

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Rainer Bartel: Individualismus und Solidarisierung aus ökonomischer Perspektive • **Petra Unger:** Gleich? Jetzt! 40 Jahre Gleichbehandlungsgesetz. Eine kurze Geschichte der Gleichbehandlung • **Gertrud Nagy:** Schulpartnerschaft und Schulerfolg – schlechte Karten für Kinder an Brennpunktschulen

AK-Wissenschaftspreis 2019: *Philip Rathgeb:* Politische Ursachen von Ungleichheit am Arbeitsmarkt • *Gloria Kutscher:* Sind wir denn alle Mittelschicht? • *Janine Heinz:* Komplexe Unsicherheit und die Flucht ins Autoritäre

Dennis Tamesberger: Rezension Marie Jahoda: Arbeitslose bei der Arbeit

AK-Wissenschaftspreis 2019

Die politischen Ursachen von Ungleichheit am Arbeitsmarkt

Philip Rathgeb

Die politischen Ursachen von Ungleichheit am Arbeitsmarkt

Philip Rathgeb

In seinem neuen Buch *Strong Governments, Precarious Workers* gibt der Konstanzer Politikwissenschaftler Philip Rathgeb Aufschluss über die Ursachen sozialer Ungleichheit am Arbeitsmarkt. Der folgende Beitrag fasst wesentliche Ergebnisse des Buches zusammen und diskutiert politische Schlussfolgerungen.

Die Dualisierung des Arbeitsmarktes in Insider und Outsider ist ein weitverbreitetes Phänomen in den entwickelten Industriestaaten. Während Insider in Vollzeit und unbefristet beschäftigt sind, hat die wachsende Anzahl an Outsidern entweder gar keinen Arbeitsplatz oder ist in befristeten, atypischen Beschäftigungsverhältnissen angestellt. Obwohl die damit einhergehende Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“ einen länderübergreifenden Trend darstellt, haben politische Akteure unterschiedlich darauf reagiert, wie die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung zeigt (Emmenegger et al. 2012). Manche Länder verschärften nämlich diese Dualisierung am Arbeitsmarkt, indem sie die Reichweite des Kollektivvertrags, Kündigungs- und Arbeitslosenschutzes beschränkten, während befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert und der Zugang zur Arbeitslosenversicherung sowie zu Schulungsmaßnahmen erschwert wurde (wie etwa in Deutschland [siehe Palier/Thelen 2010] oder Schweden [siehe Rathgeb 2018]). Andere Länder hingegen haben diese Dualisierung eher abgemildert, indem sie die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen von Insidern auf Outsider erweiterten und zudem in aktive Arbeitsmarktpolitik investierten (wie etwa in Dänemark bis in die späten 2000er-Jahre [Rathgeb 2019], aber auch Österreich [Rathgeb 2017]). Diese Unterschiede beeinflussen nicht nur maßgeblich die Situation von Erwerbslosen und atypisch Beschäftigten, sondern tragen auch wesentlich zur Entwicklung der Einkommensverteilung bei, wie etwa die OECD in ihrem letzten Sozialbericht hervorhebt (OECD 2015).

Aber warum reagierten europäische Wohlfahrtsstaaten so unterschiedlich auf das Ende der Vollbeschäftigung und die Herausbildung atypischer Beschäftigungsverhältnisse seit dem Ende der 1970er Jahre? Mit anderen Worten: Unter welchen Bedingungen haben politische

Akteure die Dualisierung des Arbeitsmarktes verschärft bzw. gemildert?

Mein Buch *Strong Governments, Precarious Workers* (Cornell University Press) widmet sich dieser Fragestellung anhand einer vergleichenden Untersuchung arbeitsmarktpolitischer Reformpfade in Österreich, Dänemark und Schweden, angereicht mit abschließenden Evidenzen aus Italien und Spanien. Im Folgenden fasse ich das Kernargument des Buches zusammen und diskutiere politische Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund wachsender Ungleichheit am Arbeitsmarkt.

Regierungen hören mehr auf Arbeitgeberverbände als auf Gewerkschaften

Das Zusammenspiel zwischen der *Reformfähigkeit von Regierungen* und den *politischen Prioritäten von Gewerkschaften* hat die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik entscheidend beeinflusst. Inklusiv organisierte Gewerkschaftsbewegungen – gekennzeichnet durch hohe Organisationsgrade (wie in Dänemark und Schweden) oder hohe Zentralisationsgrade (wie in Österreich) – haben ein akutes Interesse an der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung von Outsidern, weil sie die Ränder des Arbeitsmarktes in ihren Repräsentationsanspruch integrieren. Allerdings haben die europäischen Gewerkschaftsbewegungen gegenüber den Arbeitgeberverbänden deutlich an Einfluss verloren. In meinen 46 Interviews mit politischen Entscheidungsträgern wurde deutlich, dass diese Machtverschiebung nicht nur gewerkschaftlichen Mitgliederverlusten, sondern vor allem der politischen Deutung geschuldet war, dass ein flexibler Niedriglohnsektor notwendig zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sei.

Mit anderen Worten: Dualisierende Reformen im Arbeits- und Sozialrecht waren nicht primär wahlstrategisch motiviert, um Stimmen unter unbefristeten Vollzeitbeschäftigten zu gewinnen, welche womöglich in erster Linie ihre eigene Arbeitsplatzsicherheit verteidigen wollen (wie etwa von Rueda 2007 argumentiert). In sozialdemokratisch geprägten Ländern wie Dänemark und Schweden waren nämlich Reformen zulasten von Outsidern auch unter Insidern unpopulär. Vielmehr stand ein beschäftigungspolitisches Kalkül hinter dualisierenden Reformen, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ohne erhöhte Budgetdefizite zu riskieren (= Austeritätsdruck) oder nominale Wechselkurse zu beeinflussen (= Monetarismus). Auf

politischer Ebene gewannen dementsprechend die Forderungen der Arbeitgeberverbände ein stärkeres Gewicht.

Schwache Regierungen können Gewerkschaften nicht ausschließen

Dieser Machtverlust bedeutet, dass die Forderungen der Gewerkschaften nach Maßnahmen gegen Prekarität vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn Regierungen schwach sind, d. h. eine niedrige autonome Fähigkeit zur Formulierung und Umsetzung von Reformen aufweisen (hier genannt: „Reformfähigkeit“). Dementsprechend spielten (paradoxe Weise) schwache Regierungen eine solidarische Rolle in der Arbeitsmarktpolitik, weil sie auf die konsensmobilisierende Wirkung von Verhandlungen mit Gewerkschaften angewiesen waren. So konnten ideologisch gespaltene Koalitionen (z. B. Große Koalitionen in Österreich, technokratisch geführte Mehrparteienregierungen in Italien) – die dazu neigten, sich gegenseitig zu blockieren – arbeitsmarktpolitische Reformen an tripartistische Verhandlungen mit den Sozialpartnern delegieren. Minderheitsregierungen ohne ausreichenden parlamentarischen Rückhalt bedurften ebenso der Zustimmung von Gewerkschaften, um die Opposition von ihren Reformvorhaben zu überzeugen, und dadurch eine Mehrheit im Parlament zu erzielen (z. B. Mitte-rechts-Minderheitsregierungen in Dänemark). Dies erklärt, warum schwache Regierungen den Gewerkschaften bessere Bedingungen bieten, um gegen die Dualisierung des Arbeitsmarktes vorzugehen.

Wenn allerdings eine Regierung über eine geeinte parlamentarische Mehrheit verfügt, ist sie *stark* genug, um Gewerkschaften vom politischen Entscheidungsprozess auszuschließen. Anders als (i) ideologisch gespaltene Regierungen oder (ii) Minderheitsregierungen in polarisierten Parteiensystemen sind nämlich starke Regierungen in der Lage, eigenständig eine gemeinsame Politik zu formulieren und im Parlament zu verabschieden. Dass starke Regierungen dies nutzen, um gegen den Willen der Gewerkschaften den Arbeitsmarkt zu liberalisieren, konnte jüngst nicht nur in Österreich (z. B. Arbeitszeitgesetz zum 12-Stunden-Tag), sondern quer über die Eurozone beobachtet werden – wenngleich mit unterschiedlichen verteilungspolitischen Konsequenzen (z. B. Troika-Reformen in den „Krisenländern“ 2010–2015, Italiens Jobs Act 2014/2015, Finnlands *Competitiveness Pact 2016*, Frankreichs Macron-Reformen 2017).

Das Kernargument meines Buches kann somit in einem Satz zusammengefasst werden: Je schwächer die Regierung, desto stärker ist die Fähigkeit der Gewerkschaften, arbeitsmarktpolitische Reformen zugunsten einer wachsenden Anzahl an Outsidern zu beeinflussen. Aus vergleichender Perspektive erscheinen also nicht mehr ausschließlich sozialdemokratisch geführte Mitte-links-Regierungen als Garant für gewerkschaftliche Einflussmöglichkeiten, da sie sich in vielen Ländern von den Arbeitnehmervertretern schrittweise distanzieren und zunehmend auf Arbeitsmarktliberalisierung setzen (wie etwa Rot-Grün unter Gerhard Schröder in Deutschland). Schwache Regierungen hingegen haben diese Option gar nicht, weil sie auf sozialpartnerschaftliche Verhandlungsergebnisse – und damit auf Gewerkschaftseinfluss – angewiesen sind.

Politische Schlussfolgerungen

Die Gewerkschaften Österreichs, Dänemarks und Schwedens haben sich durchgängig für die arbeits- und sozialrechtliche Absicherung von Erwerbslosen und atypisch Beschäftigten eingesetzt. Dieses Ergebnis deutet *erstens* auf die Relevanz gewerkschaftlicher Repräsentation hin. Die Bekämpfung von wachsender Ungleichheit kann somit nur mit den Gewerkschaften, und nicht ohne sie funktionieren, vor allem, wenn sie inklusiv organisiert sind. Anders als Parteien genießen nämlich Gewerkschaften den Vorteil, dass sie über ihre organisatorische Verankerung am Arbeitsmarkt spezifischere Informationen über die Problem- und Bedarfslagen von Outsidern besitzen.

Zweitens können sich Gewerkschaften nicht (mehr) auf sozialpartnerschaftliche Institutionen und Konsenskulturen verlassen. Vielmehr hängt deren Einfluss vom strategischen Umgang mit der autonomen Reformfähigkeit von Regierungen ab. Wenn Gewerkschaften auf eine schwache Regierung treffen, müssen sie willens und fähig sein, in einen konsensorientierten Dialog einzutreten. Intern gesplante Regierungen sind schwerlich in der Lage, eigenständig Reformen zu entwickeln und profitieren folglich von der Dialogfähigkeit reformfreundlicher Gewerkschaften. Minderheitsregierungen ohne parlamentarischen Rückhalt sind ebenso auf ein Verhandlungsergebnis mit den Gewerkschaften angewiesen, um eine Unterstützung von der Opposition – und somit eine Mehrheit im Parlament – zu erreichen. Die Bildung einer starken Regierung hingegen verlangt

von den Gewerkschaften eine konfrontative Strategie. Eine geeinte parlamentarische Mehrheit erlaubt Regierungen, finanziell und zeitlich fordernde Verhandlungen mit den Gewerkschaften auszuschießen und stattdessen unilateral Reformen zu verabschieden. In dieser Situation bleibt Gewerkschaften somit nichts anderes übrig, als ihre Mitglieder und die öffentliche Meinung gegen die Regierung zu mobilisieren, um wieder stärkeres Gehör in Reformverhandlungen zu erlangen.

Drittens eröffnen diese Ergebnisse neue Einblicke in die Ursachen sozialer Ungleichheit am Arbeitsmarkt. In meinen Interviews mit politischen Entscheidungsträgern wurde die Dualisierung des Arbeits- und Sozialrechts überwiegend als Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen legitimiert. Inwieweit diese Erwartung letztlich zutrifft, hängt jedoch wesentlich von den länderspezifischen Wachstumsmodellen ab, wie die vergleichende politische Ökonomie argumentiert (siehe etwa Baccaro/Pontusson 2016). Klar ist jedenfalls, dass die Herausbildung prekärer Arbeitsverhältnisse sozial- und demokratiepolitische Risiken in sich birgt: Evaluationsforschungen zeigen, dass Prekarität am Arbeitsmarkt zu ungleichen Lebenschancen und steigender Armut (Tomlinson/Walker 2012), einem erhöhten Gesundheits- und Suizidrisiko (Nordt et al. 2015) sowie einer niedrigeren Wahlbeteiligung und politischer Resignation (Schäfer 2015) beiträgt. Die Erforschung der Ursachen sozialer Ungleichheit am Arbeitsmarkt ist somit von enormer Bedeutung für Demokratie und Gesellschaft.

Autor

» *Philip Rathgeb (1987) ist Postdoctoral Fellow am Zukunftskolleg sowie am Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Er promovierte in Politik- und Sozialwissenschaften am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz und war Gastwissenschaftler an den Universitäten Odense, Harvard und Lund. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der vergleichenden politischen Ökonomie, insbesondere zur Entwicklung von Sozialstaaten und Industriellen Beziehungen. Aktuell leitet er ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziertes Projekt zu den wirtschafts- und sozialpolitischen Auswirkungen rechtspopulistischer Regierungsbeteiligung in Europa (2019-2022). Sein Buch *Strong Governments, Precarious Workers: Labor Market Policy in the Era of Liberalization* erschien im Dezember 2018 bei Cornell University Press.*

Literatur

- » Baccaro, L. und Pontusson, J. (2016). *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*. *Politics & Society* 44(2): 175–207.
- » Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. und Seeleib-Kaiser, M. (2012). *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- » OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- » Palier, B. und Thelen, K. (2010). *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*. *Politics & Society* 38(1): 119–148.
- » Rathgeb, P. (2017). *Relying on weak governments: Austrian trade unions and the politics of smoothed dualization*. *Austrian Journal of Political Science* 45(3): 55–66.
- » Rathgeb, P. (2018). *When weak governments confront inclusive trade unions: The politics of protecting labour market outsiders in the age of dualization*. *European Journal of Industrial Relations* 24(1): 5–22.
- » Rathgeb, P. (2019). *No Flexicurity without Trade Unions: The Danish Experience*. *Comparative European Politics* 17(1): 1–21.
- » Nordt, C., Warnke, I., Seifritz, E. und Kawohl, W. (2015). *Modelling Suicide and Unemployment: A Longitudinal Analysis Covering 63 Countries, 2000–11*. *The Lancet Psychiatry* 2(3): 239–245.
- » Rueda, D. (2007). *Social Democracy Inside Out: Government Partisanship, Insiders, and Outsiders in Industrialized Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- » Tomlinson, M. und Walker R. (2012). *Labour Market Disadvantage and the Experience of Recurrent Poverty*. In: Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., und Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.). *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Countries*, New York: Oxford University Press, 52–70.
- » Schäfer, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Campus: Frankfurt am Main.