

Sozialpartnerschaft unter Beschuss

Ein Vergleich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen zwischen der Schweiz und ausgewählten OECD-Staaten seit 1980 zeigt: Von einer Deliberalisierung kann keine Rede sein. *Klaus Armingeon*

Abstract Der Schweizer Arbeitsmarkt ist im OECD-Vergleich relativ liberal gestaltet. In den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts entstand die schweizerische und besonders liberale Variante der Sozialpartnerschaft, bei der der Staat wenig in die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern eingreift und die Gewerkschaften eine nachgeordnete Rolle spielen. Die Globalisierung destabilisierte die Sozialpartnerschaft seit den Neunzigerjahren. Eine Zunahme der Gewerkschaftsmacht im zeitlichen und internationalen Vergleich lässt sich nicht belegen. Wie die Analyse zeigt, schneiden sozialpartnerschaftliche Systeme im Vergleich mit konsequent liberalen Systemen der Arbeitsbeziehungen bezüglich Wachstum, Beschäftigung und anderer Indikatoren insgesamt nicht schlechter ab.

Wirtschaftsvertreter in der Schweiz empfinden die Regulierungen des Arbeitsmarktes oft als unangemessene Bürde. Sie stören sich an einer zu grossen Macht der Gewerkschaften. Zwar sei die Sozialpartnerschaft grundsätzlich gut, sie behindere aber zunehmend die unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten.

Wieweit deckt sich diese Diagnose mit den Daten? Ein OECD-Vergleich (ohne die postkommunistischen Länder)¹ zeigt:

- Ein konsequent liberaler Arbeitsmarkt ist mit der Sozialpartnerschaft, die auf marktfernen Kompromissen beruht, unvereinbar;
- die Schweizer Variante der Sozialpartnerschaft hat besonders liberale Züge;
- eine Zunahme der Gewerkschaftsmacht lässt sich im zeitlichen und internationalen Vergleich nicht belegen;
- sozialpartnerschaftliche Systeme schneiden im Vergleich mit konsequent liberalen Systemen der Arbeitsbeziehungen bezüglich Wachstum, Beschäftigung und anderer Indikatoren nicht schlechter ab.

Politische Tauschgeschäfte entgegen der Marktlogik

Ein konsequent liberaler Arbeitsmarkt wird nicht von Arbeitsmarktregeln eingeschränkt, die Marktkräfte behindern könnten. Sozialpart-

nerschaft bedeutet jedoch immer, dass beide Seiten politische Gegenleistungen für kooperatives Verhalten erbringen müssen, und diese Kompensationsgeschäfte stehen oft quer zur Logik des Marktes. Dies verdeutlicht die Entstehungsgeschichte der europäischen Sozialpartnerschaft: Spätestens in der Zwischenkriegszeit begannen viele kleine und offene Volkswirtschaften sozialfriedliche Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern mit direkter oder indirekter staatlicher Unterstützung zu schaffen. Dieser sogenannte Korporatismus entstand, weil Arbeitskonflikte in kleinen Nationen mit hoch spezialisierter Produktion für den Weltmarkt besonders nachteilig waren und weil die Risiken eines auf den Weltmarkt ausgerichteten Kleinstaates im Inneren sozialpolitisch abgedeckt werden mussten. Zudem spezialisierten sich viele kleine Exportnationen auf bestimmte Produkte. Nachfragerückgänge auf dem Weltmarkt hatten auf nationaler Ebene überproportionale Folgen.

Arbeitslosigkeit und Sozialkonflikte in den Kleinstaaten drohten zu explodieren, wenn nur ein kleines Segment des Weltmarktes – für den die Kleinstaaten produzierten – eine Krise erlebte. Unter diesen Bedingungen verständigten sich in fast allen europäischen Kleinstaaten Unternehmer und Gewerkschaften auf den weitgehenden Verzicht auf Arbeitskämpfe. In der Schweiz unterzeichneten beispielsweise 1937 die Gewerkschaften und die Arbeitgeber der Metallindustrie ein entsprechendes Friedensabkommen.

Mit dem weitgehenden Verzicht auf Arbeitskämpfe war aber die Frage noch nicht gelöst, wie die Folgen der wirtschaftlichen Verletzbarkeit kleiner Exportnationen gemindert werden konnten. Die Antwort bestand in sozialpolitischen Kompensationen der Arbeitnehmer, die alle darauf hinausliefen, die Arbeitnehmer von den Einkommens- und Beschäftigungsrisiken

¹ Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, USA; 1960 bis ca. 2014.

des Exportsektors zu schützen. Um erfolgreich am Weltmarkt teilnehmen zu können, wurde also im Inneren das Spiel des Marktes eingeschränkt.

Schweizer Sozialpartnerschaft als liberale Variante

Die sozialpartnerschaftliche Regulierung tritt als «liberaler» oder als «sozialer» Korporatismus auf. Beim sozialen Korporatismus übt der Staat eine zentrale aktive Rolle aus, indem er die Kompensationen für die Arbeitnehmer im Rahmen eines umfassenden Wohlfahrtsstaates leistet und er mit Unternehmern und Gewerkschaften Lohn-, Beschäftigungs-, Steuer- und Sozialpolitiken koordiniert. In der sozialen Ausprägung haben zentrale und mitgliederstarke Gewerkschaften eine herausragende Position. Das klassische Beispiel hierfür ist Österreich.

Beim liberalen Korporatismus hält sich der Staat hingegen zurück und leistet keine oder viel weniger Kompensationszahlungen. Während die Führungsrolle bei den Unternehmen liegt, agieren die Gewerkschaften hier als Juniorpart-

ner. Die Kompensationen der Arbeitnehmer bestehen in faktischen Beschäftigungsgarantien. Das Lehrbuchbeispiel dieses liberalen Typus ist die Schweiz.

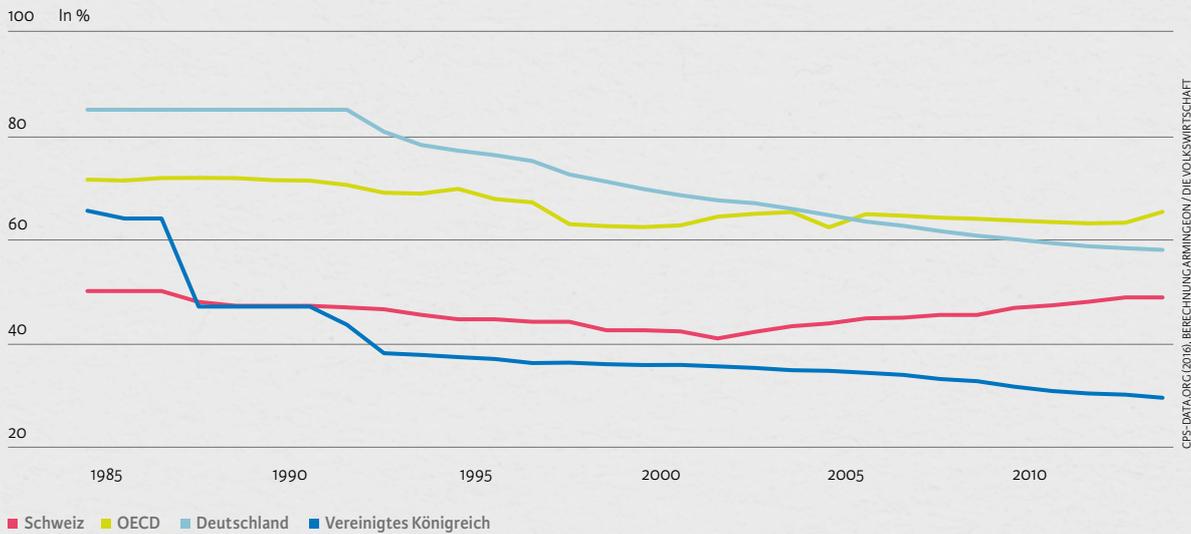
Bis in die Neunzigerjahre des 20. Jahrhunderts genoss die Schweizer Kernarbeitnehmerschaft einen erheblichen Beschäftigungsschutz, und die Arbeitsmarktrisiken wurden weitgehend im Rahmen einer hochgradig etatistischen und nicht liberalen Ausländerbeschäftigungspolitik auf die Nachbarländer ausgelagert, indem der Zustrom und Abfluss von ausländischen Arbeitnehmern politisch gesteuert wurde. Da die Schweizer Arbeitnehmer bis zu diesem Zeitpunkt kaum Massenarbeitslosigkeit zu befürchten hatten, waren Beschäftigungsschutzregeln für sie nachrangig. Tatsächlich hat die Schweiz bis heute einen schwach ausgeprägten gesetzlichen Beschäftigungsschutz für Arbeitnehmer.

Bekanntlich begann in der Mitte der Neunzigerjahre die Liberalisierung des Wirtschaftslebens. Dieser Prozess brachte den ausgeprägten Schweizer Unternehmensprotektionismus – der jeder liberalen Wirtschaftsordnung Hohn



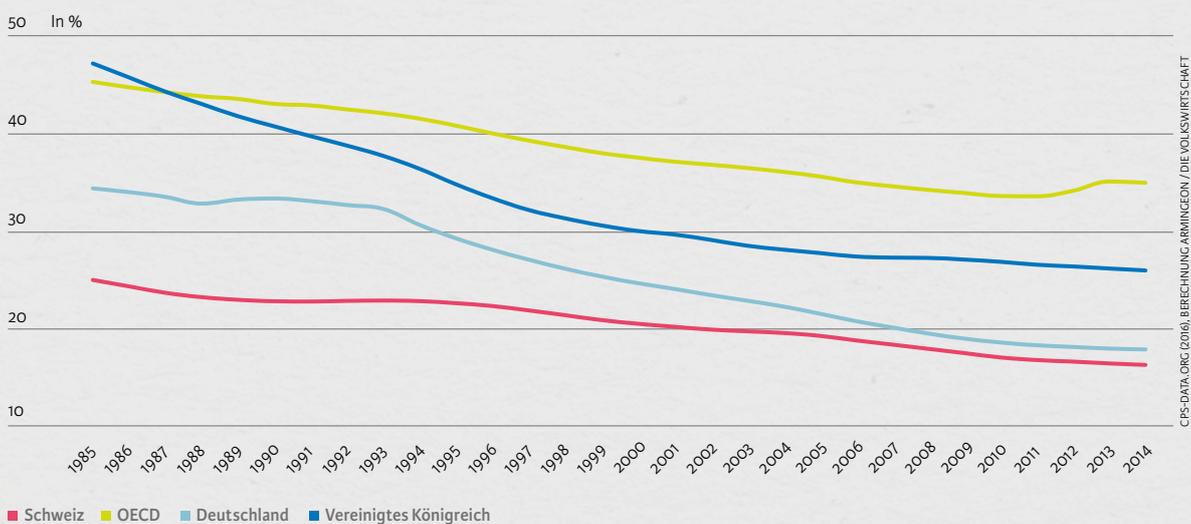
Die Präsidentin der Gewerkschaft Unia, Vania Alleva (l.), und die Präsidentin des Arbeitgeberverbandes der Schweizer Uhrenindustrie, Elisabeth Zölch, unterzeichnen Ende 2016 einen Gesamtarbeitsvertrag.

Abb. 1: Deckungsgrad von Kollektivverträgen im OECD-Vergleich



Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmenden. Gleitende 5-Jahres-Mittelwerte. OECD ohne postkommunistische Staaten (vgl. Fussnote 1).

Abb. 2: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad im OECD-Vergleich



Anteil Arbeitnehmende mit Kollektivvertrag. Gleitende 5-Jahres-Mittelwerte. OECD ohne postkommunistische Staaten (vgl. Fussnote 1).

sprach – im internationalen Vergleich auf ein durchschnittliches Niveau zurück. Darüber hinaus wurde mit dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU die Rekrutierung von Ausländern grundlegend geändert und liberalisiert. Die Gewerkschaften stimmten dem nur unter dem Vorbehalt zu, dass die liberale Öffnung der Arbeitsmärkte intern durch die sogenannten flankierenden Massnahmen kontrolliert

wurde. Für die Unternehmerseite waren diese Schutzbestimmungen der Preis, den sie für eine sozialfriedliche Öffnung der Wirtschaft und die Erfolgchance im Abstimmungskampf zu zahlen hatte.

Die Sozialpartnerschaft hat also bis heute überlebt. Sie besteht aus Tauschgeschäften, die nicht immer marktkonform sind, und bürdet allen Seiten Kosten auf. Aber sie sichert auch das

Wirtschaftliche und soziale Indikatoren nach Typus der Arbeitsbeziehungen (Durchschnitte 1990–2014)

	Beschäftigungsgrad (in %)	Arbeitslosigkeit (in %)	Wachstum (in %)	Streikaktivität (in Tagen)	Ungleichheit (Gini)
Sozialpartnerschaftliche Länder	72,7	5,5	1,9	37	38,3
– davon Schweiz	84,9	3,3	1,7	2	33,3
Deutschland/Japan	71,4	5,9	1,4	3	37,8
Liberaler Länder	71,0	6,8	2,5	54	43,5

CPS-DATA.ORG (2016). BERECHNUNG CARMIN GEDY

Folgende Länder werden hier als sozialpartnerschaftlich bezeichnet: Belgien, Dänemark, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz. Deutschland und Japan sind grosse Staaten, die lange Zeit sozialpartnerschaftlich organisiert waren. Liberale Systeme dominieren in den USA, Grossbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland. Der Beschäftigungsgrad gibt Auskunft über die zivile Beschäftigung in Prozent der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Die Arbeitslosigkeit wird in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung gemessen. Das Wachstum zeigt die prozentuale jährliche Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Streikaktivität zählt die verlorenen Arbeitstage pro 1000 Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitskämpfen. Die Ungleichheit von Bruttolöhnen wird anhand des Gini-Koeffizienten gemessen: Je höher der Wert, desto höher ist die Ungleichheit.

Wachstumsregime des Landes und fördert soziale und politische Stabilität.

Sind Gewerkschaften zu mächtig?

Als Folge der Globalisierung und von Liberalisierungsreformen, die um die Achtzigerjahre in den OECD-Länder begannen und ihren Höhepunkt um die Jahrtausendwende erreichten, wurde das Fundament der Sozialpartnerschaft in den vergangenen drei Dekaden brüchig. Je weiter die Liberalisierung einer globalisierten Wirtschaft voranschreitet, desto weniger Raum bleibt für Verhandlungs- und Abstimmungslösungen zwischen Staat, Unternehmer und Gewerkschaften, und desto glaubhafter wird die Drohung der Standortverlagerung, wenn man nicht den von den Weltmärkten diktierten Abbau der Lohnkosten vollzieht.

Eng mit der Liberalisierungswelle war eine Erosion der Organisationen von Arbeitnehmern und Unternehmern verbunden. Zunächst verloren die Gewerkschaften in den modernen Demokratien weitgehend ihre Mobilisierungsfähigkeit; Arbeitskämpfe wurden zu raren Ausnahmen. Da die Gewerkschaften in die Defensive gerieten, entfiel für viele Unternehmen der Anreiz, den sozialen Frieden durch Zugeständnisse zu erreichen, weil die Arbeitnehmerseite auch ohne Kompensationen lammfromm wurde. Aber auch die Interessenverbände der

Unternehmer hatten wachsende Schwierigkeiten, ihre Mitglieder zu koordinieren, weil die Unternehmensführungen unter den zunehmenden Druck der internationalen Kapitalmärkte gerieten.

Wichtig ist jedoch nicht nur die Mobilisierungsfähigkeit der Arbeitnehmerverbände, sondern auch das Ausmass der kollektiven Regelungen. Der Deckungsgrad der Kollektivverträge – also der Prozentsatz der Arbeitsverhältnisse, die durch einen Kollektivvertrag geregelt sind – sank seit den Achtzigerjahren im OECD-Durchschnitt leicht (siehe *Abbildung 1*).

Auch in der Schweiz, wo Kollektivverträge aufgrund des liberalen Korporatismus wenig verbreitet waren, sank der Deckungsgrad in den Achtzigerjahren. Die Trendwende kam zu Beginn des neuen Jahrtausends mit den flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, welche vorsehen, dass Mindestbedingungen der Arbeitsverhältnisse erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden können und dass in Branchen, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, unter bestimmten Bedingungen Mindestlöhne erlassen werden können. Dies brachte eine zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern unter die Geltung von Kollektivverträgen. Heute hat die Schweiz die im internationalen Vergleich bescheidene Deckungsrate der Achtzigerjahre wieder erreicht. Allerdings ist das Bild eines Wachstums irreführend: Vielmehr



Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in der Schweiz im internationalen Vergleich tief. Staatsangestellte protestieren in Genf.

wurden die Verluste der Vergangenheit wieder wettgemacht.

Den Gewerkschaften gelang es in den vergangenen Jahrzehnten nicht, die Mitgliederverluste aufgrund der zurückgehenden Industriebeschäftigung durch Mitgliedergewinne im wachsenden Dienstleistungssektor zu kompensieren. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad – das heisst der Anteil Gewerkschaftsmitglieder an allen abhängigen Erwerbspersonen – war in der Schweiz historisch schon immer niedrig (siehe *Abbildung 2*) und sank von 31 Prozent im Jahr 1960 auf 16 Prozent im Jahr 2013. Eine ähnliche Tendenz ist auch im OECD-Durchschnitt beobachtbar: Während 1960 fast jeder zweite Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied war, sank dieser Anteil ein halbes Jahrhundert später auf ein Drittel.

Sozialpartnerschaft hat Vorteile

Die hier präsentierten Daten zeigen: Der relativ liberale Arbeitsmarkt der Schweiz und die Machtposition der Unternehmenseite sind wohl kaum bedroht. Zwar wurden im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Kompensationsmassnahmen Zugeständnisse, wie die flankierenden Massnahmen, gemacht. Aber sie haben keinen Strukturbruch bewirkt.

Es stellt sich die Frage: Welche Folgen haben sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen? Führen sie ins wirtschaftliche und soziale

Verderben, weil Wachstum und Beschäftigung nachhaltig beschädigt werden? Auch hier kann Entwarnung gegeben werden (siehe *Tabelle*): In Systemen mit Sozialpartnerschaft ist der Beschäftigungsgrad nicht niedriger als in liberalen Systemen. Tiefer sind hingegen die Arbeitslosigkeit, das Streikniveau, die Einkommensungleichheit – aber auch das Wirtschaftswachstum.

Keineswegs sind die Sozialpartnerschaft und die damit einhergehende politische Regulierung von Arbeitsmärkten so nachteilig, dass alle relevanten sozialen und ökonomischen Indikatoren schlechter als in rein liberalen Systemen sind. Die Schweiz und weitere sozialpartnerschaftliche Länder wie die Niederlande und Schweden sind mit ihren Arbeitsbeziehungen in der Vergangenheit gut gefahren. Insofern ist keineswegs ausgemacht, dass eine weitere Liberalisierung vorteilhaft wäre.



Klaus Armingeon
 Professor für Vergleichende und Europäische Politik,
 Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern