemer/Matthes 2004). Die Regierung ist der wichtigste Initiativakteur in den untersuchten Politikfeldern. Unter den Gesetzesprojekten in den Politikfeldern Arbeit und Soziales in den Legislaturperioden 1993-1997 und 1997-2001 gingen zwar nur 45 % bzw. 33 % auf die Regierung zurück, es handelte sich aber um die wichtigsten Projekte, und die Regierungsvorhaben hatten zudem mit 85 % bzw. 74 % die höchste Annahmewahrscheinlichkeit (Krzywdzinski 2008: 132). Zentrale Regierungsakteure

im Politikfeld waren das Arbeits- und Sozialministerium und das Finanzministerium, zu einzelnen Fragen der untersuchten Reformen nahm aber eine Vielzahl von weiteren Ministerien Stellung.

Der polnische Präsident besitzt politische Kompetenzen, die ihn über eine rein repräsentative Funktion hinausheben. Er hat das Recht zur Gesetzesinitiative, das er jedoch in den untersuchten Politikfeldern nicht genutzt hat. Wichtiger war vielmehr sein Recht zur Ablehnung von Gesetzesprojekten (Veto), welches bis 2007 nur durch zwei Drittel und ab 2007 durch drei Fünftel der Abgeordneten überstimmt werden konnte. In Zeiten der Kohabitation zwischen Präsident und Regierung unterschiedlicher Lager, die bis auf die Jahre 1995-1997 die untersuchten Perioden kennzeichnete, legte der Präsident auch in der Arbeits- und Sozialpolitik immer wieder sein Veto ein (Krzywdzinski 2008).

Wichtige Akteure im Politikfeld sind weiterhin staatliche Organisationen, die den Ministerien untergeordnet und wegen ihrer Kompetenz zentrale Informationslieferanten sowohl für politische Parteien als auch für Interessenorganisationen sind (Krzywdzinski 2008: 206). Bei der Arbeitsrechtsreform war es vor allem die Staatliche Arbeitsinspektion (Państwowa Inspekcja Pracy, PIP). Die 1981 gegründete PIP ist für die Aufsicht über die Einhaltung des Arbeitsrechts zuständig, eine zentrale Datenquelle für Fragen der Arbeitsbedingungen und insbesondere für Gewerkschaften ein äußerst wichtiger Ansprechpartner. Bei der Rentenreform gehörte die seit 1934 bestehende Anstalt für Sozialversicherungen (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS), die für die Verwaltung der Sozialversicherung und Auszahlung ihrer Leistungen zuständig ist, zu den relevanten Akteuren. Nennenswert ist schließlich das bereits 1987 geschaffene Amt des Bürgerrechtsobermanns (Rzecznik Praw Obywatelskich). Der Bürgerrechtsobermann war auch auf dem Feld der Arbeits- und Sozialpolitik aktiv, beeinflusste durch Klagen gegen Maßnahmen zur Rentenkürzung in der ersten Hälfte der 90er-Jahre die rentenpolitische Debatte und wurde bei beiden untersuchten Reformen im Gesetzgebungsprozess angehört.

Parteien sind die vierte wichtige Akteursgruppe. Auf die Parteienkonstellationen im Parlament zur Zeit der untersuchten Reformvorhaben wird weiter unten eingegangen. An dieser Stelle genügt es, auf die grundlegenden Unterschiede zwischen beiden untersuchten Legislaturperioden hinzuweisen. Bei der Arbeitsrechtsreform verfügte die Koalition der sozialdemokratischen Allianz der Demokratischen Linken (Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD) mit der bäuerlich geprägten Polnischen Volkspartei (Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL) über eine Zweidrittelmehrheit. Die einzige relevante Oppositionspartei war die zum damaligen Zeitpunkt sozialliberal orientierte Freiheitsunion (Unia Wolności, UW) (Paszkiwicz 2000). Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Rentenreform bestand die Regierungskoalition aus der Wahlaktion Solidarność (Akcja Wyborcza Solidarność, AWS), einem Bündnis der Gewerkschaft Solidarność mit christlich-demokratischen, konservativen und nationalistischen Gruppierungen, und der nun eher wirtschaftsliberal orientierten Freiheitsunion. Die Opposition wurde von der SLD und der PSL gebildet.

Von großer Bedeutung ist die Kodierung des Links-Rechts-Gegensatzes in Polen, die mit den Konflikten der 80er-Jahre zwischen der Regierung und der Systemopposition verknüpft ist. Als „rechts“ gelten die Erben der Solidarność-Bewegung der 80er-Jahre, als „links“ werden die Nachfolger der früheren kommunistischen Organisationen bezeichnet. Regierungs-

koalitionen wurden bisher nur innerhalb des „rechten“ oder des „linken“ Lagers gebildet und unterschieden sich unter dem Aspekt der arbeits- und sozialpolitischen Präferenzen nur begrenzt. Diese Entwicklung ist nicht in allen mittelosteuropäischen Staaten festzustellen. Parallelen finden sich in Ungarn (Kitschelt u. a. 1999; Körösényi/Fodor 2004: 349), aber weniger in Tschechien und der Slowakei (Vodická 2004: 266).

Die Gewerkschaften bilden die größte Akteursgruppe in den Politikfeldern Arbeit und Soziales in Polen. Am wichtigsten sind die beiden großen und konkurrierenden Gewerkschaften Solidarność und OPZZ (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) (Gardawski 2001; Deppe/Tatur 2002). Solidarność entstand 1980 aus dem Widerstand gegen das kommunistische Regime und wurde 1989 nach Jahren der Illegalität wieder zugelassen. Der OPZZ entstand 1984 als eine Neugründung des kommunistischen Gewerkschaftsverbandes. Für Solidarność und OPZZ war und ist ihre Einbindung ins Parteiensystem prägend (Avdagic 2003). Aus der Solidarność ging ein ganzes Spektrum von Parteien der politischen Rechten hervor. Die Solidarność selbst war 1990-1993 mit einer eigenen Fraktion an der Regierungsmehrheit beteiligt und führte 1997-2001 die Regierung an. Der postkommunistische Gewerkschaftsverband OPZZ war an der Neugründung der sozialdemokratischen SLD aus den reformorientierten Resten der kommunistischen Partei beteiligt. Beide Gewerkschaften waren (und der OPZZ ist bis heute) mit eigenen Parlamentariern im polnischen Sejm vertreten. Die Existenz zweier großer und konkurrierender Gewerkschaftsverbände mit entgegengesetzten politischen Identitäten führte zu einer besonderen Konstellation: Gewerkschaften bildeten im Polen der 90er-Jahre einen wichtigen Pfeiler sowohl der politischen Rechten als auch der politischen Linken. Mit dem politischen Engagement der Gewerkschaften ging allerdings eine widersprüchliche Identität einher, wie Bogucka (1991: 700) im Fall der Solidarność feststellte: „Die Solidarność hat bis heute nicht auf die Frage geantwortet, ob sie eine Gewerkschaft ist, die für die Interessen der Beschäftigten kämpft? Oder eine Gewerkschaft, die die Reformen unterstützt und den Ausbruch sozialer Empörung verhindern will? Oder eine politische Kraft mit einer eigenen Gesellschaftsvision? Oder eine Personalreserve für die entstehende Demokratie?“

In den Politikfeldern Arbeit und Soziales sind nicht nur die Zentralen, sondern auch Unterorganisationen von Solidarność und OPZZ aktiv. Im Falle der Solidarność handelte es sich in der Untersuchungsperiode um die beiden wichtigen Regionen Masowien und Schlesien, um die Branchensekretariate für Bergbau und Energiebranche, Gesundheitswesen, Bildung sowie um die Branchensektion der Bahn. Im Falle des OPZZ waren neben dem Verband die wichtigsten Mitgliedsgewerkschaften aktiv, vor allem die Lehrgewerkschaft und die Gewerkschaft der Bergarbeiter, aber auch die Gewerkschaften der Energiebranche, des Gesundheitswesens und der Bahn. Es handelte sich um Interessenvertretungen von Branchen, die am stärksten von der Restrukturierung der Wirtschaft betroffen und zugleich sehr stark gewerkschaftlich organisiert waren. Daneben engagierte sich in der Arbeits- und Sozialpolitik eine Reihe von kleinen und radikalen Gewerkschaften, die teilweise als Abspaltungen von der Solidarność entstanden waren (Solidarność 80, August 80, Kontra), sowie einige unabhängige Berufs- und Branchengewerkschaften, die in den 90er-Jahren eine Vertretung in der Tripartistischen Kommission hatten (Gewerkschaften der leitenden Angestellten, der Ingenieure und Techniker, der städtischen Verkehrsbetriebe, der Elektromaschinenbranche).

Der Gegenpart der Gewerkschaften waren in den untersuchten Politikfeldern Wirtschaftsverbände (vgl. als Übersicht Jasiiecki 2002). Die wichtigste Interessenorganisation der Wirtschaft in der Arbeits- und Sozialpolitik war der Verband Polnischer Arbeitgeber (Konfederacja Pracodawców Polskich, KPP), der 1989 gegründet wurde und vor allem mittlere und große Unternehmen im staatlichen Sektor organisierte. Weitere wichtige Wirtschaftsakteure waren der 1991 gegründete Business Center Club (BCC) und der 1992 gegründete Polnische Wirtschaftsrat (Polska Rada Biznesu, PRB). Beide sind Klubs privater Unternehmer und haben elitären Charakter. Während der KPP einem korporatistischen Modell zuneigt, beziehen BCC und PRB zumeist wirtschaftsliberale Positionen (Krzywdzinski 2008; Jasiiecki 2002). Der BCC ist eine der öffentlich bekanntesten Interessenorganisationen und unterhält ein eigenes Lobbyinginstitut (Jasiiecki 2002: 47 f.). Weiterhin beteiligten sich die 1990 gegründete Landeswirtschaftskammer (Krajowa Izba Gospodarcza, KIG) sowie der Verband des Polnischen Handwerks (Związek Rzemiosła Polskiego, ZRP) als ihr wichtigster Mitgliedsverband an den Verhandlungen in den untersuchten Politikfeldern. Schließlich waren im Fall der Rentenreform spezialisierte Wirtschaftsverbände der Arbeitgeber behinderter Personen sowie Verbände der Finanzbranche an der Beratung zu Spezialfragen beteiligt. Es gab also während der 90er-Jahre eine deutliche Präsenz von Wirtschaftsakteuren in den Politikfeldern Arbeit und Soziales, allerdings litten die Verbände an Zersplitterung und an sehr geringen Organisationsressourcen. Nach Untersuchungen aus der zweiten Hälfte der 90er-Jahre zahlten nur etwa 10-15 % der Mitglieder regelmäßig Beiträge, nur etwa 50-60 % beteiligten sich insgesamt an der Finanzierung der Organisationen. Der Organisationsgrad der Unternehmen als Arbeitgeber überschritt nicht 20 % (Jasiiecki 2002: 258).

Die letzte Gruppe von Akteuren waren im Fall der Rentenreform Rentner- und Behindertenverbände. Dabei handelte es sich um die Landespartei der Rentner und Pensionäre (vgl. zur Entstehung Ziemer/Matthes 2004: 226), den Polnischen Verband der Rentner und Pensionäre sowie die Verbände blinder und gehörloser Menschen.

### *5. Ein gewerkschaftlicher Erfolg: Die Arbeitsrechtsreform von 1996*

#### *a) Der historische Hintergrund der Reform*

Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes in Polen wurde einer schnellen makroökonomischen Stabilisierung und Inflationsbekämpfung sowie einem schnellen Beginn des Privatisierungsprozesses höchste Priorität zugemessen. Im arbeitspolitischen Bereich verfolgten die Regierungen der Jahre 1989-1993 eine widersprüchliche Strategie: Einerseits sollten die 1990 beschlossenen Gesetze über Gewerkschaften, über Arbeitgeberverbände und über die Lösung kollektiver Arbeitskonflikte der Entwicklung eines vom Staat autonomen Tarifverhandlungssystems dienen. Andererseits legte die Regierung Grenzen für Lohnerhöhungen fest, deren Übertretung mit einer Strafsteuer belegt wurde, um die galoppierende Inflation zu bekämpfen.

Es wurde bald klar, dass diese Bedingungen die Entstehung eines vom Staat unabhängigen Tarifsystems hemmten. Die Privatisierung und die Restrukturierung der Unternehmen führten in den Jahren 1992 und 1993 zu einer Explosion der Zahl der Arbeitskonflikte. Die staatlichen

Lohnkontrollen trugen zusammen mit der weiterhin wichtigen Rolle des Staates als Arbeitgeber maßgeblich dazu bei, dass die Konflikte die Form einer Konfrontation mit der Regierung annahmen und die politische Stabilität gefährdeten (Gilejko/Towalski 2002: 126). Anfang 1993 begann daher die Regierung, mit Gewerkschaften und Arbeitgebern über das Projekt eines sozialen Pakts zu verhandeln, dessen Kernelemente die Abschaffung der Strafsteuer auf Lohnerhöhungen, die Bildung einer Tripartistischen Kommission und die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Tarifautonomie waren. Der Pakt wurde 1993 beschlossen, konnte aber den Sturz der Regierung aufgrund eines Misstrauensvotums nicht mehr verhindern (Hausner 1995: 294). Die Wahlen gewannen die SLD und die PSL.

Diese Nachfolgeparteien des kommunistischen Regimes waren mit dem Versuch der *Solidarność* konfrontiert, die anhaltenden Streiks für einen Sturz der postkommunistischen Regierung zu nutzen. Um die Konflikte zu entpolitisieren, wurden die staatlichen Lohnkontrollen abgeschafft und 1994 eine Reform des Tarifvertragsrechts durchgeführt (Krzywdzinski 2008). Die Entwicklung eines unabhängigen Tarifsystems stieß allerdings noch auf ein letztes Hindernis. Es galt immer noch das sozialistische Arbeitsrecht, das mit seinen Detailregulierungen die Verhandlungsspielräume der Tarifparteien begrenzte. Im Jahre 1994 begannen daher Verhandlungen, die zwei Jahre später mit der Verabschiedung eines neuen Arbeitsrechts enden sollten.

### *b) Akteurskonstellation und zentrale Konfliktlinien*

Nach den Wahlen von 1993 besaß die Koalition der sozialdemokratischen SLD und der PSL eine Zweidrittelmehrheit im Parlament. Die SLD hatte den Wahlkampf mit dem Thema der sozialen Abfederung der Reformen gewonnen, zur Leitlinie der Regierungsprogrammatik wurde jedoch neben der Stärkung des tripartistischen „sozialen Dialogs“ die Begrenzung der ausufernden Kosten des sozialen Sicherungssystems (Krzywdzinski 2008: 155; Golinowska 2000: 42 f.). Die Verantwortung für die Arbeitsrechtsreform wurde beim Arbeits- und Sozialministerium angesiedelt. Die Federführung hatte Vizeminister Maciej Manicki, der zugleich Vizevorsitzender des Gewerkschaftsverbandes OPZZ war. Die Gewerkschaften besaßen damit einen Zugang zur Regierung auf höchster Ebene.

Neben dem Arbeits- und Sozialministerium nahmen als Regierungsvertreter das Gesundheitsministerium und das Industrie- und Handelsministerium an den Verhandlungen zu einzelnen Punkten der Reform teil. Unter den weiteren staatlichen Akteuren spielte vor allem die Staatliche Arbeitsinspektion (PIP) eine zentrale Rolle. Das 1993 zur Koordination und Aufsicht der regionalen und städtischen Arbeitsämter gegründete und 2002 wieder aufgelöste Landesarbeitsamt (Krajowy Urząd Pracy) sowie der Bürgerrechtsohmann nahmen zu einigen Punkten Stellung. Präsident Lech Wałęsa hatte seit dem Regierungsantritt der sozialdemokratisch geführten Regierung seine Vetomacht zum Widerstand gegen Vorhaben wie der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder der Absenkung der Berechnungsbasis für Renten genutzt (Krzywdzinski 2008) und signalisierte bei der Reform Unterstützung für die Forderungen der *Solidarność*. Die wichtigste Oppositionspartei war die Freiheitsunion, deren Fraktion in dieser Legislaturperiode von den sozialliberal und christlichdemokratisch orientierten Anhängern Mazowieckis dominiert wurde (Paszkiwicz 2000).

Für die Position der staatlichen Akteure war nicht nur die Besetzung einer für die Arbeitsrechtsreform zentralen politischen Position mit einem Gewerkschaftsvertreter, sondern auch der hohe Stellenwert des sogenannten „sozialen Dialogs“ von Bedeutung (Gąciarz/Pańków 2001). Ein an den Arbeiten der Kommission beteiligtes Regierungsmitglied fasste seine Erfahrungen in jener Zeit folgendermaßen zusammen: „Die Tripartistische Kommission spielte eine wichtige Rolle als eine ‚soziale Klärungsstelle‘ in der Kompromisse formuliert wurden. Sie ermöglichte die Begrenzung oder zumindest Kanalisierung des sozialen Protests, ohne die wir vielleicht politisch weniger handlungsfähig gewesen wären“ (Interview Iv2).

Aufseiten der Wirtschaftsverbände gehörten der Business Centre Club, der Verband Polnischer Arbeitgeber sowie der Handwerksverband zu den engagiertesten Akteuren. Aber auch weitere Verbände wie die Landeswirtschaftskammer oder der Arbeitgeberverband des Bergbaus nahmen zu einzelnen Punkten Stellung. Aufseiten der Gewerkschaften meldeten sich sowohl die beiden großen Gewerkschaftsverbände Solidarność und OPZZ und ihre Unterorganisationen als auch eine Reihe von Branchengewerkschaften und unabhängigen Gewerkschaften zu Wort.

Zur Analyse der grundlegenden Konfliktlinien wurde den Politikfeldakteuren im Rahmen der Interviews eine Liste mit den 24 wichtigsten Streitfragen der Arbeitsrechtsreform vorgelegt und sie wurden gefragt, „wie stark Ihre Organisation an diesen Streitfragen interessiert war und ob Ihre Organisation für, gegen, oder gleichgültig gegenüber der Entscheidung über diese Streitfragen war“. Es zeigte sich eine deutliche Polarisierung zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden. Die Koalitionsparteien (SLD, PSL) vertraten sehr gewerkschaftsnahe Positionen, während das Arbeits- und Sozialministerium, das Gesundheitsministerium und der Präsident Wałęsa eine mittlere Position zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden einnahmen. Das Industrie- und Handelsministerium unterstützte einige Forderungen der Wirtschaftsverbände. Auf der Grundlage der Auswertung der Presse, der Parlamentsdebatte zur Reform und der Interviews mit den beteiligten Akteuren (zur Methode vgl. Krzywdzinski 2008: 30, 140 ff., 240) wurden die Streitpunkte drei Gruppen zugeordnet. Die erste Gruppe umfasste Forderungen, bei denen die Gewerkschaften gegen die Regierung und die Wirtschaftsverbände auftraten. Es handelte sich zum einen um Forderungen nach der Festschreibung des Vollbeschäftigungsziels sowie der Verpflichtung der Unternehmen zur Förderung der Arbeitnehmerpartizipation und zur Befriedigung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Beschäftigten. Zum zweiten waren es zwei Forderungen, die für die Gewerkschaften eine zentrale Bedeutung hatten: die Verkürzung der Regelwochenarbeitszeit von 42 auf 40 Stunden – eine Forderung, die bereits bei den Streiks von 1980/81 erhoben worden war – und die Begrenzung der zugelassenen Zahl von Überstunden pro Beschäftigten auf 100 jährlich.

Die zweite Gruppe von Streitpunkten umfasste Forderungen, bei denen die Gewerkschaften die Unterstützung der Regierung genossen, die aber von den Wirtschaftsverbänden und der liberalen Opposition kritisiert wurden. Zu den wichtigsten Punkten gehörten hierbei: (a) die Ausweitung der Befugnisse der Staatlichen Arbeitsinspektion beim Vorgehen gegen Scheinselbstständigkeit, (b) die Begrenzung der Zahl aufeinander folgender befristeter Arbeitsverträge; (c) die Einführung einer sogenannten Arbeits- und Entgeltordnung in nicht tarifgebundenen Unternehmen, d. h. die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Arbeits- und

Entgeltregeln im Betrieb; (d) die Verpflichtung zur Übernahme bestehender Tarifverträge bei Eigentümerwechseln von Unternehmen; (e) die Einführung einer allgemeinen Abfindung beim Übergang in Rente.

Die dritte Gruppe von Streitpunkten umfasste Forderungen der Wirtschaftsverbände und der liberalen Freiheitsunion, denen sowohl die Gewerkschaften als auch die Koalitionsparteien und das federführende Arbeitsministerium ablehnend gegenüberstanden. Dazu gehörten die Forderungen nach einer Lockerung des Kündigungsschutzes, insbesondere im Krankheitsfall, sowie nach der Erhöhung der Haftungspflicht von Beschäftigten für die von ihnen im Betrieb verursachten Schäden. Die Wirtschaftsverbände lehnten zudem die Vorschläge zur Begrenzung der Nutzungsmöglichkeiten von befristeten Verträgen ebenso ab wie die Ausweitung der Befugnisse der Arbeitsinspektion oder die Einführung der Arbeits- und Entgeltordnung in nicht tarifgebundenen Unternehmen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Kern des Konfliktes bei der Arbeitsrechtsreform Fragen der gesetzlichen Absicherung des unbefristeten Regelarbeitsverhältnisses (d. h. Rolle befristeter Verträge, der Scheinselbstständigkeit etc.) sowie der Arbeitszeit im Vordergrund standen. Dieser Konflikt überlagerte den grundlegenden Konsens zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung, dass sich der Staat aus der Regulierung des Arbeitsverhältnisses zugunsten der Tarifparteien zurückziehen sollte.

### *c) Einfluss und Erfolg unterschiedlicher Akteursgruppen*

Tabelle 1 präsentiert die im Abschnitt 3 vorgestellten Indikatoren der Netzwerkzentralität für verschiedene Akteursgruppen bei den Verhandlungen zur Arbeitsrechtsreform 1994-1996. In den Interviews wurden die Gesprächspartner nach den direkten Informationsaustauschbeziehungen gefragt: „Von welchen Organisationen erhielten Sie wichtige Informationen?“; „Welchen Organisationen sendeten Sie wichtige Informationen?“. Dabei wurde eine Liste der Politikfeldakteure genutzt, auf der die Interviewpartner ihre Auswahl ankreuzen konnten. Auf der Grundlage dieser Daten können die Betweeness, die Sender- und die Empfängerzentralität berechnet werden. Der Indikator der Senderzentralität zeigt, dass die Regierung und andere Staatsinstitutionen die wichtigsten Produzenten und Sender von Informationen waren, also nicht die Rolle eines passiven Empfängers von Informationen der Interessenverbände einnahmen, sondern aktiv die politische Agenda beeinflussten. Die „Betweeness“-Werte zeigen, dass die Regierung, die staatlichen Organisationen sowie die Regierungskoalition im Sejm und Senat eine dominierende Rolle als Vermittler von Informationen innerhalb des Politikfeldnetzwerks spielten. Dabei spielte in der Kategorie „weitere staatliche Akteure“ die Staatliche Arbeitsinspektion, die dem Arbeitsministerium untergeordnet ist, die Aufsicht über die Einhaltung der rechtlichen Arbeitsstandards hat und für die Registrierung der Tarifverträge verantwortlich ist, die mit Abstand entscheidende Rolle. Sie war einer der kompetentesten Akteure im Politikfeld sowie ein wichtiger Ansprechpartner und Informationsvermittler für Gewerkschaften und Regierung.

Tabelle 1

Zentralität verschiedener Akteursgruppen bei der Arbeitsrechtsreform (Durchschnittswerte)

Akteursgruppen	Betweeness	Senderzentralität	Empfängerzentralität
Präsident Wałęsa	15	14	11
Ministerrat (n=5)	64	22	16
– darunter das Arbeitsministerium	203	43	22
– darunter das Industrie- und Handelsministerium	71	19	15
Weitere staatliche Akteure (n=3)	102	27	20
– darunter die Arbeitsinspektion	247	33	32
Koalition im Sejm und Senat (n=4)	53	15	19
– darunter die SLD im Sejm	179	22	37
Opposition im Sejm und Senat (n=6)	32	14	16
– darunter die UW im Sejm	112	25	27
Gewerkschaften ( n=21)	25	12	15
– darunter die Zentrale der Solidarność	93	32	19
– darunter der OPZZ	77	27	18
Wirtschaftsverbände (n=6)	9	14	8

Quelle: Eigene Interviews. Berechnung mit dem UCINET-Programm (Betweeness Centrality, Degree Centrality) von Borgatti/Everett/Freeman 1999.

Hinter den Gruppendurchschnitten verbergen sich erhebliche Varianzen. Wie Tabelle 1 zeigt, waren die mit Abstand zentralsten Akteure das Arbeits- und Sozialministerium, die Staatliche Arbeitsinspektion und die Allianz der Demokratischen Linken (SLD) als die stärkste Regierungsfraktion. Ihre Werte liegen deutlich über den Durchschnitt ihrer Gruppen. Die Arbeitsinspektion und die SLD vertraten gewerkschaftsnahe Positionen, während das Arbeits- und Sozialministerium eine mittlere Position zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden einnahm. Neben diesen Spitzenakteuren hatten die liberale Oppositionspartei Freiheitsunion, die Gewerkschaftszentralen der Solidarność und des OPZZ, die Gewerkschaft der Ingenieure und Techniker sowie das Industrie- und Handelsministerium ebenfalls eine wichtige Position im Verhandlungsnetzwerk inne. Unter den zehn zentralsten Akteuren befand sich kein einziger Wirtschaftsverband. Wirtschaftsnahe Interessen wurden nur von der Freiheitsunion sowie in etwas geringerem Maße vom Industrie- und Handelsministerium repräsentiert. Seit 1994 bestand zwar eine überfraktionelle Gruppe von privaten Unternehmern als „Keimzelle“ einer Lobbyingorganisation, wie Ziemer/Matthes (2004: 229) schreiben. Allerdings dominierten selbst innerhalb der Freiheitsunion sozialliberale und christlichdemokratische Positionen.

In dieser Konstellation spielten sich die wichtigsten Verhandlungen zwischen der Regierung unter der Führung des Arbeits- und Sozialministeriums und den (von den Koalitionsfraktionen und der Staatlichen Arbeitsinspektion unterstützten) Gewerkschaften ab. Das zeigt sich in der Analyse des realisierten Interesses der Akteure. Als Indikator der Realisierung von Interessen wird der Ausgang von Entscheidungen mit dem Interesse und der Präferenz der Akteure bezüglich dieser Entscheidung in Beziehung gesetzt. Eine 1 bedeutet die maximale Realisierung der Interessen, eine -1 impliziert, dass alle Streitpunkte gegen die Präferenzen des Akteurs entschieden wurden. Sowohl das Ministerium für Arbeit und Soziales als wichtigster Regierungsakteur, als auch die Gewerkschaften und die Koalitionsparteien konnten einen Großteil ihrer Interessen realisieren. Nicht ganz so gut, aber immer noch positiv, ist die Bilanz des Industrie- und Handelsministeriums sowie der Oppositionsparteien, wobei die Freiheitsunion schlechter abschnitt als der Durchschnitt der Opposition. Nur die Wirtschaftsverbände haben eine leicht negative Bilanz, was bedeutet, dass mehr Streitpunkte gegen als im Sinne ihrer Präferenz entschieden wurden.

*Tabelle 2*

*Realisiertes Interesse der Akteure bei der Arbeitsrechtsreform (Durchschnittswerte, Skala -1 bis 1)*

<b>Akteursgruppen</b>	<b>Realisiertes Interesse</b>
Präsident (n=1)	0,769
Ministerrat (n=5)	0,703
– darunter das Arbeitsministerium	0,633
– darunter das Industrie- und Handelsministerium	0,207
Weitere staatliche Akteure (n=3)	0,501
– darunter die Arbeitsinspektion	0,774
Regierungskoalition im Sejm und Senat (n=4)	0,863
– darunter die SLD im Sejm	0,905
Opposition im Sejm und Senat (n=6)	0,471
– darunter die UW im Sejm	0,065
Gewerkschaften (n=21)	0,791
– darunter die Zentrale der Solidarność	0,785
– darunter der OPZZ	0,772
Wirtschaftsverbände (n=6)	-0,073

Ein Wert von 1 entspricht einer 100%-igen Realisierung der Interessen an Streitfragen, ein Wert von -1 bedeutet, dass alle für einen Akteur relevanten Gesetzesprojekte entgegen seinen Interessen entschieden wurden. Quelle: Eigene Berechnung.

Die weitgehende Übereinstimmung der Ergebnisse der Indikatoren der Netzwerkzentralität und des realisierten Interesses ist nicht selbstverständlich, wie wir bei der Analyse der Rentenreform sehen werden. Diese Übereinstimmung lässt sich im Falle der Gewerkschaften

dahingehend interpretieren, dass es ihnen gelang, ihren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern (d. h. Zentralität im Verhandlungsnetzwerk) in tatsächliche Verhandlungserfolge umzusetzen.

Tabelle 3 stellt die Ergebnisse der Verhandlungen dar. Die Gewerkschaften konnten ihre Forderungen nach der Verpflichtung des Staates auf das Vollbeschäftigungsziel und nach der Verteidigung des unbefristeten Regelarbeitsverhältnisses (Beschränkung befristeter Arbeitsverträge, verstärktes Vorgehen gegen Scheinselbstständigkeit, Bewahrung bestehender Kündigungsschutzregelungen) durchsetzen. Gegen die Koalitionsfraktionen und Gewerkschaften konnte die Regierung den Verzicht auf zwei zentrale gewerkschaftliche Forderungen nach einer Arbeitszeitverkürzung und nach einer geringen Zahl der erlaubten Überstunden erreichen.

*Tabelle 3*

*Ergebnisse der Verhandlungen bei der Arbeitsrechtsreform*

<b>Gewerkschaften und Koalitionsfraktionen bekommen:</b>	<b>Regierung bekommt:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verpflichtung des Staates auf das Vollbeschäftigungsziel</li> <li>– Verpflichtung der Unternehmen zur Befriedigung der kulturellen und sozialen Bedürfnisse der Beschäftigten</li> <li>– Festschreiben des Ziels einer Förderung der Partizipation der Beschäftigten</li> <li>– Ausweitung der Befugnisse der Arbeitsinspektion beim Vorgehen gegen Scheinselbstständigkeit</li> <li>– Verpflichtung zur Übernahme geltender Vereinbarungen bei Eigentümerwechseln in Unternehmen</li> <li>– Einführung einer obligatorischen Arbeits- und Entgeltordnung in nicht tarifgebundenen Unternehmen</li> <li>– Begrenzung der Zahl aufeinander folgender befristeter Verträge</li> <li>– Einführung einer allgemeinen Abfindung beim Rentenantritt</li> <li>– Ablehnung der liberalen Forderungen nach Schwächung des Kündigungsschutzes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ablehnung einer Verkürzung der Wochenregelarbeitszeit auf 40 Stunden</li> <li>– Ablehnung der Forderung nach einer jährlichen Grenze von 100 Überstunden pro Arbeitnehmer, stattdessen Festschreiben von 150 Stunden</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analyse der Arbeitsrechtsreform ist sowohl mit der Hypothese 1a als auch mit der Hypothese 1b in Übereinstimmung: Die den Forderungen der Gewerkschaften entsprechende Arbeitsrechtsreform wurde von einer linksorientierten Regierung verabschiedet, die Federführung hatte das Arbeits- und Sozialministerium. Nicht bestätigt wird die Hypothese 2a: Die Gewerkschaften konnten durchaus ihren Zugang zur sozialdemokratischen Partei und

die Regierungsbeteiligung des OPZZ in einen politischen Erfolg umsetzen. Die Berücksichtigung gewerkschaftlicher Forderungen durch die Regierungskoalition wurzelte in deren Wunsch, die Welle sozialer Proteste zu beruhigen, die bis 1994 die politische Stabilität bedrohte. Das bestätigt die Hypothese 2b.

## *6. Die disziplinierende Wirkung der Regierungsbeteiligung: Die Rentenreform von 1998*

### *a) Der historische Hintergrund der Reform*

Als nach 1990 ein neues Rentensystem geschaffen wurde, war das Problem der Altersarmut in der sozialistischen Gesellschaft der wichtigste Erfahrungshintergrund der politischen Akteure. Als Reaktion wurde in den Jahren 1990/91 ein neues, umlagefinanziertes System mit starken Umverteilungselementen eingeführt (Müller 1999: 101). Die Durchschnittsrente erreichte das Niveau von ca. 75 % des Durchschnittsnettolohns, die Renten wurden an die Bruttolohnentwicklung gekoppelt. Die Erhöhung des Rentenniveaus fiel zusammen mit einer schnell steigenden Arbeitslosigkeit und deren Bekämpfung durch Frühverrentungsprogramme. Um das Beitragsdefizit der Rentenversicherung zu decken, mussten in der ersten Hälfte der 90er-Jahre bis zu 19 % des Staatshaushalts aufgewandt werden (Krzywdzinski 2008: 162; vgl. auch Fultz/Ruck 2001).

Als Reaktion auf die Finanzierungsprobleme des Rentensystems begannen ab 1992 kleine Schritte der Rentenkürzungen und der Aussetzung der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung. Es zeigte sich allerdings schnell, dass diese Maßnahmen mit hohen politischen Kosten verbunden waren. In der Öffentlichkeit waren Rentenkürzungen sehr unpopulär, zudem erhob der Bürgerrechtsohmann eine Verfassungsklage, die gegen die Regierung entschieden wurde. Bereits 1993 begannen daher Diskussionen über eine grundlegende Rentenreform, wobei sich sehr schnell ein Konflikt zwischen dem Finanzministerium und dem Arbeits- und Sozialministerium entwickelte (Orenstein 2000: 47; Müller 1999: 107 ff.). Das Arbeitsministerium stellte 1995 einen Entwurf vor, der das Umlageverfahren und seine Umverteilungselemente sowie einen größeren beitragsunabhängigen Rentenbestandteil beibehielt. Der Entwurf provozierte eine Welle von Kritik, die zeigte, dass die Öffentlichkeit und auch die Gewerkschaften einen hohen beitragsunabhängigen Rentenbestandteil *nicht* unterstützten. Das Finanzministerium war der Hauptkritiker dieses Rentenmodells. Es legte einen eigenen Gesetzesentwurf vor, der das von der Weltbank (1994) entwickelte Modell auf die polnischen Bedingungen übertrug. Von dem Modell des Arbeitsministeriums unterschied es sich vor allem durch die relativ geringe Höhe der Grundrente und durch das starke Gewicht einer für alle Arbeitnehmer obligatorischen Kapitalrentenversicherung.

Nach langen Diskussionen in den Jahren 1995 und 1996 setzte sich in der Regierung schließlich die Position des Finanzministeriums durch. Die Übertragung der Verantwortung für die Reform aus dem Arbeits- und Sozialministerium an das speziell für diese Aufgabe geschaffene Amt eines Regierungsbeauftragten für die Reform der Sozialversicherung war ein wichtiger Faktor, der zum Sieg der vom Finanzministerium vertretenen Position führte (Müller 1999). Bis zum Ende der Legislaturperiode 1993-1997 gelang es aber nur noch, drei

vorbereitende Gesetze über die Schaffung kapitalgedeckter Rentenfonds, über Betriebsrentenfonds und über die Finanzierung der Umstellung des Rentensystems zu beschließen.

Eine wichtige Veränderung der Rahmenbedingungen beeinflusste die politische Diskussion über die Rentenreform: die Welle sozialer Proteste und Streiks ebte im Kontext einer ab 1995 einsetzenden wirtschaftlichen Erholung ab. Die Arbeitslosigkeit, die 1994 auf knapp 17 % geklettert war, begann zu fallen und erreichte 1998 10 %. 1994 war das letzte Jahr, in dem es den Gewerkschaften gelang, Massenproteste und Massenstreiks zu initiieren. Das Abebben der sozialen Proteste ging mit starken Mitgliederverlusten der Gewerkschaften einher. Zwischen der ersten und der zweiten Hälfte der 90er-Jahre fiel der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten von ca. 30 % auf ca. 20 % (Krzywdzinski 2008: 84), weswegen Gardawski u. a. (1999) ihre Studie zur Entwicklung der polnischen Gewerkschaften unter den Titel „Auseinanderfallen einer Bastion?“ (Rozpad bastionu?) stellten.

### *b) Akteurskonstellation und zentrale Konfliktlinien*

Die Wahlen 1997 gewann die Koalition aus der Wahlaktion Solidarność (AWS) und der liberalen Freiheitsunion. In der Freiheitsunion dominierte im Unterschied zur vorausgegangenen Legislaturperiode der wirtschaftsliberale Flügel (Paszkievicz 2000). Die AWS war ein heterogenes Sammelbecken verschiedener Parteien der politischen Rechten. Ihre Parlamentsfraktion wurde dominiert von der Gewerkschaft Solidarność, sie enthielt aber auch einen konservativen und einen katholisch-nationalistischen Flügel. Die Regierungskoalition repräsentierte daher eine heterogene Mischung zwischen liberaler und an der katholischen Soziallehre orientierter Programmatik. Wichtige Positionen innerhalb der Regierung wurden mit Gewerkschaftsvertretern besetzt: Regierungsbeauftragte für die Reform der Sozialversicherung wurde 1997 die Soziologin Ewa Lewicka, die zwischen 1990 und 1997 Vizevorsitzende der einflussreichen Masowien-Region in der Solidarność gewesen war. Der neue Arbeits- und Sozialminister Longin Komolowski war vor seiner Ernennung der Vorsitzende der Region Westpommern in der Solidarność. Der Vorsitzende der Solidarność, Marian Krzaklewski, wurde Fraktionsvorsitzender der AWS. Die Opposition bestand aus der sozialdemokratischen SLD, die die Rentenreform selbst initiiert hatte, und der Bauernpartei PSL. Der sozialdemokratische Präsident Kwaśniewski unterstützte das Reformprojekt.

Zu den wesentlichen Veränderungen nach der Regierungsübernahme durch die AWS-UW-Koalition im Herbst 1997 gehörte der Bruch mit der Strategie des „sozialen Dialogs“ in der Tripartistischen Kommission, was 1998 das Ausscheiden des OPZZ aus der Kommission provozierte. Tripartistische Verhandlungen waren während der gesamten Legislaturperiode 1997-2001 gelähmt. Gańczarz und Pańków (2001) sehen zwei Gründe der veränderten Haltung der Regierung: Zum einen war die liberale Freiheitsunion gegen tripartistische Verhandlungen, die in ihren Augen die Souveränität des Parlaments konterkarierten. Zum zweiten hatten die Präsidentschafts- und Parlamentswahlkämpfe in den Jahren 1995 und 1997 die Konfrontation zwischen dem postkommunistischen und dem Post-Solidarność-Lager verschärft.

Während bei der Arbeitsrechtsreform das Arbeits- und Sozialministerium die Federführung hatte, waren bei der Rentenreform drei starke staatliche Akteure involviert: das Büro des Regierungsbeauftragten für die Reform der Sozialversicherung, das Finanzministerium

sowie das Arbeits- und Sozialministerium. Zudem nahmen mehrere weitere Regierungsaktoren wie das Wirtschafts-, das Innen-, das Verteidigungs-, das Justiz-, das Bildungs- und das Transportministerium zur Frage des Einbeziehens der Mitarbeiter der von ihnen beaufsichtigten Einrichtungen und Institutionen in das neue Rentensystem Stellung, da diese Berufsgruppen spezielle Verrentungsregeln und teilweise auch Renteninstitutionen besaßen. Unter den an den Beratungen teilnehmenden Behörden gehörte die Anstalt für Sozialversicherungen (ZUS) zu den wichtigsten.

Aufseiten der Wirtschaftsverbände waren wieder der Business Centre Club und der Verband der Polnischen Arbeitgeber am stärksten engagiert. Nennenswert ist auch die Aktivität des Bankenverbandes. Außerdem nahmen der Polnische Wirtschaftsrat, der Handwerksverband und ein Verband der Arbeitgeber behinderter Personen an der Diskussion teil. Aufseiten der Gewerkschaften meldeten sich ebenfalls wieder alle im Politikfeld aktiven Akteure zu Wort. Zusätzlich nahmen Behinderten- und Rentnerverbände an der Beratung einzelner Fragen teil. Diese Organisationen drängten darauf, ein zentrales Streitthema des alten Rentensystems bei den Verhandlungen über die Reform einzubeziehen: die Frage des sogenannten „alten Portefeuilles“. Diese Streitfrage ging darauf zurück, dass die Regierung in der ersten Hälfte der 90er-Jahre die Berechnungsgrundlage der Rentenanpassung zeitweilig herabgesetzt hatte, was geringere Renten bedeutete und vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden war. Aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten zögerte die Regierung die Erhöhung der Renten immer wieder hinaus, was in der politischen Debatte als das Problem des „alten Portefeuilles“ bezeichnet wurde (Krzywdzinski 2008: 152). Im Unterschied zu Gewerkschaften verfügten die Rentnerverbände jedoch über keinen Zugang zur Regierung, um ihre Forderungen einzubringen.

Müller (1999) und Orenstein (2000) haben schließlich den Einfluss der Weltbank bei der Reform betont. Der Büroleiter in dem von Lewicka geleiteten Amt des Regierungsbeauftragten für die Sozialversicherungsreform wurde Michał Rutkowski, ein Mitarbeiter der Weltbank. Dennoch griff die Weltbank nicht in die konkreten Streitpunkte der Reform ein, sondern fungierte als Ideengeber (Weltbank 1994) für die Grundlinien der Reform (Orenstein 2000: 58). Sie wird im Folgenden daher nicht als ein Akteur berücksichtigt.

Einen Konsens zwischen den Akteuren gab es bezüglich der Grundprinzipien der Reform, d. h. der Einführung eines auf drei Pfeilern (umlagenfinanzierte Grundrente, kapitalfinanzierte Rente, Betriebsrente) beruhenden Rentensystems, der Aufteilung der Beiträge zwischen den Pfeilern sowie der strikten Bindung der Renten an Beitragszahlungen. Dieser Konsens konnte aber nicht verhindern, dass sich Konflikte über konkrete Fragen der Reform entwickelten. Um die Konfliktkonstellation zu charakterisieren, wurden die Politikfeldakteure wie schon bei der Arbeitsrechtsreform zu ihrem Interesse und ihren Präferenzen in Bezug auf die Streitfragen der Reform befragt. Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände nahmen entgegengesetzte Positionen ein. Dieses Ergebnis ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Zum ersten relativiert es die in der Forschungsliteratur dominierende Argumentation (Müller 1999; Orenstein 2000), dass insbesondere die *Solidarność* die Reform unterstützte und damit eine Position nahe der Regierung und der Wirtschaftsverbände einnahm. Tatsächlich unterstützte die *Solidarność* den *Grundgedanken* der Reform, einen kapitalgedeckten Rentenpfeiler einzuführen. Es gab jedoch eine Reihe von Streitfragen, in denen die Position der Gewerk-

schaft von jener der Regierung abwich: die Gestaltung der Leistungshöhe im staatlichen Pfeiler, die Frage der Rentenprivilegien, aber auch die von den Rentnerverbänden aufgeworfene Frage des „alten Portefeuilles“. Der Widerspruch zwischen der Unterstützung der Grundlinien der Reform und der Kritik an den Regierungspositionen in vielen konkreten Punkten bedeutete eine innere Zerreißprobe für die Gewerkschaft. Zum zweiten mag eine beinahe klassische „Klassenkonfliktkonstellation“ bei Beratungen zur Rentenreform überraschen. Allerdings ging es bei der Reform um die Renten zukünftiger Generationen, also jene der Beschäftigten und Gewerkschaftsmitglieder, womit die Gewerkschaften als Interessenvertretung in eine wichtige Rolle rückten.

Die meisten Parlamentsfraktionen positionierten sich wieder auf der Seite der Gewerkschaften, allerdings ging diesmal ein Riss durch die Regierungskoalition, denn die Freiheitsunion nahm eine Position nahe den Wirtschaftsverbänden ein, während die AWS in der Nähe der Gewerkschaften stand. Ein deutlicher Unterschied gegenüber der Arbeitsrechtsreform zeigte sich bei den Regierungsakteuren. Die zentralen Ministerien für Arbeit und Soziales, Finanzen sowie Wirtschaft positionierten sich nicht in der Mitte des Akteursfeldes, sondern hatten sehr ähnliche Interessen und Präferenzen wie die Wirtschaftsverbände.

Auf der Grundlage der Auswertung der Parlamentsdebatte und der durchgeführten Interviews mit beteiligten Akteuren (vgl. Krzywdzinski 2008) lassen sich die Streitfragen der Reform in zwei Gruppen einordnen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden. Parallel entwickelte sich ein Konflikt über die Form der Nutzung von Privatisierungserlösen für die Finanzierung der Reform (vgl. Gesell u. a. 1998), der jedoch nicht in den Gegenstandsbe- reich des Rahmengesetzes der Rentenreform fiel und im Folgenden nicht behandelt wird.

Die erste Gruppe wurde gebildet von Streitfragen, deren Ausgang die Leistungshöhe des Rentensystems beeinflusste und bei denen sich die Gewerkschaften auf der einen und die Regierung mit den Wirtschaftsverbänden auf der anderen Seite gegenüberstanden. Die beiden wichtigsten Punkte waren zum einen die Modalitäten der (rein buchhalterischen) Verzinsung der Rentenbeiträge, die in den staatlichen Rentenpfeiler eingezahlt werden würden. Zum zweiten war die Frage der Regeln der jährlichen Anpassung der Renten von großer Bedeutung. In beiden Punkten forderten die Gewerkschaften eine Bindung an die Lohnentwicklung, während die Regierung für eine Bindung an die Inflationsrate eintrat. Weitere umstrittene Fragen waren die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze, die Frage des Rentenalters für Frauen, die Frage der Absicherung der Arbeitnehmer für den Fall der Nichtüberweisung der Rentenbeiträge durch die Unternehmen und schließlich die Frage des Anrechts auf Frührenten.

Die zweite Gruppe umfasste Streitfragen, die den größten Dissens auslösten: die Aufhebung von bisher existierenden Rentensonderregeln einiger Berufsgruppen. Soldaten, Angehörige von Uniformdiensten, Richter und Staatsanwälte besaßen ein Pensionssystem, das gegenüber dem allgemeinen System durch ein niedrigeres Ruhestandsalter und höhere Pensionen gekennzeichnet war. Bergarbeiter, Bahnbedienstete und Lehrer gehörten zwar dem allgemeinen Rentensystem an, profitierten aber von einem früheren Renteneintrittsalter und höheren Renten. Die ursprünglichen Pläne des Büros des Regierungsbeauftragten für die Reform sahen die Aufgabe aller Branchen- und Berufsgruppenprivilegien vor. Daraufhin entbrannte ein heftiger Kampf: Das Justizministerium unterstützte die Richter und

Staatsanwälte, das Innen- und das Verteidigungsministerium stellten sich hinter die Uniformdienste und Berufssoldaten. Die Branchengewerkschaften des Bergbaus, der Bahn und des Bildungswesens nahmen den Kampf für ihre Berufsgruppen auf.

Zusammenfassend lassen sich die Fragen der Bewahrung von speziellen Branchen- und Berufsgruppenrentensystemen sowie die Fragen der Leistungshöhe des Rentensystems als der Kern des Konflikts bei der Rentenreform identifizieren – trotz des Konsenses über die Einführung eines gemischten Systems aus staatlicher Umlage- und privater Kapitalfinanzierung.

### *c) Einfluss und Erfolg unterschiedlicher Akteursgruppen*

Tabelle 4 präsentiert die durchschnittlichen Werte der Betweeness, der Sender- und der Empfängerzentralität für verschiedene Akteursgruppen bei den Verhandlungen zur Rentenreform. Wie bereits bei der Arbeitsrechtsreform spielen die Regierung, staatliche Institutionen sowie die Parlamentsfraktionen eine dominierende Rolle als Informationsvermittler innerhalb des Politikfeldnetzwerks. Die Regierung und die staatlichen Institutionen sind auch die wichtigsten Sender von Informationen. Auch die weiteren staatlichen Akteure – insbesondere die Anstalt für Sozialversicherungen (ZUS) – spielen eine wichtige Rolle als Informationslieferanten, sind aber bei weitem nicht so zentral wie die Staatliche Arbeitsinspektion im Falle der Arbeitsrechtsreform. Anders als dabei sind die Koalitionsfraktionen diesmal aktiver, während die marginale Position der Wirtschaftsverbände im Politikfeldnetzwerk erneut auffällt.

Wie bereits bei der Arbeitsrechtsreform verbergen sich auch hier erhebliche Varianzen hinter den Gruppendurchschnitten. Das Arbeits- und Sozialministerium, das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium, der Regierungsbeauftragte für die Reform der Sozialversicherung, die Regierungsfractionen der AWS und der UW sowie die größte Oppositionsfraction SLD spielten eine dominante Rolle, wie ihre weit über den Gruppendurchschnitten liegenden Werte für die in Tabelle 4 aufgeführten Indikatoren zeigen. Dabei gab es einen wichtigen Unterschied zwischen dem Arbeitsministerium und den Parlamentsfraktionen auf der einen sowie dem Finanz- und Wirtschaftsministerien und dem Regierungsbeauftragten auf der anderen Seite. Während die erste Gruppe sowohl als Informationssender als auch als Informationsempfänger eine zentrale Rolle spielte, war der Zugang zu der zweiten Akteursgruppe deutlich eingeschränkter, was an der geringen Empfängerzentralität sichtbar ist. Die Finanz- und Wirtschaftsministerien sowie der Regierungsbeauftragte für die Reform nahmen eine zentrale Rolle als Informationssender ein, ohne selbst Informationsempfänger der Interessenorganisationen zu sein. Auf dem Feld der Interessenorganisationen hatten die beiden Gewerkschaftszentralen des OPZZ und der Solidarność sowie die Gewerkschaft der Bergarbeiter im OPZZ eine zentrale Position im Verhandlungsnetzwerk inne, während die Wirtschaftsverbände genauso marginal waren wie schon bei der Arbeitsrechtsreform.

Tabelle 4

Zentralität verschiedener Akteursgruppen bei der Rentenreform (Durchschnittswerte)

Akteursgruppen	Betweeness	Senderzentralität	Empfängerzentralität
Präsident Kwaśniewski	24	17	12
Ministerrat (n=10)	110	24	16
– darunter das Arbeitsministerium	605	53	38
– darunter das Finanzministerium	33	36	10
– darunter das Wirtschaftsministerium	129	30	16
– darunter der Regierungsbeauftragte für die Reform	87	35	16
Weitere Staatsinstitutionen (n=4)	42	20	9
Koalition im Sejm und Senat (n=4)	63	22	23
– darunter die AWS im Sejm	129	31	26
– darunter die UW im Sejm	75	29	24
Opposition im Sejm und Senat (n=4)	46	15	19
– darunter die SLD im Sejm	99	25	26
Gewerkschaften (n=23)	35	11	16
– darunter die Zentrale der Solidarność	124	32	19
– darunter der OPZZ	268	31	30
Rentner- und Behindertenverbände (n=5)	4	7	10
Wirtschaftsverbände (n=6)	4	10	9

Quelle: Eigene Interviews. Berechnung mit dem UCINET-Programm (Betweeness Centrality, Degree Centrality) von Borgatti/Everett/Freeman 1999.

Damit unterscheidet sich die Akteurskonstellation deutlich vom Fall der Arbeitsrechtsreform. Bei der Arbeitsrechtsreform vertrat unter den zehn zentralsten Akteuren nur die Freiheitsunion wirtschaftsnahe Interessen, während das Arbeits- und Sozialministerium eine mittlere Position zwischen den Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden einnahm. Bei der Rentenreform nahmen fünf der zentralsten Akteuren wirtschaftsnahe Positionen als Gegenpol zu den Gewerkschaften ein: das Arbeits- und Sozialministerium, das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium, der Regierungsbeauftragte für die Sozialversicherungsreform sowie die Freiheitsunion.

Tabelle 5 zeigt, dass in dieser Konstellation die Gewerkschaften ihre weiterhin zentrale Position im Politikfeldnetzwerk mit deutlich weniger Erfolg nutzen konnten als im Falle der Arbeitsrechtsreform. Als Indikator des realisierten Interesses ist wieder der Ausgang der Entscheidungen mit dem Interesse und den Präferenzen der Akteure an diesen Entscheidungen in Beziehung gesetzt worden. Die Kernministerien (Arbeit und Soziales sowie Finanzen), die beteiligten staatlichen Institutionen und die Wirtschaftsverbände konnten bei der Rentenreform ihre Interessen am besten realisieren. Im Falle der Wirtschaftsverbände lag

dies nicht an ihrem eigenen Einfluss, zumindest, wenn man die Netzwerkzentralität als einen Einflussindikator heranzieht. Vielmehr kam ihre hohe Interessenrealisierung dadurch zustande, dass die politischen Entscheidungsträger Positionen vertraten, die mit den Interessen der Wirtschaftsverbände zusammentrafen.

*Tabelle 5*

*Realisiertes Interesse bei der Rentenreform 1997-1998 (Durchschnittswerte, Skala -1 bis 1)*

<b>Akteursgruppe</b>	<b>Realisiertes Interesse</b>
Präsident	0,886
Ministerrat (n=19)	0,186
– darunter das Arbeitsministerium	0,613
– darunter das Finanzministerium	0,479
– darunter das Wirtschaftsministerium	0,699
– darunter der Beauftragte für die Reform	0,568
– darunter die Innen- und Verteidigungsministerien	-1,000
Weitere staatliche Akteure (n=4)	0,560
Regierungskoalition im Sejm und Senat (n=4)	0,460
– darunter die AWS im Sejm	0,279
– darunter die UW im Sejm	0,641
Opposition im Sejm und Senat (n=4)	0,219
– darunter die SLD im Sejm	0,632
Gewerkschaften (n=23)	0,077
– darunter die Zentrale der Solidarność	0,279
– darunter der OPZZ	0,437
Behinderten- und Rentnerverbände (n=5)	-0,119
Wirtschaftsverbände (n=6)	0,509

Ein Wert von 1 entspricht einer 100%-igen Realisierung der Interessen an Streitfragen, -1 bedeutet, dass alle für einen Akteur relevanten Gesetzesprojekte entgegen seinen Interessen entschieden wurden. Quelle: Eigene Berechnung.

Bemerkenswert ist die Differenz zwischen den Koalitionsfraktionen. Wie Tabelle 5 zeigt, haben zwar sowohl die AWS als auch die UW eine positive Bilanz ihrer realisierten Interessen, aber die UW konnte deutlich mehr Forderungen umsetzen als die AWS. Die AWS-Abgeordneten unterstützten eine Reihe gewerkschaftlicher Forderungen, die sich aber nicht durchsetzen konnten. Die Reform entsprach sogar weniger den Interessen der AWS als jenen der oppositionellen SLD, die einige gewerkschaftliche Forderungen aufnahm, aber auch viele Positionen der Regierung unterstützte. Die Vernachlässigung gewerkschaftlicher Forderungen durch eine von der Solidarność geführte Regierung wurde zu einem zentralen Merkmal der Legislaturperiode. Gąciarz und Pańków (2001: 43) zitieren ein Gewerkschaftsmitglied

der Tripartistischen Kommission zur Herangehensweise des aus der Solidarność stammenden Arbeits- und Sozialministers Komolowski: „Sozialen Dialog gab es unter der Vorgängerregierung, später gab es nur Theater. Minister Komolowski hat ihn völlig kaputt gemacht; er hat die Tripartistische Kommission liquidiert. Diese Regierung hat bei ihren Reformen nie andere Meinungen berücksichtigt (eigene Übersetzung)“. Als am Anfang der Legislaturperiode die Rentenreform verabschiedet wurde, akzeptierten die AWS-Abgeordneten noch einen für sie ungünstigen Kompromiss. Schon bald brachen aber heftige Konflikte zwischen der liberalen UW und der Regierung auf der einen und den AWS-Abgeordneten auf der anderen Seite aus. Bereits 1998 sah sich die Regierung mit Problemen der Sicherung von Abstimmungsmehrheiten im Parlament konfrontiert, da eigene Abgeordnete gegen Regierungsvorhaben stimmten (Rydlewski 2000: 52 f.). Da Gewerkschaftsführer sowohl in der Fraktion als auch in der Regierung saßen, führten die politischen Konflikte zu einer inneren Zerreißprobe in der Solidarność.

Die Bilanz der Gewerkschaften bei der Rentenreform ist gemischt: Es wurden etwa so viele Entscheidungen gegen ihre Forderungen entschieden, wie umgekehrt. Für die Branchengewerkschaften des Bergbaus und der Bahn stand die Forderung nach der Aufrechterhaltung ihrer Rentenregeln an erster Stelle, sie konnte dieses Ziel aber nicht erreichen. Die Zentralen der Solidarność und des OPZZ bewerteten die Frage der Rentenprivilegien nicht ganz so hoch wie die Branchengewerkschaften. Ihre „Interessenbilanz“ ist leicht positiv. Die Rentner- und Behindertenverbände sind die deutlichsten Verlierer im Entscheidungsprozess. Ihre „Interessenbilanz“ ist negativ, was mit ihrer in Tabelle 4 sichtbaren Marginalität im Politikfeld gut übereinstimmt. Es gelang den Rentnerverbänden insbesondere nicht, die von ihnen verlangte Beseitigung des „alten Portefeuilles“ mit der Rentenreform zu verbinden. Nicht durchsetzen konnten sich ebenfalls die Forderungen der Innen- und Verteidigungsministerien nach der Aufrechterhaltung der Rentensysteme der Beschäftigten in den sogenannten Uniformdiensten und der Berufssoldaten.

Wie sah das Ergebnis der Entscheidungsprozesse aus, als im Oktober 1998 die beiden Rentengesetze verabschiedet wurden (vgl. Tabelle 6)? Die Gewerkschaften konnten ihre Zustimmung zu den Grundprinzipien der Rentenreform nicht als Verhandlungspfand zur Durchsetzung ihrer Forderungen nach einem möglichst hohen Leistungsniveau umsetzen. In Kernfragen wie den Regeln der Verzinsung der Rentenbeiträge im staatlichen Rentenpfeiler sowie der Rentenanpassung setzte sich mit leichten Modifikationen die Regierungslinie und damit das Interesse an der Absenkung des Finanzierungsbedarfs der staatlichen Rentenversicherung durch. Auch bei Streitfragen wie den Frührenten oder der Streichung früher existierender beitragsfreier Anrechnungszeiten gewann die Regierungsposition. Dieses Ergebnis unterscheidet sich von Orensteins (2000: 58) und Müllers (1999: 114 f.) Befunden, die die Forderungen der Solidarność in der Reform weitgehend berücksichtigt sehen. Ein Grund für die Akzeptanz dieses für sie ungünstigen Entscheidungsergebnisses durch die Gewerkschaften kann der Zeithorizont der Reform sein: Die ersten Kohorten sollten erst zehn Jahre nach der Reform in Rente gehen, zudem bestand aufgrund der Abhängigkeit der zukünftigen Renten vom Kapitalmarkt und aufgrund der sich noch Jahre nach Beschluss der Reform hinziehenden Einrichtung individueller Rentenkonten große Unsicherheit über die zu erwartende Rentenhöhe im neuen System (Müller 1999: 117 ff.).

Tabelle 6  
Ergebnisse der Verhandlungen bei der Rentenreform

<b>Gewerkschaften bekommen:</b>		<b>Die Regierung bekommt:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wenn Unternehmen fällige Rentenbeiträge nicht überweisen und diese Beiträge nicht eingetrieben werden können, werden die Beiträge den Beschäftigten dennoch gutgeschrieben.</li> <li>– Das Rentenalter der Frauen (60) wird nicht an das Rentenalter für Männer (65) angeglichen.</li> <li>– Die durchschnittliche Lebenserwartung wird für Männer und Frauen nicht getrennt berechnet.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Anpassung der Höhe von Renten wird an die Inflations- und nicht an die Lohnentwicklung gekoppelt.</li> <li>– Die „Verzinsung“ der Beiträge im ersten, staatlichen, Pfeiler wird nicht an das Lohnwachstum geknüpft; somit wachsen die Rentenansprüche langsamer als die Löhne.</li> <li>– Die Mitglieder des neuen Rentensystems haben keinen Anspruch mehr auf Frührenten.</li> <li>– Es wird eine Beitragsbemessungsgrenze von 250 % des Durchschnittslohns eingeführt.</li> <li>– Beitragsfreie Anrechnungszeiten werden bis auf die Erziehungszeit gestrichen.</li> </ul>
Forderung: Beibehaltung der Rentensonderregeln für Bergarbeiter, Bahnbedienstete und Lehrer	Kompromiss: Die Rentensonderregeln werden aufgehoben, aber bis 2006 so genannte „Brückenrenten“ als Kompensation eingeführt	Forderung: Aufhebung der Rentensonderregeln für Bergarbeiter, Bahnbedienstete und Lehrer

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei dem am stärksten umstrittenen Punkt der Rentensonderregeln von Berufsgruppen wie Bergarbeitern, Bahnbediensteten, Lehrern, Richtern, Staatsanwälten und Berufssoldaten konnte sich allerdings die Forderung der Kernakteure in der Regierung nach einer Abschaffung aller Sonderregeln nicht durchsetzen (Orenstein 2000: 55 f.). Dem Justizministerium gelang es, das separate Pensionssystem für Richter und Staatsanwälte zu bewahren. Eine Niederlage schien dagegen das Verteidigungsministerium erlitten zu haben: Soldaten sollten künftig dem allgemeinen Rentensystem angehören. In den Augen der AWS-UW-Koalition bildeten die Berufssoldaten die Wählerschaft der postkommunistischen SLD und es bestand wenig Anlass, sie bei der Rentenreform zu schonen. Ein Kompromiss wurde in Bezug auf die Renten der Bergarbeiter, Bahnbediensteten und Lehrer geschlossen: Diese Berufsgruppen sollten nach einer Schonfrist bis 2006 nach den allgemeinen Regeln in das neue Rentensystem eintreten, die Regierung versprach aber, bis 2006 ein Konzept für zusätzliche „Brückenrenten“ zu entwickeln, die die Lücke zu den alten Regelungen zumindest teilweise schließen würden (Krzywdzinski 2008: 191).

Die Analyse der Rentenreform widerspricht weder der Hypothese 1a noch der Hypothese 1b: Die den Positionen der wirtschaftsnahen Akteure entsprechende Reform wurde von einer rechtsorientierten Regierung verabschiedet, wobei das Finanzministerium neben dem Arbeits- und Sozialministerium eine zentrale Rolle spielte. Das Ergebnis der Analyse ist ebenfalls in Übereinstimmung mit den Hypothesen 2a und 2b: Die Gewerkschaften konnten ihre Regierungsbeteiligung nicht in einen politischen Erfolg umsetzen, was auch mit dem Abebben sozialer Proteste und der Erosion der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis zusammenhing.

### 7. Schluss

Auf den Politikfeldern Arbeit und Soziales spielten sich zentrale Konflikte der Transformationszeit ab, bei denen es um die Schaffung eines neuen Systems der sozialen Sicherung und einer neuen Arbeitsregulierung ging. Es wurden vier Hypothesen bezüglich des Einflusses der Akteure diskutiert. Die ersten beiden bezogen sich auf den Einfluss von staatlichen Akteuren auf die Entscheidungsprozesse. Gemäß der Hypothese 1a hatte die ideologische Ausrichtung der Regierungskoalition (links versus rechts) einen wesentlichen Einfluss auf den Ausgang der Entscheidungsprozesse. Gemäß Hypothese 1b kam es vielmehr auf die Konstellation der Regierungsakteure an: Das Finanzministerium repräsentierte Forderungen nach einer restriktiven Sozialpolitik und Senkung staatlicher Ausgaben, das Arbeits- und Sozialministerium vertrat pro-wohlfahrtsstaatliche und pro-gewerkschaftliche Positionen.

Die untersuchten Reformen stützen erst einmal beide Hypothesen: Von der sozialdemokratischen Regierung der Jahre 1993-1997 wurde unter der Federführung des Arbeits- und Sozialministeriums eine Arbeitsrechtsreform beschlossen, die den Forderungen der Gewerkschaften weitgehend entgegenkam. Von der rechtsorientierten AWS-UW-Regierung der Jahre 1997-2001 wurde unter dem starken Einfluss des Finanzministeriums eine Rentenreform verabschiedet, die die Gewerkschaften mittrugen, obwohl sie eher den Vorstellungen der Wirtschaftsverbände entsprach.

Wenn allerdings die Ergebnisse dieses Beitrags mit den Ergebnissen weiterer Studien zur Arbeits- und Sozialpolitik kombiniert werden, fällt die Überprüfung der Hypothesen differenzierter aus. Tabelle 7 unterscheidet zwischen den beiden Legislaturperioden 1993-1997 und 1997-2001 sowie zwischen den Politikfeldern Arbeit und Soziales. In der Sozialpolitik, worunter an dieser Stelle die Gestaltung des Sozialversicherungssystems verstanden wird, wurde sowohl von der sozialdemokratischen als auch von der rechten Regierung eine eher restriktive Politik verfolgt, die die Senkung staatlicher Ausgaben in den Vordergrund stellte.<sup>2</sup> In beiden Legislaturperioden war das Finanzministerium neben dem Arbeits- und Sozialministerium ein wichtiger Akteur und vertrat fiskalische Interessen im Politikfeld. In der Arbeitspolitik konnten Gewerkschaften während der Regierungszeit der sozialdemokratischen Regierung starken Einfluss auf die Arbeitsrechtsreform nehmen, aber auch während der Regierungszeit der rechtsorientierten AWS-UW-Koalition konnten sie die Versuche der liberalen Freiheitsunion zur Deregulierung des Arbeitsrechts blockieren (Krzywdzinski 2008). Im Politikfeld Arbeit war in beiden Legislaturperioden das Arbeits- und Sozialministerium der entscheidende Akteur. Dieser Vergleich legt es nahe, die Hypothese 1a abzulehnen

2 Cook/Orenstein 1999; Golinowska 2000; Krzywdzinski 2008.

und die Hypothese 1b zu bevorzugen. Es war weniger die ideologische Ausrichtung der Regierungen als die Zusammensetzung der federführenden Regierungsakteure, die über das Gewicht verschiedener sozialer Interessen entschied.

*Tabelle 7*

*Einfluss der Akteurskonstellation im Regierungslager auf den Ausgang politischer Entscheidungsprozesse*

<b>Legislaturperiode</b>	<b>Politikfeld Soziales: Arbeits- und Sozialministerium sowie Finanzministerium aktiv</b>	<b>Politikfeld Arbeit: Arbeits- und Sozialministerium federführend</b>
1993-1997: Sozialdemokratisch geführte Regierung	Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe; Vorbereitung der Rentenreform	Arbeitsrechtsreform entspricht Gewerkschaftsforderungen
1997-2001: Konservative Regierung	Rentenreform eher eine Niederlage von Gewerkschaftspositionen	Gewerkschaften blockieren Projekte der Deregulierung des Arbeitsrechts

Die Bedeutung der Akteurskonstellation in der Regierung hängt mit zwei charakteristischen Merkmalen des Interessenvermittlungssystems in Polen zusammen: dem Etatismus und der spezifischen Form des Links-Rechts-Gegensatzes im Parteiensystem. Als Etatismus lässt sich die Tatsache bezeichnen, dass politische und staatliche Akteure nicht nur passive Informationsempfänger sind, sondern auch die wichtigsten Informationssender und -vermittler. Wie die Netzwerkanalyse gezeigt hat, generieren und verteilen staatliche Akteure Wissen und Expertise im Politikfeld und haben dadurch einen entscheidenden Einfluss auf das Agenda-Setting. Der etatistische Charakter des politischen Systems resultiert aus der Ressourcenschwäche der Interessenorganisationen (Wiesenthal 1999; Tatur 1994) und der politischen Parteien (Agh 1998; vgl. auch Mach/Wesołowski 1999), die für ganz Mitteleuropa charakteristisch ist. Die Bedeutung der ideologischen Ausrichtung der Regierungskoalitionen für die Entwicklung der Arbeits- und Sozialpolitik in Polen wird dagegen durch die von Westeuropa abweichende Kodierung des Links-Rechts-Gegensatzes konterkariert. Sowohl das linke als auch das rechte Lager umfassen jeweils einen großen Gewerkschaftsverband und stellen eine Koalition gewerkschaftlicher und liberaler Kräfte dar (Kitschelt u. a. 1999: 288; Krzywdzinski 2008: 117 ff.).

Es war charakteristisch für Polen, dass Gewerkschaften an allen politischen Koalitionen und Regierungen der 90er-Jahre beteiligt waren. Insbesondere Ost (2001) und Avdagic (2003) haben argumentiert, dass diese parteipolitische Einbindung nicht zu erfolgreicher Einflussnahme, sondern zur Disziplinierung gewerkschaftlicher Forderungen geführt hat. Ihre These wurde in diesem Beitrag infrage gestellt. Eine alternative Hypothese wurde im Anschluss an den Machtressourcenansatz formuliert, wonach der Erfolg gewerkschaftlicher Einflussnahme von der Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis abhing.

Tabelle 8

*Einfluss gewerkschaftlicher Mobilisierungsfähigkeit auf den Ausgang politischer Entscheidungsprozesse*

<b>Gewerkschaftliche Mobilisierungsfähigkeit und Zugang zu Entscheidungsträgern</b>	<b>Politische Entscheidungen</b>
1993-1997: Starke Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften, guter Zugang zu Entscheidungsträgern	Erfolg bei der Arbeitsrechtsreform, aber kein Erfolg bei Konflikten über sozialstaatliche Leistungen
1997-2001: Abnehmende Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften, sehr guter Zugang zu Entscheidungsträgern	Kein Erfolg bei der Rentenreform; gegenseitige Blockade der Solidarność und der liberalen Freiheitsunion in der Arbeitspolitik

In Tabelle 8 wurde wieder die Auswertung der Ergebnisse dieses Beitrags mit allgemeinen Ergebnissen bezüglich der Entwicklung der Arbeits- und Sozialpolitik in dem untersuchten Zeitraum verbunden. Bei der Arbeitsrechtsreform während der Regierungszeit der Sozialdemokraten konnten die Gewerkschaften ihre Präsenz in Regierung und Parlament und ihr parteipolitisches Engagement erfolgreich in Einfluss umsetzen, auch wenn sie auf dem Feld der Sozialpolitik in den Jahren 1993-1997 deutlich weniger erfolgreich waren. Während der Regierungszeit der AWS-UW-Koalition führte dagegen die Regierungsbeteiligung der Solidarność zu einer Disziplinierung gewerkschaftlicher Forderungen bei der Rentenreform. Auf dem Feld der Arbeitspolitik reichte der gewerkschaftliche Einfluss immerhin noch, um liberale Forderungen nach einer Deregulierung des Arbeitsrechts abzuwehren.

Der Erfolg gewerkschaftlicher Einflussnahme nahm also im Laufe der 90er-Jahre ab, was die These der Abhängigkeit des politischen Einflusses der Gewerkschaften von ihrer Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit unterstützt. Die Explosion sozialer Proteste in den Jahren 1992-1993 und die Gefahr einer daraus resultierenden politischen Destabilisierung weckte bei der sozialdemokratischen Regierung das Interesse an kooperativen Beziehungen mit Gewerkschaften und am tripartistischen Dialog. Ab 1997 brach die AWS-UW-Regierung mit der tripartistischen Strategie und zugleich blockierte der liberale Koalitionspartner die Durchsetzung von gewerkschaftlichen Forderungen in der Regierung. Diese politische Entwicklung spielte sich vor dem Hintergrund einer massiven Erosion der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis ab, die deutlich machte, dass die Massenstreikwellen von 1992 bis 1994 ein nicht wiederholbares Ausnahmeeignis waren. Es zeigt sich, dass Gewerkschaften in Polen ihre Bindungen an politische Parteien und ihre Mitwirkungen in Regierungen nur dann in eine erfolgreiche Einflussnahme umsetzen konnten, wenn dies von einer sichtbaren gewerkschaftlichen Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit begleitet war und wenn unter den für die Entscheidung verantwortlichen Ministerien keine starken Vertreter von Wirtschaftsinteressen waren. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Machtressourcen Mobilisierungsfähigkeit und politische Repräsentation nicht unabhängig voneinander, sondern vor allem in der Kombination wirken (Ostheim/Schmidt 2007).

Bei der Analyse der Arbeitsrechts- und der Rentenreform wurde das Ergebnis einer marginalen Bedeutung der Wirtschaftsverbände festgestellt. Diese Marginalität war in den 90er-Jahren für ganz Mitteleuropa charakteristisch und erklärte sich weitgehend durch den geringen Organisationsgrad der Unternehmen sowie die Ressourcenschwäche der Verbände und ihre Zersplitterung. Allerdings muss das Ergebnis etwas relativiert werden: Die Wirtschaftsverbände konsolidierten sich im Laufe der 90er-Jahre und stärkten ihre Lobbying-aktivitäten (Jasiecki 2002; Krzywdzinski 2008). Zudem darf nicht vergessen werden, dass Arbeits- und Sozialpolitik für Wirtschaftsverbände oft eine geringere Priorität besitzt als wirtschaftspolitische Fragen, zumindest solange die staatliche Regulierung nicht die Autonomie der Ökonomie gegenüber der Politik bedroht (Offe/Wiesenthal 1980; Schmitter/Streeck 1999). Eine gewisse Passivität der Wirtschaftsverbände ist also eine Spezifik der untersuchten Politikfelder.

Die Ergebnisse der Analyse unterstützen die These Deppes und Tatars (2002), dass den mitteleuropäischen Ländern eine instabile Entwicklung gemeinsam ist, in der sich Phasen von „labour inclusion“ und von „labour exclusion“ abwechseln – je nach Stand der sozialen Konflikte und Akteurskonstellation im politischen System. In dieser Situation ist es nicht zu einem radikalen Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen und arbeitsrechtlicher Standards gekommen, es ist auch kein spezifisch „mitteleuropäisches“ Modell des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsregulierung entstanden. Die Entwicklung war vielmehr durch ein „muddling through“ gekennzeichnet (Fuchs/Offe 2007), in dem zwar überwiegend Sozialversicherungssysteme Bismarck'schen Typs etabliert wurden, aber unter der Restriktion geringerer Ressourcen und mit stärkeren Elementen liberaler Systeme als in Westeuropa. Voelzkow (2005: 127) hat das als ein Hybrid zwischen liberal-residualen und konservativ-korporatistischen Modellen bezeichnet, Vanhuyse (2006) die selektive Integration von Gewerkschaften und die Berücksichtigung der Interessen ihrer Kernklientel bei gleichzeitigem Zulassen der Verarmung der Arbeitslosen und eines Teils der Rentner als kennzeichnend für die Strategie der Befriedung sozialer Konflikte im Transformationsprozess hervorgehoben.

## Literatur

- Agh, Attila*, 1998: *The Politics of Central Europe*, London.
- Avdagic, Sabina*, 2003: *Accounting for Variations in Trade Union Effectiveness: State-Labor Relations in East Central Europe*, Köln (MPIfG Discussion Paper 03/6).
- Bogucka, Teresa*, 1991: *Druga Solidarność*, in: *Gazeta Wyborcza*, 02.02.91 (Wiederabdruck in: Paweł Śpiewak (Hrsg.), *Spór o Polskę 1989-1999*, Warszawa, 700-702).
- Bohle, Dorothee*, 2006: *Race to the bottom? Die Dynamik der Konkurrenzbeziehungen in der erweiterten EU*, in: *Prokla* 36 (3), 343-360.
- Borgatti, Stephen/Everett, Martin/Freeman, Linton*, 1999: *UCINET 5.0 Version 1.00*, Natick.
- Cook, Linda/Orenstein, Mitchell*, 1999: *The Return of the Left and Its Impact on the Welfare State in Russia, Poland, and Hungary*, in: dies./Marilyn Rueschemeyer (Hrsg.), *Left Par-*

- ties and Social Policy in Postcommunist Europe, Boulder, 47-108.
- Deppe, Frank/Tatur, Melanie*, 2002: Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Polen und Ungarn, Frankfurt a. M./New York.
- Fernandez, Roberto M./Gould, Roger V.*, 1994: A dilemma of state power: Brokerage and influence in the national health policy domain, in: *American Journal of Sociology* 99 (6), 1455-1491.
- Freeman, Linton C.*, 1979: Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification, in: *Social Networks* 1 (1), 215-239.
- Fuchs, Susanne/Offe, Claus*, 2007: Welfare State Formation in the Enlarged European Union – Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States, Berlin (WZB Discussion Paper SP IV 2007-306).
- Fultz, Elaine/Ruck, Markus*, 2001: Pension reform in central and eastern Europe: Emerging issues and patterns, in: *International Labour Review* 140 (1), 19-41.
- Gąciarz, Barbara/Pańków, Włodzimierz*, 2001: Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa, Warszawa.
- Gardawski, Juliusz*, 1996: Poland's Industrial Workers on the Return to Democracy and Market Economy, Warszawa.
- Gardawski, Juliusz*, 2001: Związki zawodowe na rozdrożu, Warszawa.
- Gardawski, Juliusz/Gąciarz, Barbara/Mokrzyzewski, Andrzej/Pańków, Włodzimierz*, 1999: Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej, Warszawa.
- Gesell, Rainer/Müller, Katharina/Süß, Dirk*, 1998: Social Security Reform and Privatisation in Poland: Parallel projects or integrated agenda?, Frankfurt/Oder (Frankfurt Institute for Transformation Studies FIT Paper).
- Gilejko, Leszek/Towalski, Rafał*, 2002: Partnerzy społeczni. Konflikty, kompromisy, kooperacja, Warszawa.
- Golinowska, Stanisława*, 2000: Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty, Warszawa.
- Hausner, Jerzy*, 1995: Formowanie się systemu stosunków pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej, in: Tadeusz Kowalik (Hrsg.), *Negocjacje: Droga do paktu społecznego*, Warszawa, 289-314.
- Hausner, Jerzy/Marody, Mirosława (Hrsg.)*, 2000: Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?, Warszawa.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.)*, 2004: Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen (2. Aufl.).
- Jasiecki, Krzysztof*, 2000: Lobbying gospodarczy w Polsce, in: *Studia Socjologiczne* 59 (4), 35-67.
- Jasiecki, Krzysztof*, 2002: Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu, Warszawa.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldova, Zdenka/Markowski, Radosław/Tóka, Gábor*, 1999: Post-Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation, Cambridge.
- Körösi, András/Fodor, Gábor*, 2004: Das politische System Ungarns, in: Ismayr 2004, 323-372.
- Kohl, Heribert/Platzer, Wolfgang*, 2004: Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa, Baden-Baden.
- Korpi, Walter/Palme, Joakim*, 2003: New Politics and Class Politics in the Context of Aus-

- terity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95, in: *American Political Science Review* 97 (3), 235-283.
- Kovács, Janós M*, 2002: Approaching the EU and reaching the US? Rival Narratives on Transforming the Welfare Regimes in East-Central Europe, in: Peter Mair/Jan Zielonka (Hrsg.), *The Enlarged European Union: Diversity and Adaptation*, London, 175-204.
- Krzywdzinski, Martin*, 2008: Arbeits- und Sozialpolitik in Polen. Interessenvermittlung und politischer Tausch in einem umkämpften Politikfeld, Wiesbaden.
- Laumann, Edward O./Knoke, David*, 1987: *The Organizational State*, Madison.
- Laumann, Edward O./Pappi, Franz Urban*, 1973: New Directions in the Study of Community Elites, in: *American Sociological Review* 38 (2), 212-230.
- Lipsmeyer, Christine*, 2000: Reading between the Welfare Lines: Politics and Policy Structure in Post-Communist Europe, in: *Europe-Asia Studies* 52 (7), 1191-1211.
- Mach, Bogdan/Wesołowski, Włodzimierz*, 1999: Politiker in Zeiten der Transformation: ‚Transformational correctness‘ oder divergierende Wahrnehmungen?, in: *Berliner Journal für Soziologie* 9 (3), 379-396.
- Matthes, Claudia-Yvette*, 2004: Die Reform der Kranken- und Rentenversicherung in Ostmitteleuropa – Policy-outcomes und politisch-institutionelle Konstellationen, in: Aurel Croissant/Gero Erdmann/Friedbert Rüb (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Wiesbaden, 131-152.
- Merkel, Wolfgang*, 2007: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: *PVS* 48 (3), 413-433.
- Müller, Katharina*, 1999: *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham.
- Müller, Katharina*, 2003: Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (4), 551-564.
- Nelson, Joan*, 1998: *The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland*, Budapest (Collegium Budapest Discussion Paper).
- Nielsen, Klaus/Jessop, Bob/Hausner, Jerzy*, 1995: Institutional Change in Post-Socialism, in: dies. (Hrsg.), *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism. Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Aldershot, 3-44.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut*, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: *Political Power and Social Theory* 1, 67-115.
- Orenstein, Mitchell*, 2000: *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, Washington (World Bank Policy Research Working Paper).
- Ost, David*, 2001: The Weakness of Symbolic Strength: Labor and Union Identity in Poland, 1989-2000, in: Stephen Crowley/ders. (Hrsg.), *Workers after workers' states: Labour and politics in post-communist Eastern Europe*, Oxford, 79-96.
- Ost, David/Crowley, Stephen*, 2001: Conclusion: Making Sense of Labor Weakness in Post-communism, in: dies. (Hrsg.), *Workers after workers' states: Labour and politics in post-communist Eastern Europe*, Oxford, 219-234.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G.*, 2007: Die Machtressourcentheorie, in: dies./Nico Siegel/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat*, Wiesbaden, 40-50.
- Pappi, Franz Urban*, 1987: Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive, in: ders. (Hrsg.), *Methoden der Netzwerkanalyse*, München, 11-37.

- Pappi, Franz Urban/König, Thomas/Knoke, David*, 1995: Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Frankfurt a. M./New York.
- Paszkwicz, Krystyna*, 2000: Partie i koalicje polityczne III Rzeczpospolitej, Wrocław.
- Przeworski, Adam*, 1991: Democracy and the market, Cambridge.
- Rydlewski, Grzegorz*, 2000: Rządzenie koalicyjne w Polsce, Warszawa.
- Schmidt, Manfred G.*, 1997: Parteien und Staatstätigkeit, in: Oskar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, 537-558.
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang*, 1999: The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, Köln (MPIfG Discussion Paper 99/1).
- Schneider, Eberhard*, 1997: Begriffe und Konzepte zur politische Transformation, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung. Fortschritte und Misserfolge der Transformation, München, 17-25.
- Staniszki, Jadwiga*, 2000: Postkomunistyczne państwo. W poszukiwaniu tożsamości, Warszawa.
- Tatur, Melanie*, 1994: Neo-Korporatismus in Osteuropa?, in: Berliner Debatte INITIAL 5 (5), 3-15.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.
- Vanhuysse, Pieter*, 2006: Divide and Pacify. Strategic Social Policies and Political Protest in Post-Communist Democracies, Budapest.
- Vaughan-Whitehead, Daniel C.*, 2003: EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model, Cheltenham.
- Vodická, Karel*, 2004: Das politische System Tschechiens, in: Ismayr 2004, 247-284.
- Voelzkow, Helmut*, 2005: Governing Social Europe? Die Rolle der europäischen Sozialpolitik bei der Transformation der Wohlfahrtsstaaten in West- und in Osteuropa, in: Alexandra Baum-Geisig/Anne Faber (Hrsg.), Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung, Wiesbaden, 115-135.
- Weber, Max*, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen (5. Aufl., Nachdruck der 2. Aufl. von 1925).
- Weltbank*, 1994: Averting the Old Age Crisis, Washington.
- Wiesenthal, Helmut*, 1999: Interessensverbände in Ostmitteleuropa – Startbedingungen und Entwicklungsprobleme, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß, Opladen, 83-113.
- Ziemer, Klaus/Matthes, Claudia-Yvette*, 2004: Das politische System Polens, in: Ismayr 2004, 189-246.

Martin Krzywdzinski

Korrespondenzanschrift:

Dr. Martin Krzywdzinski  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlin  
E-Mail: krzywdzinski@wzb.eu

*Der Autor arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.*

## Moderne Forschungsmethoden



**Eliten am Telefon**  
Neue Formen von  
Experteninterviews in der Praxis  
Von Dr. Bernd Martens  
und Thomas Ritter, M.A.  
2008, 183 S., brosch., 29,- €,  
ISBN 978-3-8329-3299-2



**Evaluation und  
politisches Lernen**  
Diskursive Zukunftsforschung als  
Methode der Politikevaluation  
Von Dr. Silke Gülker  
2008, 200 S., brosch., 34,- €,  
ISBN 978-3-8329-3311-1

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**