

BÜCHER

EU-Wirtschaftssteuerung, Lohnpolitik und Arbeitsbeziehungen in der Krise

Rezension von: Steffen Lehndorff (Hrsg.), Spaltende Integration.
Der Triumph gescheiterter Ideen – revisited. Zehn Länderstudien, VSA-Verlag,
Hamburg 2014, 348 Seiten, broschiert, € 24,80; ISBN 978-3-899-65574-2.

Der von Steffen Lehndorff, Politikwissenschaftler am „Institut Arbeit und Qualifikation“ der Universität Duisburg-Essen, herausgegebene Band bietet eine kritische Analyse der europäischen Krise, die sich erstens mit den Entwicklungsmodellen und deren Scheitern auf nationaler Ebene, zweitens mit den Fehlentwicklungen auf EU-Ebene, insbesondere der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur und deren Veränderungen im Zuge der Krise, und drittens mit den Ungleichgewichten innerhalb der EU und der Eurozone befasst. Er knüpft an den 2012 erschienenen Vorgängerband „Ein Triumph gescheiterter Ideen“ an und berücksichtigt die Ereignisse der Jahre 2011 bis 2014. Wie dieser verbindet er Politikanalyse mit der Untersuchung der teils übereinstimmenden, teils erheblich voneinander abweichenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den Mitgliedsländern. Die Analyse ist also eine multidisziplinäre, die Beiträge stammen von AutorInnen aus Politikwissenschaft, Arbeitsbeziehungsforschung, Soziologie und Ökonomie.

Der Sammelband umfasst einen einleitenden und resümierenden Überblicksartikel des Herausgebers, zehn Länderstudien (D, A, H, GR, I, E, F, GB, IRL, S), zwei Beiträge über die Wirtschafts- bzw. die Lohnpolitik in der EU während der Krise sowie zwei Artikel zu den strategischen Optionen gewerkschaftlicher Politik im finanzdominierten Kapitalismus.

Wirtschaftspolitische Reaktionen auf die Krise und die neue wirtschaftspolitische Steuerung in der EU

Andrew Watt, Janine Leschke und Sotiria Theodoropoulou analysieren in ihrem Beitrag den Austeritätskurs, den die EU-Wirtschaftspolitik in der Krise eingeschlagen hat, und die neue Wirtschaftssteuerung auf EU-Ebene.

Die Wirtschaftskrise offenbarte die Schwächen der 1992 im Vertrag von Maastricht und 1997 im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur. Ab 2010 erfolgten zahlreiche Korrekturen. Die mittlerweile durch Euro-Plus-Pakt (März 2011), „Sixpack“ (Dezember 2011), Fiskalpakt (Januar 2013) und „Twopack“ (Mai 2013) nach und nach errichtete neue Architektur umfasst eine Vielzahl neuer Instrumente, Institutionen und Verfahren.¹

Ausgangspunkt der Entstehung des neuen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung war im Jahre 2010 die Verabschiedung der „Europa 2020“-Strategie. Sie beinhaltet die Einführung eines jährlichen Zyklus der EU-weiten Abstimmung der Wirtschaftspolitik: Nationale Politiken und Strukturreformen werden im Rahmen des sog. „Europäischen Semesters“ koordiniert.

1.) Im 2011 verabschiedeten Euro-Plus-Pakt kam die zentrale Rolle der Lohnpolitik als Anpassungsinstrument zur Überwindung makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit explizit zum Ausdruck. Der Pakt sieht die Überwachung der nationalen Lohnentwicklungen und der nationalen Kollektiverhandlungsinstitutionen vor.

2.) Insgesamt verschärften die neuen Instrumente die Überwachung der restriktiven Fiskalpolitik im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts:

Der Fiskalpakt verpflichtet die unterzeichnenden Länder, einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Das jährliche strukturelle Defizit darf i. d. R. 0,5% des BIP nicht überschreiten.

Wesentlich sind ferner die viel stärkere Betonung der Einhaltung des Schuldenkriteriums von 60% des BIP und die Einführung von Korrektur- und Sanktionsregelungen. Die betroffenen Länder haben den Schuldenstand rasch abzubauen, wobei der Schwerpunkt auf der Staatsausgabenseite liegen muss.

3.) Im „Sixpack“ enthalten ist ein „Verfahren zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte“ (EIP). Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanz werden bewertet, und Kommission und Rat können im Falle übermäßiger Ungleichgewichte Empfehlungen zur Korrektur geben. Auch hier sind Korrektur- und Sanktionsregelungen festgelegt. Allerdings werden lediglich Defizitländer zur Anpassung gezwungen, während die „*beggar thy neighbour*“-Politik der Überschussländer keinerlei Sanktionen unterliegt: Bezüglich des Lohnstückkostenanstiegs ist nur eine Obergrenze enthalten, und auch hinsichtlich der Leistungsbilanz besteht Asymmetrie – Leistungsbilanzdefizite von 4% des BIP und mehr und Überschüsse von 6% und höher gelten als problematisch.

4.) Die im „Europäischen Semester“ usf. enthaltenen Verfahren zur stärkeren Koordination stellen Schritte in Richtung verstärkter wirtschaftspolitischer Abstimmung dar.

Doch in substanzieller Hinsicht ist die Wirtschaftspolitik der EU und des Euroraums noch stärker inkongruent mit der empirisch erhärteten Tatsache, dass die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Eurozone insgesamt lohngestiegen ist, als dies vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise der Fall war. Aus postkeynesianischer Sicht basiert diese Wirtschaftssteuerung also auf einer Fehldiagnose.

Die Wirtschaftspolitik in der EU ist substanziell erstens noch mehr als bisher auf die Verminderung der Defizite der öffentlichen Haushalte und der Staatsverschuldung fixiert, wobei in diesem Zusammenhang ausgabenseitige Kürzungen, d. h. Austeritätspolitik, die unter Verletzung der „Goldenen Finanzierungsregel“ auch die öffentlichen Investitionen einschließt, eingefordert, ja erzwungen werden. Letztlich geht es darum, eine auf die Reduzierung staatlicher Aufgaben gerichtete Politik langfristig zu verankern, etwa via Schuldenbremse.

Die zweite Komponente der Wirtschaftspolitik ist die Verbesserung der preisli-

chen Wettbewerbsfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten, also durch Umverteilung zulasten der Arbeitseinkommen. Und die dritte Komponente sind die altbekannten marktorientierten, strukturellen Reformen neoklassischer Prägung, insbesondere im Arbeitsmarktbereich (Deregulierung, Flexibilisierung), aber auch verstärkt in der Lohnpolitik (Dezentralisierung der kollektiven Lohnsetzung, Deregulierung). Das Brechen der Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften wird in diesem Kontext von der EU-Kommission offen angesprochen.² Mittels der einschlägigen Maßnahmen der dritten Komponente soll also auch die zweite Politikkomponente unterstützt werden.

Was sind die Hauptergebnisse dieser Konsolidierungspolitik? Das Gesamt-BIP der Eurozoneländer lag 2013 noch 4% unter dem Niveau von 2008. Nur in wenigen EU-Ländern erreichte oder übertraf das BIP 2013 das Vorkrisenniveau. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate stieg stark an und verharrt auf hohem Niveau. Als geradezu dramatisch sind die Erhöhungen von Jugend- und von Langzeitarbeitslosigkeit zu bezeichnen. Die Reallöhne sinken seit 2010 in den meisten Ländern, und die Ungleichheit nimmt – nach einem vorübergehenden Gewinneinbruch 2009 – weiter zu. Selbst das unmittelbare Ziel, die Staatsschulden in Relation zum BIP zu senken, hat die Austeritätspolitik bisher verfehlt: Weil die Kürzung der Staatsausgaben eine noch stärkere Schrumpfung des BIP zur Folge hatte, stieg die Staatsschuldenquote in vielen EU-Ländern.³ Dass Austerität eine Behandlung ist, welche die Krankheit verschlimmert, ist freilich alles andere als eine neue Einsicht. Die führenden WirtschaftspolitikerInnen der EU haben es freilich vorgezogen, die diesbezüglichen Lehren aus der Wirtschaftsgeschichte zu ignorieren.

Dieser aus den drei genannten Komponenten bestehende wirtschaftspolitische Kurs ist also kurzfristig dysfunktional und trägt darüber hinaus längerfristig nicht einmal annähernd dazu bei, die Kernprobleme der EU und der Eurozone zu lösen. Es erfolgt kein einziger Schritt in Richtung auf eine Wirtschaftspolitik, die zur Kenntnis nimmt, dass die Nachfrageentwicklung in der Eurozone lohngetrieben ist.

Die konjunkturelle Stabilisierung wird vernachlässigt. Die restriktive, prozyklische Fiskalpolitik, insbesondere die radikale Austeritätspolitik in den Krisenländern, die ebendort von Maßnahmen der „inneren Abwertung“ begleitet wurden, war dafür verantwortlich, dass die europäische Wirtschaft 2012 in eine zweite Rezession geriet. Und die europaweite Fortsetzung des Austeritätskurses, von dem insbesondere die Bereiche Gesundheits- und Sozialpolitik sowie die öffentlichen Investitionen betroffen waren und sind, macht gegenwärtig jede Hoffnung auf eine schnelle konjunkturelle Erholung zunichte. Im Gegenteil, es sieht derzeit, zum Jahreswechsel 2014/15, so aus, als fiele die europäische Wirtschaft im Zuge der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise bereits in eine dritte Rezession.

Die akute Gefahr, dass der Euroraum in eine länger anhaltende Phase makroökonomischer Deflation gerät, gekennzeichnet durch sinkendes Preisniveau oder nur sehr geringe Inflation („*lowflation*“), stagnierende gesamtwirtschaftliche Nachfrage – insbesondere Binnennachfrage (wegen Konsumaufschubs und Investitionsflaute) –, Unterauslastung der Produktionskapazitäten, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und Hysteresis-Effekte (Qualifikationsentwertung, Abschwächung

des Potenzialwachstums), ist eine Folge der beschriebenen wirtschaftspolitischen Ausrichtung.

Austeritätspolitik und „innere Abwertung“ in den finanziell unterstützten Ländern Südeuropas

Josep Banyuls und Albert Recio bzw. Maria Karamessini befassen sich in ihrem Beitrag mit der Wirtschaftsentwicklung in Spanien bzw. Griechenland vor und während der Krise sowie mit den neoliberalen Radikalkuren, welche die betreffenden Vereinbarungen zwischen den die finanziellen Unterstützungen gewährenden Institutionen (EU und IWF bzw. Troika) und den nationalen Regierungen beinhalteten.

Nach dem Inkrafttreten der Währungsunion etablierten sich – etwas vereinfacht dargestellt – im Euroraum zwei unterschiedliche, allerdings in engem wechselseitigen Zusammenhang stehende Wachstumsmuster, eines beruhend auf extensiver Kreditaufnahme und das andere auf Exportüberschüssen.⁴ Allerdings besaß keines der beiden Wachstumsmodelle die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit, wie sich während der Wirtschaftskrise 2008ff herausstellen sollte.

Die Paradebeispiele für Volkswirtschaften mit hohem, kreditgetriebenem Wachstum vor der Krise sind Griechenland, Spanien, Portugal und Irland. Diese Länder wurden durch massive Kapitaleinstrome aus dem Ausland zu sehr guten Konditionen begünstigt. Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion sank dort nicht nur das nominelle Zinsniveau, sondern – aufgrund der überdurchschnittlichen Inflation – auch das reale. Diese Kapitalzuflüsse in die Länder an der südlichen und westlichen Peripherie belegen die von der EU-Kommission vorangetriebene Finanzmarktintegration. Während in Spanien, Portugal und Irland die Auslandskredite v. a. in den privaten Sektor, insbesondere zu den privaten Haushalten, flossen, akkumulierte in Griechenland neben den Haushalten in erster Linie der Staat die Auslandsschulden.⁵ Die Auslandskredite fachten die Wirtschaft in den Empfängerländern weiter an und trieben auch die Preise für Vermögenswerte, v. a. Immobilien, in die Höhe, was wiederum über verschiedene Effekte (steigendes Realvermögen, Erwartung weiter steigender Immobilienpreise, Aufnahme von Hypothekarkrediten etc.) die Nachfrage weiter zunehmen ließ. In der Boomphase stiegen Verbraucherpreise, Löhne und Gewinne sowie Importe im europäischen Vergleich überdurchschnittlich stark, die relative Lohnstückkostenposition der betreffenden Länder verschlechterte sich, die aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Schwächen ohnehin chronischen Leistungsbilanzdefizite erhöhten sich weiter. Zur Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite wurden zusätzliche Auslandskredite aufgenommen, usw.

Durch welche Charakteristika zeichnete sich die kreditgetriebene Wirtschaftsentwicklung in Spanien, einer der fünf großen EU-Nationalökonomien, aus? Der Boom der Jahre 2002 bis 2007, währenddessen das reale BIP jährlich um 3 bis 4% wuchs, ging mit zunehmendem Leistungsbilanzdefizit (von 2,5% des BIP 2003 auf 9,6% 2007) und steigender Auslandsverschuldung einher (S. 42, Tab. 1). Auslandskredite flossen an Bauträger und private Haushalte. Die spanischen Auslandsschulden sind v. a. Verbindlichkeiten des privaten Sektors. Leitsektor in

der Boomphase war die Bauwirtschaft. Der Bauboom in den Städten und Tourismuszentren verursachte eine Immobilienpreisblase und eine Explosion der Hypothekenschuldung der privaten Haushalte. Die mit dem Immobilienpreisanstieg verbundenen Vermögenseffekte etc. heizten den Bau- und Konsumboom weiter an und befeuerten aber auch die Importe. Spanien war abhängig von Rohstoff-, insbesondere Energieimporten und von Technologieeinfuhren. Die fundamentalen Schwächen der spanischen Wirtschaftsstruktur trugen wesentlich zum Anstieg des Leistungsbilanzdefizits bei: Der Wirtschaftsboom beruhte ja keineswegs auf einer Annäherung an die Volkswirtschaften an der Technik- und Effizienzgrenze durch verstärkte Anstrengungen um Innovation und Produktqualität sowie Strukturwandel zu wissensintensiven Branchen, sondern auf Spezialisierung auf die arbeitsintensiven Bereiche Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Baubranche. Die spanische Sachgüterproduktion erfolgte vor allem in Branchen niedrigen und mittleren technischen Niveaus, zeichnete sich insgesamt durch geringe Innovations- und Qualitätsorientierung aus. Der aus der starken Arbeitskräftenachfrage resultierende Lohnanstieg wurde durch die massive Einwanderung etwas gedämpft, gleichzeitig stiegen aber die Gewinnstückkosten besonders stark.⁶

Mit dem Übergreifen der Finanzkrise auf Europa erwies sich sofort die Nicht-Nachhaltigkeit des kreditgetriebenen Konsumbooms in den Ländern der südlichen und westlichen Peripherie. Die interne Kreditexpansion endete mit dem Abbruch des Kapitalzustroms aus dem Ausland, und die Immobilienpreisblasen platzten. Die betreffenden Länder stürzten in eine tiefe Rezession.

Bislang mussten neun von der Krise besonders betroffene EU-Länder finanzielle Unterstützungen von der Troika (EU, EZB, IWF) bzw. von EU und IWF in Anspruch nehmen (GR, CY, I, E, P, R, H, LV, IRL).

Diese direkten finanziellen Unterstützungen setzten sich aus drei Komponenten zusammen:⁷ Erstens schnürte die Troika finanzielle Hilfspakete für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern. Zweitens gaben im Rahmen des „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) im Oktober 2012 eingerichtete Fonds Anleihen aus, deren Erträge zu verminderten Zinssätzen Ländern mit Problemen bei der marktlichen Finanzierung der Staatsschulden geliehen wurden. Und die EZB begann drittens im Rahmen ihres „Programms für die Wertpapiermärkte“ (SMP) Staatsanleihen der Krisenländer aufzukaufen.

Im Gegenzug zur Gewährung dieser finanziellen Leistungen verpflichteten sich die betroffenen Länder zu fiskal-, lohn-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenpaketen je unterschiedlicher Zusammensetzung: v. a. zur Durchführung weitreichender Haushaltsreformen und Austeritätsprogramme, zu umfassenden Reformen im Bereich des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherung⁸ sowie zur Umsetzung einer Strategie der „inneren Abwertung“, welche lohnpolitische Interventionen des Staates und Änderungen des Kollektivverhandlungssystems beinhaltete.⁹

In diesen Ländern zeigte sich die potenzielle Reichweite des neuen europäischen Interventionismus im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik bereits deutlich:

Die Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen der neun EU-Länder, die finanzielle Hilfe von der Troika bzw. vom IWF und der EU erhielten,

mit den jeweiligen Unterstützern enthielten hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Kollektivvertragsystems, welche auf Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und generell die De-Kollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinauslaufen.¹⁰

Fassen wir die drei behandelten Beiträge zusammen: Die neue wirtschaftspolitische Steuerung der EU legt einseitigen Fokus auf Austerität, neoliberal ausgerichtete Strukturreformen, vor allem bezüglich der Arbeitsmärkte, und preisliche Wettbewerbsfähigkeit. In besonders zugespitzter Weise betrifft diese Fokussierung die neun finanziell von der Troika bzw. vom IWF und der EU unterstützten Länder. In Hinblick auf die Bekämpfung der makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums wurde diesen Ländern eine Strategie der inneren Abwertung diktiert, die deflationär wirkt und die Schulden-, Wachstums- und Beschäftigungsprobleme verschlimmert.

Zu den Machtressourcen der Gewerkschaften in den südeuropäischen Krisenstaaten

Der Herausgeber Steffen Lehndorff beschäftigt sich in seinem den Sammelband abschließenden Beitrag „In verschiedenen Welten? Probleme gewerkschaftlicher Solidarität in der europäischen Krise“ u. a. mit den Machtressourcen der Gewerkschaften in den südeuropäischen Ländern (GR, I, E, P) und den Veränderungen dieser Ressourcen im Zuge der Krise. Die folgenden Ausführungen beziehen sich in erster Linie auf Griechenland und Spanien.¹¹

Verankert waren die Gewerkschaften in Südeuropa in den 2000er-Jahren v. a. in den Stammebelegschaften des öffentlichen Sektors, in Spanien und Italien auch in jenen der Großunternehmen der Industrie und des privaten Dienstleistungssektors. Unter den Randbelegschaften, insbesondere den atypisch und den prekär Beschäftigten, waren sie hingegen nur sehr schwach vertreten.

Trotz der besonders asymmetrischen Verteilung ihrer organisatorischen Machtressourcen verfügten die Gewerkschaften in Südeuropa vor der Wirtschaftskrise über ein erhebliches Maß an institutioneller Macht.¹²

Die spanischen Gewerkschaften erreichten im privaten Sektor nur einen Organisationsgrad von 17% (2008)¹³ und waren – abgesehen von einigen Großunternehmen – in den Betrieben nur gering verankert. Dennoch gelang es ihnen, über Branchenkollektivverträge und Extension der in diesen enthaltenen Regelungen für über 85% der Beschäftigten im privaten Sektor gewisse Mindeststandards durchzusetzen. Noch bedeutender im Hinblick auf die substanziellen Ergebnisse war die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gegenüber den nationalen Regierungen, die auf ihrer politischen Mobilisierungsfähigkeit beruhte. Phasenweise vermochten sie Kompromisse im Bereich der Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Form von bi- oder tripartiten Sozialpakten festzuschreiben.¹⁴

In Griechenland war das Gefälle zwischen dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad im öffentlichen Sektor (rd. 65%) und jenem im privaten Sektor (ca. 15%) noch steiler als in Spanien. Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gegenüber den nationalen Regierungen beruhte v. a. auf ihrer Mobilisierungsfähigkeit in strategischen Bereichen des öffentlichen Sektors wie Verkehrswesen und Energieversorgung sowie auf ihren Verbindungen zu den klientelistischen Großparteien, insbesondere der sozialdemokratischen PASOK. Im Bereich der Lohnpolitik stellte der mit den Arbeitgeberverbänden ausgehandelte nationale Mindestlohn die wichtigste institutionelle Ressource der Gewerkschaften dar.

Etwas vereinfachend lässt sich somit zusammenfassen, dass die Gewerkschaften in Südeuropa ihre geringe Verhandlungsmacht im privaten Sektor durch ihre politische Mobilisierungskraft kompensierten, die sich auf ihre organisatorischen und strukturellen Machtressourcen im öffentlichen Sektor stützte, und auf diese Weise Druck auf die nationalen Regierungen auszuüben versuchten.¹⁵ In Verhandlungen auf der nationalen Ebene mit den Regierungen und/oder den Arbeitgeberverbänden gelang es zeitweise, in Form von Sozialpakten (bzw. in der Form des nationalen Mindestlohns in GR) Mindeststandards und prozedurale Regelungen (z. B. betreffend überbetriebliche Kollektivverträge) durchzusetzen. Über die vereinbarten Institutionensysteme (Branchenkollektivverträge, Allgemeinverbindlichkeitsregelungen) konnten diese dann auf einen beträchtlichen Teil der Beschäftigten im privaten Sektor verallgemeinert werden.

Im Zuge der Wirtschaftskrise verloren die Gewerkschaften in Südeuropa allerdings Kernelemente ihrer institutionellen Machtressourcen. Ab 2010 begann in den finanziell von der Troika bzw. EU und IWF unterstützten EU-Ländern die institutionelle Entmachtung der Gewerkschaften durch gezielte Angriffe auf die jeweiligen tragenden Elemente der kollektiven Arbeitsmarktregulierungen, in Griechenland auf den nationalen Mindestlohn, in Spanien auf die Branchenkollektivverträge und die Extension.

In Spanien

- erfolgte die Aufhebung des Günstigkeitsprinzips bei Branchenkollektivverträgen. Das Günstigkeitsprinzip bedeutete, dass von Branchenkollektivverträgen abweichende Regelungen in Unternehmens- bzw. Betriebskollektivverträgen nur gültig waren, sofern sie für die ArbeitnehmerInnen günstiger waren oder Angelegenheiten betrafen, die im Branchenkollektivvertrag nicht geregelt waren.
- Die Nachwirkung von Kollektivverträgen wurde auf ein Jahr beschränkt.
- Arbeitgebern wurde unter bestimmten Voraussetzungen (zwei Quartale mit Verlust) der einseitige Ausstieg aus einem Kollektivvertrag eingeräumt.

Infolge dieser institutionellen Änderungen fiel der Deckungsgrad der Kollektivverträge im privaten Sektor von 89% 2011 auf rd. 50% 2013.¹⁶

In Griechenland

- haben nun Unternehmenskollektivverträge infolge der (von der Troika geforderten) Aufhebung des Günstigkeitsprinzips Vorrang vor Branchenkollektivverträgen.
- Zum Abschluss von Unternehmenskollektivverträgen sind nun nicht mehr ausschließlich die Gewerkschaften berechtigt, sondern auch Belegschafts-

vertretungen, sofern diese von mindestens 40% der Beschäftigten beauftragt worden sind.¹⁷

- Das Arbeitsministerium hat die Allgemeinverbindlichkeit von bestehenden Branchen- und Berufskollektivverträgen ausgesetzt, womit für Unternehmen Anreize bestehen, den jeweiligen Arbeitgeberverband zu verlassen.
- Die seit 1936 (mit Unterbrechungen) bestehende Praxis der Festsetzung des nationalen Mindestlohns durch einen Generalkollektivvertrag zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften endete Anfang 2012, als die Regierung per Dekret den bestehenden Mindestlohn außer Kraft setzte und einen neuen, um 22% niedrigeren Minimallohn festlegte. Das Ende 2012 beschlossene Mindestlohngesetz normiert, dass der nationale Mindestlohn durch die Regierung bestimmt wird, und zwar nach Konsultation der Sozialpartner und von ExpertInnen.

Durch die Zertrümmerung institutioneller Säulen der Arbeitnehmerinteressenvertretung und des Arbeitnehmerschutzes sowie die massive Schwächung ihrer gesellschaftlichen Machtressourcen und ihrer Marktmacht (sinkender Organisationsgrad, hohe Arbeitslosigkeit) sind die Gewerkschaften in Südeuropa zurückgeworfen auf ihre organisatorischen Ressourcen: ihre verringerten infrastrukturellen Ressourcen, ihre politische Mobilisierungsfähigkeit, ihre Streikfähigkeit. Gewerkschaftliche Militanz und politische Streiks waren vor und während der Krise allerdings häufig eine Reaktion auf eine Kooperationsverweigerung der Regierung und erwiesen sich meist als weitgehend unwirksam.

Gewerkschaftliche Revitalisierungsstrategien

Der Beitrag von Hans-Jürgen Urban ist den Gewerkschaftspolitiken im europäischen Finanzmarktkapitalismus und insbesondere den Revitalisierungsstrategien gewidmet.

Im finanzdominierten Kapitalismus verloren die europäischen Gewerkschaften in all ihren Ressourcenkategorien an Macht. Ihre Schwächung fand den deutlichsten Ausdruck in sinkender Organisationsmacht. Seit ungefähr 1980, als die neoliberale Wende in der europäischen Wirtschaftspolitik einsetzte und sich die Ablösung des fordistischen Akkumulationsregimes beschleunigte, fällt in den meisten westeuropäischen Ländern der gewerkschaftliche Organisationsgrad.¹⁸ Säkulare wirtschaftsstrukturelle Verschiebungen wie die Tertiärisierung trugen zum Rückgang des Organisationsgrads bei.

Mit dem Absinken der absoluten Mitgliederzahlen und den resultierenden Einnahmenverlusten aus Mitgliedsbeiträgen verringerten sich die finanziellen Mittel für Investitionen in materielle und personelle Infrastrukturre Ressourcen.

Durch die Auflösung der industriellen Arbeitermilieus, die Tertiärisierung und die Prekarisierung nahm die innere Kohäsion der Organisationen ab.

Der Machtverlust traf auch die Gewerkschaften in jenen EU-Ländern, wo sie durch den Fortbestand der in der Zeit des Fordismus geschaffenen Arbeitsmarktinstitutionen und durch ihre Einbindung in den Wettbewerbskorporatismus bzw. durch den Abschluss von Sozialpakten (noch) über ein hohes Maß an institutioneller Macht verfügten. Der Grad der Erosion gewerkschaftlicher Machtressourcen

cen variierte von Land zu Land je nach den Machtverhältnissen zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und nationalen Regierungen, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem institutionellen Kontext. Bis zur Krise überlagerten pfadabhängige Entwicklungen die generellen Trends zur Dezentralisierung der kollektiven Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie zur Machtverschiebung zulasten der Arbeitnehmerinteressenvertretungen.

Im Zuge der Wirtschaftskrise erlitten die Gewerkschaften der finanziell unterstützten Länder aufgrund der Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen und der Troika weitere Machteinbußen durch die dort enthaltenen institutionellen Demontagen. Und auf europäischer Ebene wurden mit der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung seit 2010 Regelungen verankert, welche die institutionelle Macht der Gewerkschaften schwächen bzw. – im Falle weiterer Eingriffe in die Tarifautonomie – zu unterminieren drohen.

Der Krisenkorporatismus war zwar in einigen Ländern kurzfristig partiell erfolgreich. Für die Gewerkschaften stellt er aber längerfristig keine strategische Option dar, vermochte er doch an der eklatant ungleichen Verteilung der Krisenkosten zwischen den jeweiligen nationalen Akteuren (Regierung, Gewerkschaften, Unternehmen der Realwirtschaft, Unternehmen der Finanzbranche) kaum etwas zu ändern. Und eine Rückkehr zum Wettbewerbskorporatismus wäre in einer Situation, in der die deflationären Risiken im Euroraum sehr hoch sind, geradezu fatal, bedeutete dies doch letzten Endes die Fortsetzung der europaweiten Lohnsenkungsspirale, verstärkte Umverteilung zulasten der Arbeitseinkommen der unselbstständig Beschäftigten und mit hoher Wahrscheinlichkeit eine längere Phase makroökonomischer Deflation, charakterisiert durch sinkendes Preisniveau, Konsumaufschub, Investitionsflaute und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Zugleich würde die Logik des nationalen Wettbewerbskorporatismus die überfällige Transnationalisierung der gewerkschaftlichen Politik in der EU konterkarieren. Das heißt nicht, dass nicht Elemente eines angebotsorientierten Korporatismus, nämlich jene, die auf Wettbewerbsvorsprung über Innovation und Qualität abzielen, Teil der gewerkschaftlichen Strategie sein können und sollen.

In einigen Ländern gelang es einigen Gewerkschaften, den Niedergang organisatorischer Macht zu beenden und eine Aufwärtsbewegung einzuleiten. In Deutschland bspw. verzeichneten im Jahr 2013 fünf Gewerkschaften wieder Mitgliederzuwächse (IG Metall, Ver.di, NGG, GdP, GEW).¹⁹

Für die erfolgreichen Aufwertungen interner Machtressourcen war organisatorischer Wandel ein entscheidender Faktor. Infrastrukturelle Ressourcen wurden gezielt eingesetzt v. a. für:

- Mitgliederwerbung;
- Erschließungsprojekte in Arbeitsmarktsegmenten mit geringer gewerkschaftlicher Präsenz und regionalen/betrieblichen weißen Flecken;
- Mitgliedergewinnung durch „Organisieren am Konflikt“ im Zuge kleiner Arbeitskonflikte;
- Kampagnen zugunsten von arbeitsrechtlich benachteiligten Beschäftigtengruppen (z. B. LeiharbeiterInnen);
- Ermittlung der brennendsten Probleme der ArbeitnehmerInnen durch Beschäftigten- bzw. Mitgliederbefragungen;

- neue Formen der Mitgliederpartizipation;
 - Mobilisierung über gesundheitspolitische Themen wie Leistungsverdichtung.
- Diese „Strategie der autonomen Revitalisierung“ (S. 303) beruht somit auf der Stärkung und Erneuerung der organisatorischen Machtressourcen sowie auf systematischen Bemühungen um Ausbau und Erweiterung gesellschaftlicher Ressourcen.

Die Fähigkeit einer Organisation, überhaupt die Entscheidung zwischen verschiedenen strategischen, operativen und taktischen Optionen in Angriff zu nehmen, hängt erstens von einer realistischen Analyse der Rahmenbedingungen und der eigenen Machtressourcen sowie jener der gesellschaftlichen Kontrahenten ab, und zweitens vom Wissen über problemadäquate Handlungsstrategien und Aktivitäten sowie einer Abwägung derselben. Krisen führen ja keineswegs automatisch zu einer kritischen Bestandsaufnahme bisheriger Strategien und zu einer strategischen Neuorientierung, sondern können auch strategische Paralyse hervorrufen.²⁰

Die Stärkung und Erneuerung der organisatorischen Machtressourcen und die systematischen Bemühungen um Ausbau und Erweiterung gesellschaftlicher Ressourcen könnten die Voraussetzungen schaffen für die Rückgewinnung von Verhandlungs- und Marktmacht sowie letztlich für das Aufhalten der institutionellen Erosion und für Reregulierung des Arbeitsmarktes. Im finanzdominierten Kapitalismus bildet jedenfalls die autonome Regeneration von Machtressourcen, ausgehend von den internen Ressourcen, eine notwendige Bedingung erfolgreicher gewerkschaftlicher Interessenpolitik, gleichgültig ob dabei dialog- und kompromissorientierte oder konfliktorientierte und militante Politikelemente überwiegen. Nur auf dieser Basis könnte es den Gewerkschaften gelingen, die gesellschaftspolitische Rolle eines „konstruktiven Veto-Akteurs“ (S. 321) einzunehmen. Ein solcher Akteur kann sich nicht darauf beschränken, in der Krise das zu verteidigen, was verteidigt werden kann, oder in der Rolle des Modernisierungsbegleiters und -moderators zu verharren, sondern ist angehalten, in den Verhandlungsprozessen über ein neues sozioökonomisches Entwicklungsmodell in Europa eigene Beiträge einzubringen und – mit Verbündeten aus der politischen und der zivilgesellschaftlichen Sphäre – durchzusetzen.

Nationale Reformprojekte als Voraussetzung für EU-Kurswechsel

In seinem einleitenden Beitrag stellt Steffen Lehndorff Überlegungen an, wie im überaus komplexen politischen System von EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten ein Kurswechsel in der EU-Politik herbeigeführt werden könnte.

In den letzten drei Jahrzehnten bestand die Strategie der meisten Gewerkschaften und mancher Linksparteien in Kerneuropa darin, die jeweiligen nationalstaatlichen Errungenschaften im Bereich der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik zu verteidigen. Diese Strategie der Erhaltung der bestehenden Strukturen hatte da und dort durchaus einige Erfolge, und dennoch erfolgte mittelfristig eine schleichende Schwächung der strukturellen, organisatorischen, institutionellen und gesellschaftlichen Machtressourcen der Gewerkschaften. Eine Defensivstrategie läuft also lediglich darauf hinaus, hie und da „Bremsklötze auf dem abschüssigen

Weg in den demokratiefreien Einheitsmarktstaat“ aufzustellen, wie Streeck (2013) das ausdrückte.

Lehndorff ist der Auffassung, dass alle Veränderungen in der EU nur von den einzelnen Mitgliedsländern bzw. Ländergruppen ausgehen können. Eine Neuausrichtung der Politik in der EU sei nur möglich, wenn es in einzelnen Ländern einen Kurswechsel gebe, der dann Reaktionen in der Politik anderer Länder und Erschütterungen auf EU-Ebene auslöst. Erforderlich seien also Reformkonzepte und konkrete Reformprojekte zur Neuorientierung des sozioökonomischen Entwicklungsmodells in einzelnen Ländern.

„Es muss auf nationaler Ebene massiven Druck für die Durchsetzung von Reformprojekten geben, damit die auf europäischer Ebene unvermeidlichen Konflikte vom Zaun gebrochen werden können, um die dort errichteten Blockaden für die Verwirklichung nationaler Reformprojekte zu überwinden.“ (S. 35)

Die Neuorientierung des sozioökonomischen Entwicklungsmodells in einzelnen Ländern bildet dieser Argumentation zufolge die notwendige Bedingung für eine Neuorientierung auf europäischer Ebene. „Das ernsthafte Eintreten für wirtschaftspolitische Alternativen im Bereich auch nur *eines* Nationalstaats, verbunden mit der Forderung nach (zumindest) Lockerung der Fesseln abweichend von den geltenden Beschlüssen und Grundsätzen des Europäischen Rats und der EU-Kommission, stellt das gesamte politische Gefüge von Binnenmarkt und Währungsunion auf die Probe.“ (S. 36)

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Gesucht wird eine Mitte-links-Regierung in einem der großen EU-Länder, die das Dogma, wonach in der EU die Arbeitskosten gesenkt werden müssen, um die Nachfrage anzukurbeln und Beschäftigung zu schaffen sowie die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen bzw. Produkten nach außen zu verbessern, öffentlich und offensiv zurückweist, als Glaubenssatz mit verheerenden Folgen für Zigmillionen Menschen in Europa bloßstellt.

Tanzte eines der großen EU-Länder aus der Reihe, reizte das Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat aus, wären die anderen Regierungen gefordert, sich mit dieser Provokation auseinanderzusetzen. Es gehe darum, innerhalb der EU eine Diskussion über den wirtschaftspolitischen Kurs zu erzwingen, bewusst eine politische Krise herbeizuführen. Wer „fortschrittliche Veränderungen will, darf nicht nur daran denken, was in bestehenden Institutionen ‚geht‘ und was nicht ‚geht‘, sondern vor allem darüber, wie eine politische Dynamik in Gang gebracht werden kann, durch die mehr geht, als zuvor für ‚machbar‘ gehalten wurde“ (S. 35).

Die doppelte Herausforderung bestehe also darin, zum einen in einzelnen Ländern Konzepte und Projekte sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Neuorientierung zu entwickeln und dafür eine Mehrheit der WählerInnen zu finden, und zum anderen, auf dieser Grundlage den Konflikt in Brüssel zu suchen. „Konstruktive Opposition‘ auf EU-Ebene wird letztlich nur so wirkungsvoll sein, wie es die ‚konstruktive Opposition‘ für Reformen in einzelnen Ländern ist“ (S. 37).

Deutschland komme eine Schlüsselrolle zu. Denn entscheidend würde sein, wie Impulse aus anderen Ländern in Deutschland aufgenommen werden, wie sie von fortschrittlichen Kräften in Deutschland aufgegriffen werden.

Wer sich über die nationalen Arbeitsbeziehungen in der Wirtschaftskrise, den neuen EU-Interventionismus in der Lohnpolitik, die prozyklische Wirtschaftspolitik der EU und deren soziale und wirtschaftliche Folgen, insbesondere auch in den von der Troika finanziell unterstützten Ländern, ein umfassendes und gleichzeitig nuanciertes Bild machen will, dem sei der vorliegende Band wärmstens empfohlen.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ „Das Ergebnis ist eine hochkomplexe und verwirrende institutionelle Gemengelage“ (S. 254).
Siehe die offizielle Übersicht: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/.
- ² European Commission (2012).
- ³ Vgl. de Grauwe, Ji (2013); Blanchard, Leigh (2013).
- ⁴ Siehe dazu Stockhammer, Onaran (2012) 197f.
- ⁵ Vgl. ebendort 198, Tabelle 2.
- ⁶ Feigl, Zuckerstätter (2012) 29.
- ⁷ Leschke, Theodoropoulou, Watt S. 254.
- ⁸ Siehe dazu Filipič, Beer (Hrsg., 2012).
- ⁹ Siehe Heimberger (2014).
- ¹⁰ Tabellarischer Überblick im Beitrag von Schulten und Müller, S. 281, Tab. 1.
- ¹¹ Zur Lage der Gewerkschaften und zu den Arbeitsbeziehungen in Spanien und Griechenland siehe auch Huke, Tietje (2014); Sanz (2014); Avdagic et al. (2011); Urban (2013).
- ¹² Zu Italien siehe Pramstrahler (2013), Mesch (2012), zu Portugal Brandl, Allinger (2013).
- ¹³ Sanz (2014).
- ¹⁴ Siehe dazu v. a. Avdagic et al. (2011).
- ¹⁵ Vgl. Köhler, Calleja Jiménez (2014).
- ¹⁶ Banyuls, Recio S. 54.
- ¹⁷ Karamessini S. 101.
- ¹⁸ Visser (1995) 55, Abbildung 3.1.
- ¹⁹ Schmalz, Dörre (2014) 226.
- ²⁰ Hyman, Gumbrell-McCormick (2010).

Literatur

- Avdagic, Sabina; Rhodes, Martin; Visser, Jelle (Hrsg.), *Social Pacts in Europe. Emergence, Evolution, and Institutionalization* (Oxford 2011).
- Brandl, Bernd; Allinger, Bernadette, *Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal: Langfristige, strukturelle und aktuelle Entwicklungen in Zeiten der Krise* (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 119, Wien 2013).
- De Grauwe, Paul; Ji, Yuemei, *Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications*; online: <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. (erstellt am 21.2.2013; eingesehen am 12.1.2015).
- European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2012* (= European Economy, No. 5, Brüssel 2012).
- Feigl, Georg; Zuckerstätter, Josef, *Wettbewerbs(des)orientierung* (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 117, Wien 2012).

- Filipič, Ursula; Beer, Elisabeth (Hrsg.), Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (= Sozialpolitik in Diskussion Bd. 13, Wien 2012).
- Heimberger, Philipp, „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/2 (2014) 235-262.
- Huke, Nikolai; Tietje, Olaf, Zwischen Kooperation und Konfrontation. Machtressourcen und Strategien der spanischen Gewerkschaften CCOO und UGT in der Eurokrise, in: *Industrielle Beziehungen* 21/4 (2014) 371-389.
- Hyman, Richard; Gumbell-McCormick, Rebecca, Trade unions, politics and parties: is a new configuration possible, in: *Transfer* 3 (2010) 315-331.
- Köhler, Holm-Detlev; Calleja Jiménez, José Pablo, Spanien: Massenmobilisierungen gegen das Austeritätsdiktat, in: *WSI Mitteilungen* 5 (2014) 369-377.
- Mesch, Michael, Die italienischen Arbeitsbeziehungen während der Wirtschaftskrise, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/2 (2012) 368-395.
- Pramstrahler, Werner, Die Odyssee der kollektiven Arbeitsbeziehungen Italiens: 20 Jahre nach dem Abkommen von 1993, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/1 (2013) 27-42.
- Sanz, Pablo, Spain: Industrial relations profile; <http://eurofound.europa.eu/observatories/comparative-information/national-contributions/spain/spain-industrial-relations-profile> (erstellt am 23.10.2014; Einsicht genommen am 12.1.2015).
- Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus (Hrsg.), Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven (Frankfurt am Main 2013).
- Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus, Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: *Industrielle Beziehungen* 21/3 (2014) 217-237.
- Stockhammer, Engelbert; Onaran, Özlem, Rethinking wage policy in the face of the Euro crisis. Implications of the wage-led demand regime, in: *International Review of Applied Economics* 26/2 (2012) 191-203.
- Streeck, Wolfgang, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Berlin 2013).
- Urban, Hans-Jürgen, Gewerkschaftsstrategien in der Krise. Gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit im Gegenwartskapitalismus, in: Schmalz, Dörre (Hrsg., 2013) 269-289.
- Van Ruysseveldt, Joris; Huiskamp, Rien; Hoof, Jacques van, *Comparative Industrial & Employment Relations* (London 1995).
- Visser, Jelle, Trade unions from a comparative perspective, in: Van Ruysseveldt et al. (Hrsg., 1995) 38-67.