

Ein Blick auf Frankreich, Griechenland, Italien oder die jüngsten Brüsseler Papiere zeigt: Europa ist drauf und dran, mit noch mehr Liberalisierung und Flexibilisierung seine Ordnung am Arbeitsmarkt zu zerstören. In manchen Ländern lässt sich mit Fug und Recht von den letzten Resten sprechen, die derzeit kaputtgemacht werden. Nicht zu Unrecht wird - von Befürwortern und Gegnern dieser Politik - die rot-grüne „Agenda 2010“ als Beispiel und Vorbild dieser Politik angeführt. Die Wurzeln neoliberalen Denkens und Handelns in der deutschen Arbeitsmarktpolitik sind aber älter. In dieser kleinen Artikelreihe gibt **Patrick Schreiner**[\[*\]](#) einen Überblick über 35 Jahre Neoliberalismus in Deutschland. Teil 1 widmet sich insbesondere den Privatisierungen und Liberalisierungen seit den 1980er Jahren - ein Thema, das heute viel zu oft vergessen wird, wenn von Sozialabbau und Prekarisierung die Rede ist.

Deutschland ist in der Tat schon lange ein schlechtes Vorbild: Der Kündigungsschutz und die Tarifautonomie wurden schon in den 1980er Jahren angegriffen, die „Lohnnebenkosten“ schon in den 1990er Jahren als zu hoch beschimpft - und auch der Sozialabbau begann nicht erst in den 2000er Jahren. Vielmehr gab es erste Sozialkürzungen schon unter SPD-Bundeskanzler (1974-1982) Helmut Schmidt in den späten 1970er Jahren, CDU-Bundeskanzler (1982-1998) Helmut Kohl verschärfte sie in den 1980ern. Neoliberale Politikmaßnahmen reichen zudem über Arbeitsmärkte im engeren Sinne hinaus. Wer über Deutschlands Arbeitsmarktpolitik der letzten 35 Jahre spricht, der sollte auch die Liberalisierung von Märkten und die Privatisierung ehemals öffentlicher (staatlicher, kommunaler) Einrichtungen und Unternehmen in den Blick nehmen. Denn auch sie hatten massive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, auf Arbeitsbedingungen und Löhne.

Als in den frühen 1980er Jahren die CDU-CSU-FDP-Regierung unter Kohl an die Macht kam, hatte sie sich zumindest verbal einer Privatisierungspolitik verschrieben. Im Ausmaß ihrer Privatisierungen blieb sie zwar hinter anderen Ländern - allen voran Großbritannien - zurück, gleichwohl kam es in den 1980er und vor allem in den 1990er Jahren in größerem Umfang zu Privatisierungen und Liberalisierungen (Tofaute 1994; Zohlnhöfer 2001). Nicht selten fand die konservativ-liberale Regierung dabei die Zustimmung auch der sozialdemokratischen Opposition. Und nicht selten trat die Europäische Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten schon damals als Treiberin von Privatisierungen und Liberalisierungen auf.

Noch in den 1980er Jahren spielten öffentliche Unternehmen eine durchaus bedeutende Rolle in der westdeutschen Wirtschaft. Bund, Länder und Gemeinden besaßen keineswegs nur Unternehmen der Daseinsvorsorge (etwa Energieversorgung, Post, öffentlicher Verkehr, Krankenhäuser), sondern auch Industrieunternehmen. Im Wirtschaftszweig

“Versorgung und Verkehr” waren 1985 zwar nur 5 Prozent aller Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand, diese hielten allerdings 74,6 Prozent des Nennkapitals der Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs. Eine bedeutende Rolle spielten öffentliche Unternehmen auch im Wohnungs(bau)- und Grundstückswesen (1,9 Prozent / 41,8 Prozent) sowie in geringerem Umfang bei Kreditinstituten (8,5 Prozent / 13,1 Prozent) und Versicherungen (1,8 Prozent / 11,8 Prozent). Über alle Branchen hinweg waren damals zwar nur 0,5 Prozent aller Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand, diese aber machten 18,6 Prozent des Nennkapitals aller deutschen Kapitalgesellschaften aus (Tofaute 1994: 220-221). Diese Zahlen zeigen, dass Bund, Länder und Gemeinden weit überdurchschnittlich bei großen Unternehmen engagiert waren.

Die 1980er und vor allem die 1990er Jahre waren Jahrzehnte der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und öffentlichen Eigentums. Und dies keineswegs nur – „nach der Wende“ – auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, wo sich weite Teile der Unternehmen aller Branchen in staatlicher Hand befanden. Vielmehr kam es auch in Westdeutschland neben der Privatisierung von Industrieunternehmen (VEBA, VIAG, Bundesanteile an Volkswagen) auch zu Privatisierungen und Liberalisierungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (Lufthansa, Bundespost, Bundesbahn, diverse Banken und Versicherungen) (Abelshauer 2004: 505). In großem Umfang hat man noch bis in die 2000er Jahre hinein auch Wohnungsbestände von Bund und Ländern an private Finanzinvestoren verkauft, was heute mit zum Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Ballungszentren und Universitätsstädten beiträgt.

Auch auf kommunaler Ebene kam es in vielen Fällen zu entsprechenden politischen Entscheidungen (Krankenhäuser, Müllentsorgung, Energieversorgung, Wohnungsbestände, Wasserver- und -entsorgung). Um beispielhaft Zahlen zu nennen: Die Zahl öffentlicher Krankenhäuser sank von 1991 bis 2013 von 1.110 auf 596 Einrichtungen, ein Minus von 46,3 Prozent. Die Zahl freigemeinnütziger Krankenhäuser ging im gleichen Zeitraum von 943 auf 706 zurück, ein Minus von 25,1 Prozent. Hingegen stieg die Zahl privater Krankenhäuser von 358 auf 694, ein Plus von 93,9 Prozent. Während der Anteil öffentlicher Krankenhäuser 1991 noch 46 Prozent betrug, lag er 2013 nur noch bei 29,9 Prozent. Demgegenüber war der Anteil privater Krankenhäuser von 14,8 Prozent auf 34,8 Prozent angestiegen (Statistisches Bundesamt 2014, eigene Berechnungen).

Nicht immer wurde das Eigentum an den ehemals öffentlichen Unternehmen vollständig in private Hände gegeben, wie es überwiegend bei Industrieunternehmen geschah. An privatisierten Dienstleistungsunternehmen wie der Deutschen Post, der Deutschen Bahn, der Deutschen Telekom oder auch an vielen kommunalen Krankenhäusern behielt die öffentliche Hand vorübergehend oder dauerhaft noch Anteile, teils bis zu 100 Prozent.

Indem die Unternehmen allerdings auf Gewinn getrimmt und auf den entsprechenden Märkten Wettbewerber zugelassen wurden, veränderten sie sich grundlegend: Betriebswirtschaftliche Logiken und Effizienzansprüche hielten Einzug, Gemeinwohlaufgaben spielten keine Rolle mehr. Bis heute gilt die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch öffentliche Einrichtungen ebenso als fragwürdig und ineffizient wie das öffentliche Eigentum an Betrieben der Schlüsselindustrien.

Vor der Privatisierung und dem Einzug von Marktlogiken kam den öffentlichen Unternehmen eine gewisse arbeitsmarktpolitische Funktion zu (bei öffentlichen Dienstleistern allerdings weit stärker als bei staatlichen Industrieunternehmen). So boten sie für schwer benachteiligte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beschäftigungschancen, und in Rezessionen konnten sie antizyklisch Arbeitsplätze erhalten oder gar schaffen. Ab den 1980er und 1990er Jahren galt dies aber zunehmend als betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich ineffizient: Mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Liberalisierungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen ging die Pufferfunktion öffentlicher Unternehmen verloren. Diese Nebenfolge war politisch erwünscht.

Diese Politik musste unmittelbare Auswirkungen auf die Situation der abhängig Beschäftigten und ihre Arbeitsbedingungen haben. Arbeitsplätze bei (ehemals) öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen wurden abgebaut oder privatisiert. Insgesamt ging die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (ohne Industrieunternehmen in einst öffentlichem Eigentum) alleine zwischen 1991 und 2006 um 32,1 Prozent zurück (Brandt/Schulten 2008: 71). Der Hauptgrund dafür war zwar eine Kürzungspolitik in den öffentlichen Haushalten vor allem Ostdeutschlands, daneben hatten aber auch Privatisierungen einen wesentlichen Anteil. Im Branchenvergleich zeigt sich, dass Personal gerade in den von Privatisierungen besonders betroffenen Wirtschaftszweigen abgebaut wurde: Im Energie- und Wasserbereich ging die Zahl der Beschäftigten zwischen 1991 und 2005 um 30,3 Prozent zurück. Im öffentlichen Straßenpersonenverkehr waren es zwischen 1994 und 2003 insgesamt 9,6 Prozent. Auf dem Briefmarkt glichen die Wettbewerber der Deutschen Post AG zwar die Beschäftigungsverluste ziemlich genau aus, schufen allerdings überwiegend schlechter bezahlte, prekäre Arbeitsplätze (Brandt/Schulten 2008: 74).

Letzteres war keineswegs ein Einzelfall: Da die (teil- oder voll-) privatisierten Unternehmen fortan auf liberalisierten Märkten agierten, waren sie der Konkurrenz durch andere Unternehmen ausgesetzt. Diese Konkurrenz wurde gerade im Dienstleistungsbereich auf dem Rücken der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgetragen. Wo früher gute Löhne und starke Gewerkschaften Grenzen setzen konnten, etwa bei Post und Bahn, musste man nun mit konkurrierenden Billigunternehmen zurechtkommen. Ein umfassender

Personalabbau, der Rückgriff auf flexible Arbeitsmarktinstrumente (wie Befristungen, Werkverträge oder Leiharbeit), Ausgliederungen und der Rückgriff auf externe Billig-“Dienstleister“ führten zu sinkenden Löhnen und schwächten die Gewerkschaften. Arbeitsplätze für benachteiligte Beschäftigte fielen weg, was deren Position am Arbeitsmarkt weiter verschlechterte.

So wurden etwa die neuen Post-Konkurrenten zu “tarifvertragsfreie[n] Zone[n]” (Flecker 2014: 31). Die neuen privaten Wettbewerber beispielsweise im Post- und Bahnsektor, in der Telekommunikation, im öffentlichen Verkehr oder in Krankenhäusern zeichnen sich weit überwiegend durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigeren Löhnen und geringerer Arbeitsplatzsicherheit, durch eine geringere Tarifbindung und einen niedrigeren gewerkschaftlichen Organisationsgrad aus. Der zunehmende Wettbewerb, der gerade in personalintensiven Branchen auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird, führt zudem zu Arbeitsverdichtung. Als Beispiel seien Krankenhäuser genannt: Von 1991 bis 2007 ging die Zahl der Pflege-Beschäftigten dort (in Vollzeitäquivalenten) um 14,6 Prozent zurück, dieser Rückgang wurde danach nur teilweise wieder ausgeglichen (Statistisches Bundesamt 2014, eigene Berechnungen). Mit diesem Personalabbau ging zugleich eine Verschlechterung der Pflegequalität einher: Gegenüber 1991 war 2013 die durchschnittliche Zahl der Fälle je Pflegekraft um mehr als 30 Prozent angestiegen (Eicker-Wolf 2015).

Privatisierungen und Liberalisierungen haben damit die Position von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt seit den 1980er Jahren drastisch verschlechtert. Sie wirkten sich, wenn man so möchte, auf indirekte Weise negativ aus. Auch die Massenarbeitslosigkeit, die trotz sinkender Arbeitslosenquoten im Grunde bis heute anhält, ist unter anderem auf diese neoliberale Politik der Privatisierungen und Liberalisierungen zurückzuführen.

Hinzu kamen seit den 1980er Jahren Verschlechterungen, die unmittelbar durch Änderungen im Arbeitsrecht ausgelöst wurden. So wurden im Zuge einer zunehmend neoliberalen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik vermehrt Forderungen nach einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und nach einer Verbilligung von Arbeit erhoben. Sie zielten konkret auf die Aufweichung des Kündigungsschutzes, auf (für Arbeitgeber) flexiblere Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeiten sowie auf die Senkung der so genannten “Lohnnebenkosten” und der Löhne. Darum wird es im zweiten Teil dieser kleinen Artikelreihe gehen.

Literatur

- Abelshauser, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. Bonn.
- Beck, Stefan (2014): Vom Fordistischen zum Kompetitiven Merkantilismus. Die Exportorientierung der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wirtschaftswunder und Europäischer Krise. Marburg.
- Bertram, Christoph/ Zundel, Rolf (1985): „[Ich bin zufrieden mit dem Erfolg](#)“. Interview mit Helmut Kohl. (04.08.2016).
- Bontrup, Heinz-Josef (2004): Zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten: Eine ökonomische Mär. In: WSI Mitteilungen 6 (2004). S. 313-318.
- Bothfeld, Silke/ Ullmann, Karen (2004): Kündigungsschutz in der betrieblichen Praxis. Nicht Schreckgespenst, sondern Sündenbock. In: WSI Mitteilungen 5 (2004). S. 262-270.
- Brandt, Torsten/ Schulten, Thorsten (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick. In: Brandt, Torsten/ Schulten, Thorsten et al. (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg. S. 68-91.
- Brütt, Christian (2011): Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV - Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005. Bielefeld.
- Butterwegge, Christoph (2014): Krise und Zukunft des Sozialstaates. 5. Auflage. Wiesbaden.
- Eichengreen, Barry (2008): Globalizing Capital. A History of the international Monetary System. 2. Auflage. Princeton/ Oxford.
- Eicker-Wolf, Kai (2015): Personalnot im Gesundheits- und Pflegebereich: Der Krankenhaussektor. In: WISO-Info 1 (2015). S. 19-26.
- Europäische Kommission (2010): [The Economic Adjustment Programme for Greece](#). (25.04.2015). Brüssel.

- Flecker, Jörg (2014): Was ist da schiefgegangen? Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Qualität der Beschäftigung. In: Prausmüller, Oliver/ Wagner, Alice (Hg.): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik. Hamburg. S. 25-40.
- Grunert, Günther (2016): [Deutsche Exportüberschüsse - absurd und populär](#). (05.08.2016).
- Jaworski, Jascha (2016): [Die Agenda 2010 und der eigentliche Ort notwendiger Reformen](#). (31.07.2016).
- Kalina, Thorsten/ Weinkopf, Claudia (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. IAQ-Report 3 (2015).
- Kleinknecht, Alfred (2013): [Schadet die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes der Innovation?](#) (04.08.2013).
- Lesch, Hagen (2016): Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland. In: IW-Analysen 107 (2016).
- OECD (2015): [Pensions at a Glance](#). (31.07.2016).
- Pini, Paolo (2013): [Produttività e regimi di protezione del lavoro](#). (04.08.2016).
- Richter-Steinke, Matthias (2011): [Auswirkungen von Privatisierung auf Gewerkschaften. Die Privatisierung der europäischen Eisenbahnen am Beispiel der Deutschen Bahn im Kontext von Liberalisierung, Europäisierung und Globalisierung](#). (28.04.2011). Münster.
- Schreiner, Patrick (2014): [Krisenpolitik in der EU: Lohnquoten im freien Fall](#). (04.08.2016).
- Schreiner, Patrick (2015): [Freihandelsabkommen: Höchste Standards sichern - Billig-Strategien verhindern](#). (04.08.2016).
- Statistisches Bundesamt (2014): Gesundheit. Grunddaten der Krankenhäuser. Fachserie 12 Reihe 6.1.1. Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang (2001): Tarifautonomie und Politik. Von der konzertierten Aktion

zum Bündnis für Arbeit. In: Gesamtverband der metallindustriellen
Arbeitgeberverbände (Hg.): Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 20.
Jahrhunderts. Köln. S. 76-102.

- Stützle, Ingo (2013): Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise. Münster.
- Tofaute, Hartmut (1994): Der große Ausverkauf. Die Privatisierung von Bundesunternehmen durch die Regierung Kohl. Köln.
- Trampusch, Christine (2009): Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes. Frankfurt/ New York.
- Treeck, Till van (2014): [Globale Ungleichgewichte im Außenhandel und der deutsche Exportüberschuss](#). (05.08.2016).
- Zohnhöfer, Reimut (2001): Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998. Wiesbaden.

[<<*] **Patrick Schreiner** lebt und arbeitet als hauptamtlicher Gewerkschafter in Berlin. Er schreibt regelmäßig für die NachDenkSeiten zu wirtschafts-, sozial- und verteilungspolitischen Themen.

