Vera Glassner

KOMMENTAR: UNGLEICHE FOLGEN DER WIRTSCHAFTSKRISE FÜR NATIONALE SYSTEME DER ARBEITSBEZIEHUNGEN

Bezugnehmend auf den präzisen und umfassenden Überblick von Christoph Hermann über die Auswirkungen der Sparpolitik auf Löhne und Arbeitsbedingungen sowie Tarifsysteme und das Arbeitsrecht der EU-Länder möchte ich im Folgenden auf die ungleichen Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen eingehen. Diese ungleichen Effekte werden verursacht durch die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten und – in Abhängigkeit davon – die Strategien der Sozialpartner sowie der politischen Akteure zur Reaktion auf die Krise.

Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Tarif- und Arbeitspolitik in den EU-Staaten variieren abhängig vom Regimetyp der Arbeitsbeziehungen. Es lassen sich fünf solcher Regimetypen unterscheiden (vgl. European Commission 2008; European Trade Union Institute 2012; Bohle/Greskovits 2012):

1. der neokorporatistische nordeuropäische Typ,
2. der neokorporatistische mittelwesteuropäische Typ,
3. der neokorporatistische Typ südeuropäischer Prägung,
4. der neoliberale westeuropäische Typ und
5. der („eingebettete“) neoliberale Typ Ostmitteleuropas.

Die neokorporatistischen Regime der Arbeitsbeziehungen sind durch inklusive, zentralisierte und hochkoordinierte Tarifsysteme gekennzeichnet (mit Ausnahme des südeuropäischen Typs, wo die Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme deutlich geringer ist). Die gewerkschaftlichen Organisationsgrade befinden sich auf hohem bis mittlerem Niveau (in Südeuropa sind sie deutlich niedriger), und die Einbindung der Sozialpartner in politische Entscheidungsprozesse weist – wieder mit Ausnahme der „mediterranen“ Staaten – einen hohen Institutionalisierungsgrad auf. Im Unterschied dazu sind die neoliberalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den anglophonen Ländern (sowie Malta und Zypern) und in den ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten durch stark dezentralisierte und unkoordinierte Tarifsysteme, niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrade (höher in Großbritannien und Irland) und niedrige Organisationsgrade der ArbeitgeberInnen gekennzeichnet. Die Tarifsysteme sind exklusiv, d. h. nur die Löhne und Arbeitsbedingungen eines kleinen Teils der Beschäftigten sind durch Tarifverträge geregelt. Die Sozialpartnerorganisationen sind, vor allem in der Mehrheit der ostmitteleuropäischen Länder, schwach gegenüber staatlichen Akteuren und ihre Einbindung in politische Entscheidungsprozesse ist stark politisiert. In einigen Ländern Ostmitteleuropas, nämlich der Tschechischen Republik, Slowakei, Ungarn und Polen, besteht eine vergleichsweise starke Einbettung der Marktbeziehungen in sozialstaatliche Strukturen in der Form von teilweise großzügigen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Die gegenwärtigen Kürzungen der Sozialbudgets haben jedoch eine Schwächung der wohlfahrtsstaatlichen Einbettung, vor allem im Falle Ungarns, zur Folge.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 54–57

Wie sich gezeigt hat, sind besonders die Länder Mittelwest- und Nordeuropas vergleichsweise gut durch die Krise gekommen. Die Sozialpartnerorganisationen waren in der Lage, tarifpolitische Lösungen im Abschwung zu finden. Kurzarbeitsprogramme, die in den meisten dieser Länder schon vor der Krise existiert haben, waren dabei von entscheidender Bedeutung. Die Umsetzung von Kurzarbeitsmaßnahmen in den Betrieben erfolgte durch Tarifverträge, wobei außerdem die Organe der betrieblichen ArbeitnehmerInnenvertretung eine wichtige Rolle spielten. Wichtige Themen von „krisenbezogenen" Vereinbarungen auf der Branchenebene waren Aus- und Weiterbildung, häufig in Verbindung mit Kurzarbeit, die Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lohnzurückhaltung oder die Flexibilisierung der Lohnfindung (durch temporäres Aussetzen von Lohnerhöhungen oder die vorübergehende Unterschreitung der sektoralen Lohnerhöhungen in Unternehmen, die von einem wesentlichen Absatzrückgang betroffen waren). Die Reichweite von Tarifverträgen, die als Reaktion auf die Krise geschlossen wurden, ist allerdings vor allem auf Branchen der Sachgüterproduktion (v. a. Automobil-, Metall- und chemische Industrie) begrenzt und konzentriert sich auf große und mittlere Unternehmen sowie bestimmte ArbeitnehmerInnengruppen (hochqualifizierte Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen).

Auch auf nationaler Ebene wurde eine Vielzahl von Sozialpartnerabkommen getroffen. Solche nationalen „Krisen-Pakte", die auch lohnpolitische Maßnahmen enthalten, wurden in der Mehrzahl der EU-Staaten (mit Ausnahme von Irland, Großbritannien und Malta) abgeschlossen. In einigen der ostmitteleuropäischen Länder haben die Dachverbände der Gewerkschaften und der ArbeitgeberInnen die Einführung von Kurzarbeitsprogrammen gefördert, allerdings blieb ihre Umsetzung aufgrund der ungünstigen institutionellen Voraussetzungen der stark dezentralisierten Tarifsysteme begrenzt. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Förderung der Beschäftigung, der Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Aus- und Weiterbildung waren zentrale Elemente nationaler Sozialpartnerabkommen.

Der öffentliche Sektor blieb von tarifpolitischen Antikrisenmaßnahmen weitgehend ausgenommen. Stattdessen kam es zu umfassenden Kürzungen von Löhnen und Beschäftigung sowie zu Lohn- und Einstellungsstopps in einer Vielzahl von Ländern. Der Zusammenhang zwischen dem Grad der öffentlichen Verschuldung und der Höhe der Lohnkürzungen öffentlich Bediensteter zwischen 2008 und 2012 ist jedoch eher gering; so waren es gerade die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, deren Staatsverschuldungsquoten die niedrigsten in der EU sind, in denen die Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor besonders hoch ausfielen und über einen Zeitraum von mehreren Jahren durchgesetzt wurden. Zu den weitreichendsten Kürzungen kam es allerdings in den hochverschuldeten Ländern Griechenland und Portugal. Dieser Befund stützt die These, dass vor allem in Staaten, in denen die Sozialpartner eine schwache Position gegenüber der Regierung einnehmen und wo ihre Beteiligung an (sozial) politischen Entscheidungen schwach institutionalisiert und stark politisiert ist – so wie in Südeuropa –, Lohnkürzungen von den Regierungen einseitig implementiert werden.

Die Maßnahmen der Regierungen zur Verringerung der öffentlichen Defizite und Verschuldung ähneln sich in ihrem einseitigen Fokus auf die Kürzung öffentlicher Sozialausgaben, Lohnkürzungen öffentlich Beschäftigter sowie die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Der Kündigungsschutz beispielsweise wurde in Ländern wie Griechenland, Estland, Spanien, Portugal und Großbritannien gelockert und atypische Beschäftigungsformen wurden in Staaten wie Ungarn, Portugal, Rumänien, Litauen und Griechenland gefördert. Dies steht im Gegensatz zu tarifpolitischen Ansätzen im Industriesektor in Deutschland und Schweden, wo atypische Beschäftigung (v. a. Leiharbeit) eingeschränkt werden soll.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 54–57

Die Effektivität von Tarifpolitik als Instrument zur Vereinbarung von Beschäftigungssicherheit und erhöhten Flexibilitätsanforderungen in Unternehmen setzt bestimmte institutionelle Bedingungen voraus (z. B. weitreichende Rechte der betrieblichen Mitbestimmung von ArbeitnehmerInnen, Kooperation zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten, Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen), die eine hohe Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme sicherstellen. Die gegenwärtigen staatlichen Eingriffe in die Tarifsysteme haben jedoch zu einer weiteren Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern geführt. In Irland beispielsweise kam es 2009 zu einem Zusammenbruch der nationalen Verhandlungen vor dem Hintergrund geplanter Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor, und in Rumänien sind Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene seit 2012 nicht mehr zulässig. Die Einführung bzw. Erweiterung von Öffnungsklauseln, die eine Abweichung betrieblicher Standards von überbetrieblichen Bestimmungen zulassen (z. B. in Italien), die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, das nur günstigere betriebliche Bestimmungen für ArbeitnehmerInnen als die tariflichen oder gesetzlichen Standards erlaubt (z. B. Griechenland, Spanien) und die Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (z. B. Portugal, Rumänien, Ungarn) werden Prozesse einer desorganisierten Dezentralisierung auslösen. Das bedeutet, dass der Trend der Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, der in allen EU-Staaten zu beobachten ist, in den ostmittel- und südeuropäischen Ländern außerhalb der Kontrolle der Gewerkschaften liegt und zur Erosion der verbandlichen Steuerung von Löhnen und Arbeitsbedingungen führen wird. Im Gegensatz dazu verläuft der Prozess der Dezentralisierung in den hochkoordinierten und stärker zentralisierten Systemen der nord- und mittelwesteuropäischen Staaten weitgehend in „organisierter“ Form. Deutlichere Erosionstendenzen der Arbeitsbeziehungen sind in Deutschland zu beobachten, wo die arbeitsmarktpolitischen Reformen des letzten Jahrzehnts eine Entwicklung hin zu einem exklusiven Tarifsystem befördert haben.

Die Auswirkungen der Krise auf Arbeitsbedingungen und Löhne der abhängig Beschäftigten und die jüngsten sozial-, arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Reformen lassen sich anhand des Zusammenhangs zwischen Einkommensungleichheit (gemessen als 80/20-Einkommensquote) und Tarifbindungsraten in den EU-Staaten zeigen. Trotz vergleichsweise hoher Tarifbindungsraten ist die Einkommensungleichheit in der Gruppe der meisten südeuropäischen Länder und in Rumänien am höchsten. Das deutet auf die mangelnde (rechts)verbindliche Wirkung von Tarifverträgen hin. Erwartungsgemäß ist die Einkommensungleichheit in den Ländern des west- und osteuropäischen Typs neoliberaler Arbeitsbeziehungen ebenso hoch, während sie im sozialpolitisch „eingebetteten“ neoliberalen Regime Ungarns, Tschechiens und der Slowakei vergleichsweise niedrig ausfällt. Ebenso erwartungsgemäß ist die Einkommensungleichheit am geringsten in den von inklusiven Tarifsystemen gekennzeichneten Ländern West- und Nordeuropas (einschließlich Slowenien). In der überwiegenden Mehrzahl der EU-Staaten steigt die Einkommensungleichheit trotz der relativen Stabilität der Tarifbindungsraten an. Dieser Trend lässt sich durch Faktoren wie die Besonderheiten des Steuersystems und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erklären, welche die (Um)Verteilung von Einkommen maßgeblich beeinflussen.

Eine Bewertung der jüngsten Entwicklungen hinsichtlich der Auswirkungen der Finanzkrise auf die Arbeitsbeziehungen in der EU lässt folgende Schlüsse zu: Erstens hat die Krise zu einer Stärkung des neoliberalen Regimetyps und zur Schwächung des mediterranen neokorporatistischen Modells geführt. Die Schwächung der Tarifsysteme und die Kürzungen von Sozialausgaben haben eine Erhöhung der innerstaatlichen sozialen Ungleichheit (d. h. zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen) zur Folge. Zweitens wird durch die Einschrän-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 54–57

kung der Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme im Zuge der gegenwärtigen Reformen die Erreichung des Ziels der Europäischen Wirtschaftsregierung, nämlich die Verringerung makroökonomischer Ungleichgewichte zwischen den nord- und mittelwesteuropäischen Staaten einerseits und den südeuropäischen Ländern andererseits, auf längere Sicht erschwert.

BIBLIOGRAFIE

Bohle Dorothee and Béla *Greskovits* (2012), Capitalist Diversity on Europe's Periphery, Ithaca/New York.

European Commission (2008), Industrial relations in Europe 2008, Luxembourg.

European Trade Union Institute (2012), Benchmarking Working Europe 2012, Brussels; download: http://www.etui.org/Publications2/Books/Benchmarking-Working-Europe-2012.