

BÜCHER

Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsbeziehungen in der Wirtschaftskrise

Rezension von: Steffen Lehndorff (Hrsg.),
 Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum
 Europa tief in der Krise steckt. Zehn
 Länder-Fallstudien, VSA-Verlag,
 Hamburg 2012, 285 Seiten, broschiert,
 € 19,80. ISBN 978-3-899-65511-7.

Ziel des Sammelbandes ist die Erörterung von drei Fragen, welche die zehn Länderanalysen (Schweden, Großbritannien, Irland, Deutschland, Frankreich, Österreich, Ungarn, Griechenland, Italien und Spanien) rahmt. Erstens, wie haben Veränderungen der nationalen Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsbeziehungen zur Entstehung der Wirtschafts- und Finanzkrise beigetragen? Zweitens, welche Auswirkungen hat die Krise auf die nationalen Kapitalismusmodelle, und wie haben sich diese in der Krise verändert? Drittens, was sind die Herausforderungen und Handlungsoptionen der Akteure hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der nationalen Sozioökonomien? Ein weiteres Kapitel beschäftigt sich mit den Reaktionen der Gewerkschaften auf die Krise und möglichen Chancen für deren Revitalisierung. Der abschließende Beitrag stellt die Widersprüche und Herausforderungen des neuen Rahmens der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und der Ziele der „Europa-2020“-Strategie dar.

Die präsentierten Analysen der nationalen Modelle des Kapitalismus berücksichtigen längerfristige Entwicklungspfade der nationalen Wohlfahrtsstaaten, Arbeitsmarktregimes und Arbeitsbeziehungen, statt eine kurzfristige Krisendiagnose zu stellen. In seiner Einleitung präsentiert Lehndorff einen differenzierten konzeptionellen Rahmen, um die Kernfragen des Sammelbandes analytisch zu erfassen. Nationale Modelltypen werden hinsichtlich zweier Dimensionen differenziert; erstens unterscheidet der Autor zwischen koordinierten und liberalen Marktwirtschaften und zweitens nach dem vorherrschenden Typus des Wohlfahrtsstaates. Beide Dimensionen werden aus dynamischer Perspektive betrachtet und zielen auf die Frage nach den spezifischen Ausprägungen und Entwicklungsprozessen der nationalen Modelle des Korporatismus in den Jahren der Krise ab. Die Analyse der zehn Länder erlaubt eine differenziertere Betrachtung der allgemeinen Diagnose des Aufstiegs des Neoliberalismus und der Erosion der Demokratie im westlichen Kapitalismus (z. B. Crouch [2004 und 2011]; Posner [2010]; Streeck [2013]). Die Gesamtschau der Beiträge zeigt, dass dieser Befund im Kern auch für die koordinierten Marktwirtschaften der untersuchten Länder bestätigt wird.

Wie Anxo in seinem Beitrag zeigt, war das schwedische Modell zu Beginn der Krise in guter Verfassung. Grundlegende Merkmale des nationalen Modells sind ein Tarifsysteem, das lohnpolitische Koordinierung mit der Flexibilisierung und Dezentralisierung

der Tarifverhandlungen in Einklang bringt, und ein System der sozialen Sicherung, das trotz Reformen soziale Inklusion gewährleistet. Die jüngste Reform der Arbeitslosenversicherung hat die Gewerkschaften, die den Arbeitslosenversicherungsfonds verwalten („Ghent-System“), geschwächt. Dem Abschwung sind Sozialpartner und Regierung mit expansiver Fiskalpolitik (Investitionen in öffentliche Infrastruktur, Zahlungen an Kommunen) und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begegnet, während staatlich geförderte Programme zum Erhalt der Beschäftigung wie Kurzarbeit eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Stattdessen haben Unternehmen vor allem mit der Erhöhung der numerischen Flexibilität auf Auftragsrückgänge reagiert, die zum Anstieg der Arbeitslosigkeit insbesondere von jungen ArbeitnehmerInnen und LeiharbeiterInnen geführt hat. Obwohl der schwedische Wohlfahrtsstaat vergleichsweise vital wirkt, hat die schlechende Dualisierung des Arbeitsmarktes zu einer strukturellen Benachteiligung von bestimmten Gruppen (Jugendliche, MigrantInnen, gering Qualifizierte) geführt. Das Ziel der Vollbeschäftigung – die Grundlage des schwedischen Kapitalismusmodells – wird dadurch unterminiert.

Eine ähnliche Entwicklung konstatieren Herrmann und Flecker für Österreich. Obwohl sich seit den 1980er-Jahren ein langsamer Übergang von nachfrage- zum angebotsseitigen Korporatismus vollzogen hat, weist das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft ein hohes Maß an Stabilität auf. Das Tarifsystem ist umfassend und hoch koordiniert, und die konservative Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates ist bestehen geblieben. Auf die

Krise haben politische Akteure und Sozialpartner mit umfangreichen Paketen zur Ankurbelung der Konjunktur (Infrastruktur, Steuersenkungen) reagiert. Allerdings kam es zu Kürzungen von Sozialleistungen und Einsparungen im öffentlichen Sektor. Die wichtigste tarifpolitische Innovation auf nationaler Ebene war die Reform der Kurzarbeit. Trotz der kurzzeitigen Wiederbelebung der österreichischen Sozialpartnerschaft während der Krise kritisieren die Autoren die zunehmende Ungleichheit als Folge des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells und die dauerhafte, moderate Entwicklung der Reallöhne, die zum Teil durch die starke Abhängigkeit der Wirtschaft von Exporten nach Deutschland bedingt und Ausdruck eines „Wettbewerbskorporatismus“ ist.

Weitreichende institutionelle und sozioökonomische Veränderungen, deren Auswirkungen für die EU bedeutsam sind, haben sich in Deutschland vollzogen, wie Steffen Lehndorff zeigt. Zwei Trends sind dabei von Bedeutung. Erstens kam es zu einer langsamen Erosion des Tarifsystems, die von einer Aushöhlung des Flächentarifvertrags hinsichtlich Reichweite und Tarifstandards, der organisatorischen Schwächung der Gewerkschaften und, im Zusammenhang damit, zu einer „disorganisierten“ Dezentralisierung der Tarifverhandlungen¹ gekennzeichnet ist. Zweitens haben die Reformen der Arbeitsmarktregulierung (Hartz IV) zum Anstieg von atypischen Beschäftigungsformen geführt, die von der tarifpolitischen Regulierung weitgehend ausgenommen sind. Ein Ausdruck der Machtverschiebungen zwischen den Akteuren ist die Stagnation der Reallöhne seit den späten 1990er-Jahren.

In der Krise kam es zu zwar zu einer

Revitalisierung der Sozialpartnerschaft wie beispielsweise den Reformen der Kurzarbeitsregelungen und betrieblichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung durch die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Tarifverträge zur Sicherung der Beschäftigung wurden aber weitgehend für qualifizierte Stammbeschafteten abgeschlossen, während LeiharbeiterInnen am stärksten von Entlassungen betroffen waren (siehe auch den Beitrag von Urban). Der Autor betont, dass es einer grundlegenden Reform der tarif-, arbeitsmarkt- und steuerpolitischen Regulierung (z. B. die vermehrte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes) sowie einer Modernisierung des konservativen Wohlfahrtsstaates bedarf, um das fundamentale Machtungleichgewicht zwischen Gewerkschaften und Unternehmen (v. a. in den Export- und Finanzbranchen) zu verringern. Wie der Autor kritisiert, versuchen die politischen Akteure genau jene Elemente des deutschen Modells (d. s. Lohnzurückhaltung, strikte Budgetkonsolidierung und Schuldenabbau sowie die Flexibilisierung und Deregulierung der Tarif- und Arbeitsmarktpolitik), die zu den Ungleichgewichten in der EU maßgeblich beigetragen haben, als Ausweg aus der Krise auf europäischer Ebene durchzusetzen.

In Frankreich beobachten Jany-Catrice und Lallement zwar eine kurzfristige Wiederbelebung der tripartistischen Konzertierung zwischen Regierung und Sozialpartnern. Während der Krise wurde die zentrale Rolle des Staates bei Maßnahmen wie der Reform des Kurzarbeitergeldes und der Auflage von Konjunkturprogrammen deutlich. Die schwach organisierten Gewerk-

schaften hingegen haben im dezentralisierten Tarifsystem Frankreichs weniger Gestaltungsmöglichkeiten, Tarifpolitik als Instrument gegen die Krise einzusetzen. Kurzarbeit wurde vor allem in den Großunternehmen der exportorientierten Branchen wie der Automobilindustrie genutzt. Die Autoren weisen auf den Anstieg der sozialen Ungleichheit durch Steuerreformen hin, von denen vor allem die Bezieher hoher Einkommen und die Vermögenden profitiert haben. Die Reallöhne haben sich in den Jahren vor und während der Krise jedoch positiv entwickelt. Da allerdings gegenwärtig die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie – neben Kürzungen im öffentlichen Sektor – auf der politischen Agenda ganz oben stehen, ist fraglich, ob die Gewerkschaften in der Lage sein werden, weiterhin eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik durchzusetzen.

Grimshaw und Rubery weisen auf zwei grundlegende Entwicklungspfade des britischen Modells hin. Zum einen weist das Land ein ausgeprägt neoliberales Modell auf, das auch während den Jahren der Regierung von „New Labour“ nur wenig abgeschwächt worden ist. Der Handlungsspielraum der Gewerkschaften und der Regierung, auf die Krise zu reagieren, war deshalb begrenzt. Abkommen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften wurden auf der Unternehmensebene, und überwiegend in den industriellen Sektoren, getroffen und hatten vor allem die Verkürzung der Arbeitszeit und Lohnzurückhaltung zum Inhalt. Zweitens kam es unter der neuen konservativ-liberalen Regierung zu einem weiteren Rückzug des Staates und zur fortgesetzten Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Die Kürzung von So-

zialtransfers, die vor allem die Armen und armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen trifft, bedeutet einen weiteren Rückbau des residualen britischen Wohlfahrtsstaates.

In Irland hatte die Krise, wie Wickham zeigt, einerseits grundlegende Veränderungen der industriellen Beziehungen zur Folge. Andererseits wurden als Ausweg aus der Fiskalkrise, in der Irland ein Kreditpaket von IMF und EU erhalten hat, neoliberale politische Ansätze wie niedrige Unternehmenssteuern und Maßnahmen zur Attraktion ausländischer Direktinvestitionen beibehalten. Da die Kredithilfe an die Bedingung der Herstellung eines ausgeglichenen Staatshaushalts und die Verringerung der öffentlichen Verschuldung geknüpft ist, kam es zu umfassenden Einschnitten bei Sozialleistungen und Löhnen öffentlich Bediensteter. Wie der Autor feststellt, bedeutet die Krise das Ende der Sozialpartnerschaft und den Verlust des Einflusses der Gewerkschaften auf politische Entscheidungsprozesse und somit einen weiteren Wandel in Richtung des liberalen Kapitalismusmodells.

Simonazzi betont in ihrem Beitrag, dass das italienische Produktions- und Sozialsystem bereits vor der Krise von Spaltungen gekennzeichnet war. Geringes Produktivitätswachstum und Innovationsschwäche, ein segmentierter Arbeitsmarkt, in dem vor allem für jungen Menschen der Zugang zu sicheren Arbeitsplätzen begrenzt ist, und eine stark steigende Staatsverschuldung haben den Handlungsspielraum der Regierung in der Krise stark eingeschränkt. Die Fähigkeit der politisch gespaltenen Gewerkschaften, mittels Tarifpolitik die Auswirkungen der tiefen Rezession abzumildern war – bis auf die Reform und Umsetzung der Kurz-

arbeitsregulierung – begrenzt. Als Ausweg aus der Schuldenkrise hat die technokratische Regierung Monti Ausgabenkürzungen, die Deregulierung des Arbeitsmarktes (v. a. Einschränkung des Kündigungsschutzes) sowie die weitere Dezentralisierung der Lohnverhandlungen durchgesetzt. Die Folgen waren ein weiterer Einbruch des Wirtschaftswachstums, steigende Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit. Wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung und regionaler und sozialer Ungleichheit haben im Regierungsprogramm weitgehend gefehlt, ebenso wie die Modernisierung des „familialen“ Wohlfahrtsstaates und Programme zur Förderung von Wachstum und Innovationen.

Besonders deutlich wurde das Scheitern des Beschäftigungs- und Wirtschaftsmodells in Spanien, wie Banyuls und Recio zeigen. Während die Wettbewerbsschwäche der Industrie zu einer De-Industrialisierung geführt hat, haben sich der Finanzsektor und – in Zusammenhang damit – die Bauwirtschaft zum Motor für das Wirtschaftswachstum entwickelt, der mit der globalen Finanzkrise zum Stillstand gekommen ist. Die Arbeitslosigkeit, vor allem von Jugendlichen, ist während der Krise auf das höchste Niveau in der EU gestiegen. Die Gewerkschaften waren bei der Mobilisierung zum Protest gegen die Sparpolitik, vor allem bei Arbeitslosen und Jugendlichen, nur Nebenakteure. Als Ausweg aus der Krise hat die Regierung vor allem Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmarktregulierung (v. a. Lockerung des Kündigungsschutzes), der Dezentralisierung und der Flexibilisierung des Tarifsystems (z. B. Ermöglichung von Abweichungen von sektoralen/natio-

nenalen Tarifstandards auf Unternehmensebene) und Kürzungen der Löhne öffentlich Bediensteter durchgesetzt. Der strikte Sparkurs der Regierung verhindert die wirtschaftliche Erholung des Landes, während tiefer greifende – und längerfristig angelegte – Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Modernisierung des residual-konservativen Wohlfahrtsstaates unterblieben sind.

In Griechenland hat die Krise zum Zusammenbruch des sozioökonomischen Modells des Landes geführt. Karamessini beobachtet einen Übergang vom staatsgeführten zum liberalen Kapitalismus in den Jahren vor der Krise. Der Staat hat sich aus der Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen zurückgezogen, gleichzeitig aber einen einseitigen fiskalpolitischen Expansionskurs (v. a. Förderung von großen Infrastrukturprojekten) verfolgt. Die Folge waren die stetige Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Exportindustrie und eine rapide ansteigende Staatsverschuldung, die sich durch den steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Krise vergrößert hat. Die beiden Kreditpakete, die das Land erhalten hat, sind an die Bedingung der Sanierung des Staatshaushaltes gebunden. Die Regierung hat tiefe Einschnitte bei Sozialausgaben, die Dezentralisierung des Tarifsystems, die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Einschränkung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten und die Kürzung der Löhne öffentlich Bediensteter durchgesetzt. Wie in den anderen Staaten der südlichen Peripherie der Eurozone zeigt sich auch in Griechenland die wachstumshemmende Wirkung ausgabenseitiger Sparpolitik, die weder zur fiskalischen Stabilisierung noch zur Verbesserung der wirtschaftli-

chen Wettbewerbsfähigkeit des Landes geführt hat.

Ungarns Entwicklung seit dem Beginn der globalen Finanzkrise beschreiben Tóth, Neumann und Hossú als „Leidensgeschichte“. Die Autoren weisen auf zwei Merkmale des ungarischen Kapitalismusmodells hin, die zur sozioökonomischen Destabilisierung des Landes beigetragen haben. Erstens ist die wirtschaftliche Entwicklung stark abhängig von ausländischen Direktinvestitionen. Zweitens haben hohe Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat, der für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie PensionsbezieherInnen großzügige Leistungen bereitstellt,² zum Anstieg der öffentlichen Schulden beigetragen. Ende 2008 erhielt Ungarn ein Kreditpaket des IWF, das an die Bedingung der Senkung des Haushaltsdefizits gebunden war. Die Maßnahmen der neuen nationalkonservativen Regierung haben die politische und ökonomische Instabilität weiter erhöht. Die Reform des Tarifsystems zielt auf eine disorganisierte Dezentralisierung und eine Schwächung der Gewerkschaften ab. Im öffentlichen Sektor kam es zu Lohnkürzungen, und Gewerkschafts- und ArbeitnehmerInnenrechte wurden eingeschränkt. Den stark fragmentierten Gewerkschaften haben Ressourcen für tarifpolitische Antworten auf die Krise weitgehend gefehlt. Die Reformen der Regierung, die auf die Konzentration von Macht abzielen, haben zur Entdemokratisierung der politischen und sozioökonomischen Sphäre geführt. Als Ausweg bleibt den Autoren zufolge nur mehr die Hilfe der EU in Form einer grenzüberschreitenden Abstimmung politischer Maßnahmen für Wachstum und zur Eindämmung des Regimewettbewerbs.

Mögliche Revitalisierungschancen für die Gewerkschaften unter den Bedingungen des Krisenkorporatismus präsentiert Urban für Deutschland. Dabei nimmt er institutionelle und mitgliederbasierte Machtquellen der Gewerkschaften in den Blick und leitet daraus deren Strategieoptionen ab. Die Krise hat den Gewerkschaften zwar neue interessenpolitische Einflusskanäle und Verhandlungsspielräume eröffnet (z. B. Sozialpakt, Reform des Kurzarbeitergeldes, Tarifverträge zur Sicherung der Beschäftigung), sie mussten aber im Gegenzug häufig Zugeständnisse machen (v. a. Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitflexibilisierung). Außerdem war die Reichweite der Tarifverträge gegen die Krise auf hoch qualifizierte Stammbeslegschaften in der Industrie begrenzt. Im ökonomischen Kontext der Krise hatten sowohl Staat als auch Arbeitgeber ein Interesse an der Kooperation mit den Gewerkschaften, während das Interesse der Gewerkschaften an Sozialpakten auf einer – kurzfristigen – Vermehrung der institutionellen Ressourcen gründete. Allerdings verfügen die Gewerkschaften nicht über jene Macht, die eine Durchsetzung von Lohnsteigerungen und sicherer Beschäftigung ermöglicht. Der Wandel des deutschen Arbeitsmarktregimes hat die Möglichkeit einer solidarischen Lohnpolitik unterminiert (siehe auch Lehndorff). Doch auch der „Schuldenstaat“ (Streeck [2013]), dessen Handlungsoptionen durch die verstärkte fiskal- und wirtschaftspolitische Steuerung der EU eingeschränkt sind, hat im Krisenkorporatismus an Macht verloren.

Die überzeugenden Analysen der Autoren, die der Band präsentiert, lassen sich um eine weitere Schlussfolgerung ergänzen. Wie Urban feststellt,

erfordern die gegenwärtigen Entwicklungen der nationalen Modelle in Richtung Neoliberalismus und die jüngsten Reformen des Rahmens der Europäischen Wirtschaftsregierung den Aufbau von Institutionen auf mehreren Ebenen. Die Länderbeiträge fokussieren vor allem auf mögliche Handlungsstrategien der Gewerkschaften auf nationaler Ebene. Die Rolle der Gewerkschaften bei der Schaffung europäischer Institutionen zur tarifpolitischen Koordinierung und des sozialen Dialogs bleibt dabei unterbelichtet. Vor dem Hintergrund der Einseitigkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene, die mit den Zielen der Schaffung von Wachstum und der Sicherung der sozialen Inklusion, wie sie in der Europa-2020-Strategie formuliert sind, unvereinbar sind (siehe den Beitrag von Leschke, Theodoropoulou und Watt), könnten europäische und nationale Gewerkschaften ein Gegengewicht aufbauen. Das erfordert allerdings die Errichtung unterstützender regulativer Institutionen durch die europäischen politischen Akteure sowie eine Korrektur der einseitig ausgabenorientierten wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung in der EU.

Vera Glassner

Anmerkungen

¹ Traxler (1995).

² Vgl. Bohle und Greskovits (2012).

Literatur

- Bohle, Dorothee; Greskovits, Béla, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery* (Ithaca, NY, 2012).
 Crouch, Colin, *Post-Democracy* (Cambridge 2004).
 Crouch, Colin, *The Strange Non-Death of Neoliberalism* (Cambridge 2011).

Posner, Richard, *The Crisis of Capitalist Democracy* (Cambridge 2010).

Streeck, Wolfgang, *Gekaufte Zeit* (Berlin 2013).

Traxler, Franz, Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 3-19.

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 6 Rudolf Hilferding: Finanzkapital und organisierter Kapitalismus

Günther Chaloupek, Heinz D. Kurz, William Smaldone

Heinz D. Kurz
Rudolf Hilferdings *Das Finanzkapital*

William Smaldone
Rudolf Hilferding, „Organisierter Kapitalismus“, und die Politik der Weimarer Sozialdemokratie

Günther Chaloupek
Karl Renners Konzeption des „demokratischen Wohlfahrtsstaats“

Graz 2011, 104 Seiten, € 14,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG,
Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535,
Fax: +45 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com