
EINKOMMENS POLITIK: WOHIN UND ZURÜCK?

Rezension von: Ronald Dore, Robert
Boyer, Zoe Mars (eds.),
The Return to Incomes Policy,
Pinter Publishers,
London, New York 1994,
198 Seiten, £ 10,99.

Der Titel des vorliegenden Bandes verunsichert den interessierten Leser: Wohin soll hier zurückgekehrt werden? Was versteht man unter Einkommenspolitik? Handelt es sich um zentralstaatliche Initiativen mit dem Ziel, die Tarifparteien auf eine gemeinsame makropolitische Orientierung zu verpflichten? Geht es um den Abschluß von Sozialpakten zwischen Staat, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die schwierige wirtschaftspolitische Phasen unter geordneten sozialen Rahmenbedingungen bewältigen helfen sollen? Wird ein breites Institutionenmodell beschrieben, in dem vielfältige Interessenkonflikte gelöst werden können? Oder geht es schlicht um Lohnverhandlungen in Tarifautonomie auf Branchen- oder gesamtwirtschaftlicher Ebene? Für alle diese Varianten der „Einkommenspolitik“ gibt es im Europa der achtziger und neunziger Jahre mehr oder weniger erfolgreiche Beispiele. Unter „Einkommenspolitik“ firmieren daher in der theoretischen und empirischen Literatur die unterschiedlichsten Vorstellungen von ökonomischen Politikkonzepten.

Leider gelingt es dem vorliegenden Sammelband nicht, eine gemeinsame Terminologie in bezug auf den Erkenntnisgegenstand zu entwickeln und Strukturen einer begrifflichen und politischen Einheit in der empirischen Vielfalt auszumachen. Fast hat man den Eindruck, als würde sich nur

die Vielfalt an einkommenspolitischen Konzeptionen auch in der Tagung, die dem zu rezensierenden Buch zugrunde liegt, widerspiegeln. Ohne zumindest den Versuch zu unternehmen, gemeinsame Strukturen der verschiedenen Modelle der Einkommenspolitik herauszudestillieren, muß das Unterfangen, eine Tagung, deren Ziel über die narrative Beschreibung nationalstaatlicher Entwicklungen hinausgeht, zu organisieren, einigermaßen mühsam gewesen sein. Zumindest das publizierte Ergebnis der Tagung scheitert somit an seiner Konzeption. In sieben von neun Kapiteln werden nationale Wege der Einkommenspolitik und ihrer Perspektiven nachgezeichnet. Die Orientierung auf eine gemeinsame Zielsetzung in Form von Grundprinzipien der Einkommenspolitik ist dabei nicht gelungen. Dies ist unmittelbar wohl eine Schwäche der Herausgeber-schaft, die sich in einem Mangel an theoretischen, übergreifenden Artikeln manifestiert. Dem einführenden und dem abschließenden theoretischen Beitrag kann es kaum gelingen, eine Klammer für die Beleuchtung der nationalen Beiträge zu bilden.

Im ersten Beitrag sorgt sich Robert Dore (LSE, MIT) um die politische oder moralische Basis für Einkommenspolitik, ohne zumindest eine persönliche Definition des Begriffs zu versuchen. Seiner Meinung nach kann diese Basis im Bereich des Eigeninteresses (Selbstbeschränkung kann über positive externe Effekte auf den Akteur zurückwirken, wenn andere auf eine ähnliche Strategie verpflichtet werden können), des Patriotismus (nationale Wettbewerbsvorteile gegenüber den Konkurrenten in der Weltwirtschaft) oder Solidarität (Berücksichtigung der Auswirkungen des eigenen Handelns auf das Wohlfahrtsniveau der Mitakteure). Diese drei potentiellen Legitimierungsgrundlagen äußern sich in unterschiedlichen institutionellen Entwicklungen einzelner Volkswirtschaften und Regulierungs-

regimes. Eine besondere Bedeutung kommt den Institutionen in der Frage der Fristigkeit ihres politischen Handlungshorizonts zu. Dauerhaft kann ihr Bestand und Erfolg nur sein, wenn es gelingt, langfristig Orientierungen in ihrer Politik gegenüber kurzfristigen Interessen zu priorisieren.

Der das Buch abschließende Aufsatz des *Industrial-relations*-Experten Colin Crouch (Oxford) gibt einen guten, systematisierenden und analytischen Überblick über die jüngsten Entwicklungen der Einkommenspolitik, die in den Beiträgen über die Nationalstaaten nachgezeichnet wurden. Er unterscheidet verschiedene Formen der Einkommenspolitik: Staatlich initiierte Einkommenspolitik hatte in verschiedenen Staaten den Charakter von Feuerwehraktionen in einer außer Kontrolle geratenen makroökonomischen Situation vor allem in bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Als Beispiele dafür nennt er die Entwicklung in Belgien, den Niederlanden oder jüngst auch in den skandinavischen Ländern. Eine zweite Gruppe sieht er in jenen Ländern, die versucht haben, einen Sozialpakt zu schließen, der die Bewältigung politischer Übergangsprobleme erleichtern sollte. Als Beispiel dafür führt er Griechenland, Spanien und Portugal in den achtziger Jahren und Italien zu Beginn der neunziger Jahre an. In einer dritten Gruppe führt Crouch jene Länder an, denen es gelang, korporatistische Institutionen über dem betrieblichen Niveau auch langfristig zu verankern. Dies sind für ihn die erfolgreichen korporatistischen Länder Österreich und Deutschland. Schließlich bleibt das britische Modell, in dem als bewußte politische Strategie eine weitgehende „Deinstitutionalisierung“ betrieben wurde. Im Beitrag vom Crouch wird somit die Vielfalt an Formen der Einkommenspolitik, die in den Länderstudien beschrieben werden, offensichtlich. Klar herausgearbeitet wird der Wandel in

den Rahmenbedingungen für Einkommenspolitik und die Reaktion verschiedener politischer Institutionen aber auch hier nicht.

Franz Traxler betont in einem kürzlich erschienenen Kommentar die aufrechte Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Einkommenspolitik, die sich darin äußert, daß sich in der Vielfalt der nationalen Koordinationen sowohl Funktion als auch Form der Einkommenspolitik geändert haben (1). In bezug auf die Funktionsverschiebung betont er den Wandel vom traditionellen keynesianischen Nachfragekorporatismus zum modernen Angebotskorporatismus. Einkommenspolitik ist heute weniger als ergänzendes Instrument zur Fiskal- und Beschäftigungspolitik denn als Maßnahme im Rahmen der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu sehen. Bezüglich der Form der Einkommenspolitik sieht er eine Verschiebung von einer stark zentralisierten Institutionenwelt hin zu einer stärkeren Dezentralisierung, die allerdings in vielen Fällen sehr kontrolliert, das heißt ohne Zerstörung der vorhandenen Institutionen ablief. Ähnlich argumentiert Crouch im vorliegenden Band, wenn er Institutionalisierung der Ökonomie und Marktkonformität als zentrale Entwicklungslinien der Einkommenspolitik herauskristallisiert. Mit diesem Analyserahmen fällt es etwas leichter, die Beiträge über Entwicklungen der Einkommenspolitik in den Nationalstaaten zu lesen.

Der stärkste Wandel im Stellenwert der Einkommenspolitik und in der mikro- und makroökonomischen Institutionenwelt hat zweifellos in Großbritannien stattgefunden. Er wird im vorliegenden Band vom Cambridge-Ökonomen William Brown analysiert. In den sechziger und siebziger Jahren waren vor allem die wechselnden Regierungen verzweifelt bemüht, die beiden offenen Flanken der keynesianischen Politik – Inflation und Lei-

stungsbilanz – über eine einkommenspolitische Regulierung mit starker staatlicher Initiative abzuschirmen. Der Erfolg blieb bescheiden. Der – in Großbritannien am stärksten ausgeprägte – wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel der achtziger Jahre hat einen weitgehenden Abbau der gesellschaftlichen Institutionen mit sich gebracht. Für die Einkommenspolitik ist die dramatische Schwächung der Gewerkschaften ebenso relevant wie das weitgehende Fehlen wirkungsvoller Arbeitgeberorganisationen. Lohnpolitik wird heute in Großbritannien praktisch ausschließlich auf betrieblicher Ebene durchgeführt. Gemäß den Ergebnissen von Calmfors/Driffill, die einen Zusammenhang in Form einer „hump-shaped-curve“ zwischen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen einerseits und Reallohnentwicklung bzw. Beschäftigung andererseits beinhalten, wäre das eine Konstellation, die beschäftigungspolitisch erfolgreich sein sollte (2). Nach dem ersten Schock der deflatorischen Politik zu Beginn der achtziger Jahre sind die britischen Arbeitslosenraten in der zweiten Hälfte der Dekade auch relativ rasch zurückgegangen (bevor sie nach dem nächsten deflatorischen Schock der Teilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS zu neuen Höhen stiegen). Der Preis waren allerdings extrem hohe Lohndifferentiale (die in der Sekundärverteilung noch verstärkt wurden) und eine schwache Wohlfahrtsentwicklung. Ein höherer Stellenwert für eine makroökonomisch orientierte Einkommenspolitik ist heute in Großbritannien nicht nur aus politischen Gründen nicht absehbar. Einmal zerstörte Institutionen sind nicht auf Knopfdruck wieder aufbaubar.

Robert Boyer untersucht die Strukturen der Lohnpolitik in Frankreich. Die starke etatistische Tradition der französischen Politik stellt diese in schroffen Gegensatz zur britischen Entwicklung. Einkommenspolitik wird

hier als staatliche Politik angesehen und äußert sich z. B. in einer aktiven Mindestlohnpolitik. Erst im letzten Jahrzehnt wurde versucht, Initiativen in Richtung einer Makrokonzertierung zu setzen, deren Ziel primär die Erlangung von gesamtwirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität war. Behindert werden diese durch organisatorische und institutionelle Umstände wie den geringen Organisationsgrad auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, die große Bedeutung von Richtungsgewerkschaften und die traditionelle Militanz in den Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen. Einkommenspolitik, die über gesetzliche Maßnahmen hinausgeht, findet – wie in Großbritannien – im wesentlichen auf betrieblicher Ebene statt.

Die skandinavischen Länder, die von Rune Åberg (Schweden) und Thomas Boje/Per Madsen (Dänemark) analysiert werden, haben in den letzten Jahren eine sehr unterschiedliche Entwicklung genommen. In Schweden, wo Lohnpolitik traditionellerweise unter striktem Ausschluß des Staates stattfand, sind die korporatistischen Strukturen auf Initiative der Arbeitgeberseite schon seit 1984 praktisch völlig auseinandergebrochen. Zu Beginn der neunziger Jahre übernahm der Staat im Zuge des Versuchs, die Lohn-Preis-Spirale zu brechen, einkommenspolitische Verantwortung (Rehnberg-Kommission). Die deflatorische Wirtschaftspolitik und die hohe Arbeitslosigkeit haben die Gewerkschaften (trotz sogar noch steigendem Organisationsgrad) markant geschwächt. Ein neues konsistentes „schwedisches Modell“ des Korporatismus ist in der derzeitigen Krise nicht absehbar. Die dänische Entwicklung war eher von einer „koordinierten Dezentralisierung“ geprägt. Während die Lohnverhandlungen stärker auf Branchenebene verlagert wurden, bezog sich die Makro- und Mesokoordination auf Fragen der Arbeitszeit, der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Mindestlohnpolitik.

Wolfgang Streeck sieht in seinem Beitrag die deutsche Entwicklung primär von der Dominanz der Bundesbank in der Wirtschaftspolitik („institutionalisierter Monetarismus“) geprägt. Diese verhinderte eine makroökonomische Koordinierung der Wirtschaftspolitik im postkeynesianischen Sinn. Im Rahmen dieser erzwungenen Separierung der wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumentarien hat sich allerdings eine sehr effiziente und in ihrem Zentralitätsgrad oft unterschätzte Form der Lohnpolitik entwickelt. Die Lohnführerschaft der Industriegewerkschaft Metall mit ihrer heterogenen und exportorientierten betrieblichen Basis sichert eine stark makroökonomisch orientierte Lohnpolitik. Streeck betont ganz besonders die große Bedeutung der betrieblichen Mitbestimmung über starke Betriebsräte für die Sicherung des Zusammenhalts des Lohnverhandlungssystems, weil sie die Basis für eine zentralisierte Gewerkschaftsorganisation bietet. Als zentrale Herausforderung wird die Integration der ostdeutschen Tarifbezirke in die Lohnpolitik angesehen, weil in diesem Zusammenhang über Forderungen nach Öffnungsklauseln und stärkerer Lohndifferenzierung eine fundamentale Veränderung der „*industrial relations*“ in ganz Deutschland ausgehen könnte.

Im Kontrast zur deutschen Situation ist in Österreich die Lohnpolitik in den Kontext eines makroökonomischen Korporatismus eingebettet, der nahezu alle Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik umfaßt. Alois Guger und Wolfgang Polt diskutieren die bekannte österreichische Entwicklung, auf die hier nicht näher eingegangen werden muß. Der nunmehrige Arbeitsminister im „Professorenkabinett Dini“, Tiziano Treu, beschreibt den Übergang von einer relativ erfolgreichen Inflationsökonomie zu einer restriktionsorientierten Anpassungsökonomie in Italien. Die Einkommenspolitik spielte in der gesamtwirtschaftlichen

„Stabilisierung“ eine ganz zentrale Rolle. Die „tripartistischen“ Sozialpakete konnten trotz der politischen Schwäche des Staates und der institutionellen Schwäche der Sozialpartner die wirtschaftspolitischen Wechselbäder der letzten Jahre halbwegs bewältigen helfen.

Die sieben Kapitel über nationalstaatliche Entwicklungen der Lohn- und Wirtschaftspolitik zeigen die Vielfalt von Regulierungsregimes, die auch heute noch in Europa herrschen. Einheitliche Tendenzen, geschweige denn ein vorgezeichneter Weg für einen „Return of Incomes Policy“ sind nicht erkennbar. Für fast alle Länder (vielleicht mit der Ausnahme von Deutschland und Österreich) ist eine zunehmende Dezentralisierung in der Lohnpolitik festzustellen. Diese erfolgte allerdings in zwischen den Ländern ganz unterschiedlicher Weise. Die zunehmende Offenheit der Volkswirtschaften und die Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte hat zudem die Bedeutung angebotsseitiger korporatistischer Arrangements erhöht. Wieder unterscheiden sich die Mechanismen und Institutionen dieses Wandels allerdings stark. Das vorliegende Buch liefert vielfältige interessante Details über nationalstaatliche Entwicklungen. Es mangelt aber an übergreifenden theoretischen Ansätzen zur Auseinandersetzung mit Erscheinungsformen und Zukunft der Einkommenspolitik in Europa.

Markus Marterbauer

Anmerkungen

- (1) Traxler, Franz, Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa. Kommentar zu G. Köpke, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 491–496.
- (2) Calmfors, Lars; Driffill, John, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* 6 (1988) 13–61.