

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Anton P. Müller
Internationale Schuldenkrise
Bedingungen und Risiken
ihrer Bewältigung

Wolfgang Zschke
Internationale Sozialpolitik
Institutionen, Programmatik,
Rahmenbedingungen

Wolfgang Lecher
Gewerkschaften in Europa

ISSN 0479-611 X

B 51-52/84
22. Dezember 1984

Anton Peter Müller, Dr. phil., geb. 1948; Akademischer Rat am Institut für Staats- und Versicherungswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg. Hauptarbeitsgebiete: Ordnungs- und Sozialpolitik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Finanzwissenschaft.

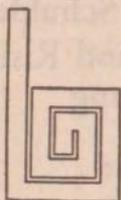
Veröffentlichung u. a.: Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik. Zur Rolle der sozialen Komponente in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Frankfurt 1983.

Wolfgang Zschke, geb. 1954, Doktorand rer. pol.; Studium der Sozialwissenschaften, Geschichte, Germanistik und Sozialpolitik; Hrsg. der „Kölner Informationen zur Sozialpolitik“; Mitarbeit an einem Entwicklungsprojekt.

Veröffentlichungen: Kommunale Sozialpolitik, in: Handbuch der alternativen Kommunalpolitik, Bielefeld 1985; Schulsozialpädagogik als kommunale Aufgabe, in: Informationsdienst Ausländerarbeit 4/84; Das Maßnahmenprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit in Köln, Kölner Informationen zur Sozialpolitik 3/83; Jugendhilfe im Zeichen der Haushaltssanierung, ebd. 2/83.

Wolfgang Lecher, Dr. rer. pol., geb. 1945; Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes; Arbeitsgebiet: internationale Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik.

Veröffentlichung u. a.: Japan — Mythos und Wirklichkeit (zus. mit J. Welsch), Köln 1983.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch,
Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Internationale Schuldenkrise

Bedingungen und Risiken ihrer Bewältigung

I. Bestandsaufnahme

Der Begriff „Auslandsverschuldung“ umfaßt die Devisenverbindlichkeiten von Ländern gegenüber ausländischen Banken, internationalen Institutionen und anderen Staaten. Nach Art des Schuldners unterscheidet man zwischen öffentlicher bzw. öffentlich garantierter Auslandsverschuldung und der Verschuldung privater Kreditnehmer eines Landes¹⁾.

Grundlegend für die Auslandsverschuldung ist, daß die Verbindlichkeiten auf Devisen lauten und somit auch die Fähigkeit eines privaten Schuldners, seinen Schuldendienstverpflichtungen nachzukommen, von der Verfügbarkeit über Devisen abhängt.

Der Ausdruck „internationale Schuldenkrise“ bezieht sich auf die zunehmenden Schwierigkeiten einer Reihe von Ländern, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Besonders betroffen sind südamerikanische Länder, auf die fast die Hälfte der gesamten Auslandsverschuldung der Nicht-Öl-Entwicklungsländer entfällt. Die gesamte Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer hat gegenwärtig einen Stand von 812,4 Mrd. US-Dollar erreicht²⁾. Besondere Sorge bereitet dabei das starke Wachstum der Verschuldung, da sich allein seit 1978 die Gesamtverschuldung mehr als verdoppelte (s. Tab. 1).

Tabelle 1 Schuldenstand der Entwicklungsländer

	Mrd. US-\$	Δ% 1984 gegenüber 1978	in % der Exportertlöse 1984
Entwicklungsländer insgesamt	812,4	+ 104,0 %	145,4
darunter: Nicht-Öl-Länder	710,9	+ 112,7 %	144,7
darunter: Südamerika	310,5	+ 134,5 %	273,3
Asien	179,3	+ 127,8	79,9
Europa	76,6	+ 63,0	121,0
Afrika	70,7	+ 91,6	215,8
Nahost	56,2	+ 110,5	161,8

Quelle: Internationaler Währungsfonds, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 41, 11. Oktober 1984

Für die Zahlungsfähigkeit ist jedoch in erster Linie nicht die absolute Höhe der Verschuldung ausschlaggebend. Kurzfristig ist die Zahlungsfähigkeit vom „cash-flow“ bestimmt, d. h. — vereinfacht ausgedrückt — von der Differenz zwischen ein- und ausgehenden Finanzierungsmitteln.

Ein gebräuchlicher Indikator zur Einschätzung der Zahlungsfähigkeit ist deshalb die

Schuldendienstquote, wobei der zu leistende Schuldendienst in Form von Zinszahlungen

²⁾ Alle Zahlenangaben zur internationalen Verschuldung sind mit Vorsicht zu betrachten. Aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen treten z. T. erhebliche Abweichungen bei den Angaben der einzelnen Währungsbehörden auf. Für die vorliegende Arbeit genügt es jedoch, wenn der allgemeine Trend sichtbar wird. Einen umfassenden Überblick über die von den einzelnen Behörden benutzten Berechnungsmethoden vermittelt das „Manual on Statistics Compiled by International Organizations on Countries' External Indebtedness“, hrsg. von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel 1979.

¹⁾ Vgl. The World Bank, World Debt Tables, External Debt of Developing Countries, Washington 1983, S. XVII.

Tabelle 2

Schuldendienstquoten*)

	1978	1980	1982	1984
Entwicklungsländer insgesamt	18,0	17,1	24,3	21,9
darunter: Nicht-Oil-Länder	18,1	17,2	24,5	21,1
darunter: Südamerika	36,5	34,1	54,1	42,7
Asien	10,1	8,4	11,5	10,5
Europa	17,2	19,8	23,2	21,6
Afrika	15,5	17,4	23,7	24,3
Nahost	12,9	12,1	16,7	21,9

Quelle: IWF, iwd, Nr. 41, 11. Oktober 1984

*) Schuldendienst (Aufwendungen für Zinsen und Rückzahlungen) in Prozent der Exporterlöse (Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen).

Tabelle 3

Lateinamerika-Engagement von US-Banken

US-Banken Die Zahlen gelten für den Bilanzstichtag 31. 12. 1983	Kredite an die großen latein- amerikanischen Schuldner*) (in Mill. \$)	davon: notleidende Kredite (in Mill. \$)	Eigenkapital und Rückstellungen (in Mill. \$)	Lateinamerika- kredite*) in % von Eigenkapital und Rückstellungen
Citicorp	9 100	840	6 542	139 %
Bank America	6 839	410	6 167	111 %
Chase Manhattan	6 139	481	4 140	148 %
Manufacturers Han.	7 144	75	3 104	230 %
J. P. Morgan & Co.	4 169	160	3 796	110 %
Chemical New York	3 466	161	2 676	130 %
First Interstate	1 289	66	2 442	53 %
Continental Illinois	2 012	118	2 204	91 %
Security Pacific	1 080	81	2 122	51 %
Bankers Trust	2 465	90	2 058	120 %
First Chicago	1 559	26	1 960	80 %
Wells Fargo	1 502	129	1 548	97 %
Mellon National	1 069	87	1 620	66 %
Crocker National	2 404	29	1 474	163 %
Marine Midland	1 199	37	1 200	100 %
Zusammen	51 436	2 790	43 052	119 %

*) Kredite an Mexiko, Brasilien, Venezuela und Chile

Quelle: McMarthy, Crisanti & Mattei Inc., entnommen dem Handelsblatt vom 5. 6. 1984, S. 6.

und Tilgungen zu den Exporteinnahmen eines Landes in Beziehung gesetzt wird. In den letzten Jahren sind diese Quoten für nahezu alle Entwicklungsländer laufend angestiegen und haben mit der Ausnahme von Asien in sämtlichen Weltregionen einen Wert von über 20% erreicht. Besonders gravierend ist hier die Entwicklung in Südamerika, wo die Schuldendienstquote 1982 54,1% erreichte

und für das Jahr 1984 mit einer Quote von 42,7% zu rechnen ist (s. Tab. 2).

Eine besondere Sprengkraft erhält die internationale Verschuldung auch durch die starke Konzentration auf Gläubigerseite. Besonders ausgeprägt ist diese Konzentration beim Engagement von US-amerikanischen Banken in Lateinamerika. In mehreren Fällen übersteigen die Kredite allein an die

vier größten lateinamerikanischen Schuldner Brasilien, Mexiko, Venezuela und Chile über 100% des Eigenkapitals einschließlich der

Rückstellungen dieser Banken. In einem Fall erreicht das Engagement sogar 230% (s. Tab. 3).

II. Ursachen und Entwicklung der Schuldenkrise

Die Aufnahme von Auslandskapital zur Entwicklungsfinanzierung ist ein durchaus normaler Vorgang. Schon vor dem ersten Ölpreisschock stieg die Verschuldung der Entwicklungsländer rasch an. In den sechziger Jahren lag der jährliche Zuwachs bei 11 bis 12%, in den fünfziger Jahren sogar bei 14%³⁾. Diese Entwicklung war solange tragbar, wie sie mit einer laufenden Ausdehnung des Welthandels einherging und die kreditaufnehmenden Länder hohe Exportzuwächse verzeichnen konnten.

In den siebziger Jahren, nach dem ersten Ölpreisschock, änderten sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch grundlegend. Während die OPEC-Staaten anlagensuchende Zahlungsbilanzüberschüsse anhäuferten, gerieten die ölimportierenden Entwicklungsländer in extreme Finanzierungsnöte und mußten wachsende Leistungsbilanzdefizite hinnehmen. Die Industrieländer gerieten ab 1975 in eine scharfe Rezession, die jedoch mit expansiven geld- und fiskalpolitischen Mitteln relativ rasch bewältigt werden konnte. Folge dieser Politik allerdings war, daß die einsetzende Konjunkturerholung mit einer ausgeprägten Inflation einherging.

Eine zum Teil spekulative Nachfrage nach Rohstoffen und reichlich verfügbare, aus OPEC-Quellen gespeiste Liquidität auf den internationalen Finanzmärkten, nicht zuletzt aber auch der zunehmende Wettbewerbsdruck unter den internationalen Banken eröffnete nun auch solchen Ländern den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt, die vorher fast ausschließlich auf öffentliche Kre-

dite angewiesen waren. Projektorientierte Finanzierung trat damit zurück und machte einer ungehinderten Kreditvergabe Platz. Oftmals dienten die aufgenommenen Mittel der bloßen Zahlungsbilanzfinanzierung und flossen in unproduktive Verwendungsbereiche oder in die Kapitalflucht⁴⁾. Die Banken glaubten sich absichern zu können, indem die Kredite entweder direkt an den Staat oder unter staatlicher Garantie vergeben wurden. Außerdem konnte man durch die Konsortialtechnik, d. h. die Aufteilung der gesamten Kreditsumme auf mehrere Gläubigerbanken, das Risiko streuen.

Der zweite Ölpreisschock traf die Industrieländer zu einem konjunkturell äußerst empfindlichen Zeitpunkt mit der Folge einer fünf Jahre lang anhaltenden Konjunkturschwäche, die in den ersten Jahren von einer weiterhin hohen Inflationsrate begleitet war⁵⁾. Die nunmehr von den Industrieländern verfolgte Desinflationspolitik erbrachte zwar einen Rückgang der Inflation, führte aber zu steigenden Realzinsen und verlängerte die Rezession. Damit kehrten sich die vorher für die kreditnachfragenden Länder günstigen Faktoren (niedriger bzw. negativer Realzins und starke Nachfrage nach Rohstoffen) in das Gegenteil (hohe Realzinsen und stagnierende Nachfrage) um.

Immer mehr Entwicklungsländer gerieten seit Anfang der achtziger Jahre in Zahlungseingänge. Eine erste Zuspitzung erfuhr diese Entwicklung 1982, als das in Finanzkreisen als kreditwürdig beurteilte Mexiko⁶⁾ zahlungsunfähig zu werden drohte.

III. Zuspitzung der Verschuldungskrise

Als Mexiko im August 1982 über keine liquiden Mittel mehr verfügte, um den anstehenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, ging es vordringlich darum, panikartige

Kettenreaktionen im internationalen Finanzsystem zu verhindern. In einer bis dahin beispiellosen Zusammenarbeit von Banken, Re-

³⁾ H. Hughes, Debt and Development, The Role of Foreign Capital in Economic Growth, S. 107, in: World Development, Vol. 7, (1979) 2, S. 95—112.

⁴⁾ Ein Indikator zur Abschätzung der Kapitalflucht in die Vereinigten Staaten ist die statistische Diskrepanz in der US-Zahlungsbilanz. 1982 wurden die nicht erfaßten Kapitaltransaktionen als eine statistische Diskrepanz in Höhe von über 40 Mrd. US-

Dollar ausgewiesen. Nach Durchführung der Anpassungs- und Kontrollmaßnahmen in Lateinamerika ging dieser Betrag 1983 auf 7,1 Mrd. US-Dollar zurück. Vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 54. Jahresbericht, Basel 1984, S. 97.

⁵⁾ Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1983, S. 10 und passim.

⁶⁾ Vgl. z. B. Mexico, Not By Oil Alone, in: Euromoney, March 1981 (Sonderbeilage).

gierungen, nationalen und internationalen Währungsbehörden ist es gelungen, „einen durchaus vorstellbaren Zusammenbruch des stark gewachsenen, komplexen und deshalb störanfälligen internationalen Finanzsystems mit allen seinen Folgen zu verhindern“⁷⁾.

Die herausragende Rolle bei dieser und den folgenden Rettungsaktionen hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) inne, der unmittelbar nach dem Ausbruch der akuten Zahlungskrise zum maßgeblichen Koordinator aufrückte⁸⁾. Ungeachtet der Vielzahl der beteiligten Banken (ca. 1 200) und der Unterschiedlichkeit von Art und Umfang ihres Engagements ist es dem Währungsfonds gelungen, auch die Gläubigerbanken in die Verantwortung zu nehmen und sie zu bewegen, ihrerseits neue Mittel in erheblichem Umfang bereitzustellen. Die Mitwirkung der Banken erreichte der Währungsfonds dadurch, daß er ultimativ die Gewährung eigener Mittel von der Bereitschaft der Banken zur Neukreditvergabe abhängig machte⁹⁾. Durch die vom Fonds durchgesetzte Einbeziehung der Gläubigerbanken bei der mexikanischen Rettungsaktion wurde ein Musterfall für die nachfolgenden Zahlungskrisen geschaffen. Dieses Verfahren besteht im wesentlichen darin, daß die Banken die formelle Bedienung der Altkredite durch Neukreditvergabe vorfinanzieren und den weitaus größten Teil der Mittel

bereitstellen. Der Fonds beschränkt sich auf die Vergabe von Krediten im Rahmen der den IWF-Mitgliedsländern zustehenden Zahlungsmöglichkeiten. Vor allem aber verbindet der Fonds die Gewährung von Beistandskrediten mit wirtschaftspolitischen Auflagen und übernimmt so auch die Kontrolle über wesentliche Teile der Finanz- und Wirtschaftspolitik dieser Länder.

Zum Ende des Geschäftsjahres 1983/1984 waren 35 IWF-Anpassungsprogramme in Kraft mit einer Gesamtzusage von IWF-Mitteln in Höhe von 18,6 Mrd. SZR¹⁰⁾. Umschuldungs- und Refinanzierungsvereinbarungen gegenüber Geschäftsbanken beliefen sich im Jahre 1983 auf schätzungsweise 180 Mrd. US-Dollar¹¹⁾.

Wie das Beispiel Mexiko aber zeigt, sind solche Umschuldungen und Restrukturierungsmaßnahmen unter Umständen nur sehr kurze Zeit erfolgreich. Bereits 1984 mußte Mexiko erneut um Umschuldung nachsuchen, als absehbar wurde, daß das Land außerstande sein würde, die 1985 anstehenden Tilgungssummen in Höhe von rund 10 Mrd. US-Dollar aufzubringen. In einer zweiten großangelegten Umschuldungsrunde wurde ein Betrag von fast 50 Mrd. US-Dollar restrukturiert, und die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auftretenden Fälligkeiten wurden über einen Zeitraum von 14 Jahren ausgedehnt¹²⁾.

IV. Grundlagen der Umschuldungspolitik

Unmittelbare Ursache für die Zahlungsunfähigkeit eines Landes ist der Mangel an verfügbaren Devisen. Die Auslandskredite wurden in Fremdwährung aufgenommen und müssen dementsprechend in Devisen bedient werden. Wird ein Schuldnerland zahlungsunfähig, so bedeutet dies erstens, daß das Land zum Zeitpunkt der Fälligkeit von Zins- oder Tilgungszahlungen nicht über genügend selbsterwirtschaftete Devisen verfügt und zweitens, daß das Land keine Devisenkredite mehr zur Verfügung gestellt bekommt. Die Kreditgeber stufen den Schuldner als kreditunwürdig ein. Ein privater Schuldner müßte in einem solchen Fall Konkurs anmelden.

Auch bei Ländern ist dies grundsätzlich möglich, praktisch aber irrelevant, da Länder auch nach einem Bankrott fortbestehen und Ban-

ken kaum unmittelbare Zugriffsmöglichkeiten auf die Realwerte eines Schuldnerlandes haben. Schließlich ist eine Anwendung des Insolvenzbegriffes auf Staaten auch deshalb unzumutbar, weil die theoretisch zu unterstellende Konkursmasse regelmäßig bei weitem die Verbindlichkeiten übersteigt.

Zahlungskrisen von Ländern sind somit im wesentlichen immer Liquiditätskrisen. Von entscheidender Bedeutung für den Gläubiger ist allerdings die Dauer. Nur wenn damit gerechnet werden kann, daß das Schuldnerland in absehbarer Zeit wieder seine Zahlungsfähigkeit zurückgewinnt, lohnt es sich für den

⁷⁾ Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für das Jahr 1983, S. 81.

⁸⁾ S. die Schilderung bei J. Kraft, *The Mexican Rescue*, New York 1984 (hrsg. von der Group of Thirty).

⁹⁾ Vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 53. Jahresbericht, Basel 1983, S. 144.

¹⁰⁾ Internationaler Währungsfonds, Jahresbericht 1984, Washington 1984, S. 108. SZR = Sonderziehungsrechte.

¹¹⁾ M. Meier-Preschany, *Das Problem der internationalen Verschuldung — Konsequenzen für das deutsche Bankgewerbe*, S. 93, in: *Internationales Bankgeschäft. Außenhandelsfinanzierung und Risiken im internationalen Geschäft der Banken*, Frankfurt a. M. 1984, S. 93—102.

¹²⁾ Mexican debt, in: *The Economist* vom 15. September 1984, S. 87f.

Gläubiger, durch die Neukreditvergabe den Zahlungsengpaß zu überbrücken. Ist mit einer baldigen Wiederherstellung der selbständigen Zahlungsfähigkeit eines Schuldners nicht zu rechnen, so ist es für die Gläubigerbank sinnvoller, den Kredit sofort abzuschreiben und nicht noch weiter durch zusätzliche Neukreditvergabe den Bestand an uneinbringlichen Forderungen zu erhöhen.

Indem die Gläubigerbanken Neukredite in einem Betrag vergaben, der — so der IWF in seinem Jahresbericht — „weit über das hinaus(ging), was ohne konzertierte Bemühungen um die Bereitstellung neuer Mittel bereitgestellt worden wäre“¹³⁾, haben sich die Gläubigerbanken dem Druck des IWF gebeugt und implizit dessen Prämisse übernommen, die Zahlungsschwierigkeiten der umschuldenden Länder seien bald behebbbar. Der Fonds und mit ihm die Banken gehen so bei der Umschuldungspolitik von der Annahme aus, die Zahlungsschwierigkeiten dieser Länder seien lediglich Folge einer ungünstigen Fälligkeitsstruktur der Verbindlichkeiten oder eines bloß temporären Ausfalls von Einkünften, so daß Verbesserungen der Fristenstruktur der

Fälligkeiten, Hilfen des Fonds beim Schuldenmanagement und die Einleitung gesamtwirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen die eigenständige Zahlungsfähigkeit dieser Länder bald wieder herstellen würden.

Mit dem unter der Federführung des IWF beschrittenen Weg wurde der Eintritt einer formellen Zahlungsunfähigkeit zwar verhindert, und jedenfalls auf kurze Sicht ziehen hieraus Gläubiger und Schuldner einen Vorteil. Der Schuldner gewinnt mit dem Zahlungsaufschub eine Atempause, die zur Rückgewinnung der selbständigen Zahlungsfähigkeit genutzt werden kann, und die Gläubigerbanken sind vorerst davon befreit, den Kredit voll abzuschreiben oder ausfallende Zinszahlungen in den Ertragsrechnungen negativ ausweisen zu müssen.

Grundsätzlich können Umschuldungen jedoch nur kurzfristig eine Entlastung bringen. Gelingt es dem Schuldner nicht, bald wieder aus eigener Kraft zahlungsfähig zu werden, so steigen die mit der Umschuldungspolitik verbundenen Kosten sowohl beim Schuldner als auch beim Gläubiger rasch an.

V. Auswirkungen der Umschuldungspolitik bei den Schuldnerländern

Rein finanztechnisch betrachtet können Umschuldungen unendlich lange vorgenommen werden. Bei jeder Umschuldung wächst jedoch die absolute Höhe der Verbindlichkeiten. Dies trifft auch auf bloße Restrukturierungen ohne Neukreditvergabe zu, bei denen lediglich die Laufzeit der Kredite gestreckt wird, da aufgrund der längeren Abzahlungsdauer zusätzliche Zinslasten anfallen.

Der Schuldner bewegt sich so unaufhaltsam auf einen Grenzwert zu, bei dessen Erreichen es lohnender erscheint, die Verpflichtungen zurückzuweisen, da die mit einer offiziellen Aberkennung der Schulden (repudiation) verbundenen Kosten geringer erscheinen als die eines langwierigen Abtragens der alten Schuldenlast, die unter Umständen noch von einer längst abgelösten Regierung angehäuft wurde¹⁴⁾.

Unterstellt man den verschuldeten Ländern jedoch rationales Verhalten, so ist es unwahrscheinlich, daß die Regierungen einseitig ihre

Schulden nicht mehr anerkennen. Ein solcher Schritt verursacht hohe Folgekosten in Form eines langfristigen Bonitätsverlustes, handelspolitischer Sanktionen und weltwirtschaftlicher Isolation. Fraglich ist deshalb weniger die Zahlungswilligkeit als die Zahlungsfähigkeit der verschuldeten Länder.

Voraussetzung für die Rückgewinnung der Zahlungsfähigkeit ist die ausreichende Erwirtschaftung von Devisen, um eine einwandfreie Bedienung der Altkredite zu ermöglichen. Fraglich ist allerdings, ob die im Zusammenhang mit den Umschuldungen getroffenen Anpassungsmaßnahmen diesem Ziel voll dienlich sind.

Der IWF betreibt auch bei den Schuldnerländern die Anpassungspolitik, die in der Vergangenheit für die anders gearteten Fälle von kurzfristigen Zahlungsbilanzdefiziten bei Industrieländern unter dem Regime fester Wechselkurse entwickelt wurde. Typischerweise sind die IWF-Anpassungspakete größtenteils nachfrageorientiert und kurzfristig angelegt. Zur Bekämpfung der Inflation werden meist die Kontrolle der Geldmenge und Maßnahmen zur Eindämmung des Haushaltsdefizits empfohlen. Unter Umständen kommt

¹³⁾ IWF (Anm. 10), S. 23.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu die auf Enteignungsaktionen bezogene Analyse von M. Bronfenbrenner, *The Appeal of Confiscation in Economic Development*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3, (1955), April, S. 201—218.

der Abbau von Preissubventionen hinzu. Außenwirtschaftlich soll eine Währungsabwertung die Exporte anregen und die Importe einschränken¹⁵⁾. Der für die Rückgewinnung der Zahlungsfähigkeit entscheidende Faktor, die Exportleistungsfähigkeit, wird durch diese Programme eher noch eingeschränkt, wenn man etwa in Rechnung stellt, daß der Import bestimmter Güter die Voraussetzung für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Exportproduktion ist und Staatsausgaben notwendig für den Aufbau der Infrastruktur. Außerdem werden unter einem Regime flexibler Wechselkurse bei unelastischer Nachfrage nach Importen u. U. die mit der Abwertung verbundenen Preiserhöhungen der Importgüter auf das inländische Preisniveau übertragen und auf die Exportgüter weitergeleitet¹⁶⁾. Schließlich gefährdet eine scharfe Restriktionspolitik die innenpolitische Stabilität, wenn man beispielsweise bedenkt, daß der Produktionszuwachs in diesen Ländern nunmehr im dritten Jahr unter der Rate des Bevölkerungswachstums lag¹⁷⁾.

VI. Banken in der Gläubigerfalle

Eine formelle Zahlungsunfähigkeitserklärung hätte zur Folge, daß die Gläubigerbanken einen Teil ihrer Aktiva abschreiben müßten, was auf der Passivseite der Bankbilanz zu einem entsprechenden Verlust an Eigenkapital führen würde.

Es liegt im Eigeninteresse der Banken, diesen Schritt möglichst zu vermeiden und den formellen Tatbestand der Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners möglichst nicht eintreten zu lassen. Vor allem US-amerikanische Banken suchen gewinnmindernde Abschreibungen und Rückstellungen zu umgehen, da ihre Gewinnentwicklung anhand der Vierteljahresberichte von den Aktionären stark beachtet wird und Gewinneinbußen schnell auf den Kurs der Bankaktie durchschlagen.

Bei der gegebenen Konzentration der Auslandsverschuldung auf die lateinamerikanischen Schwellenländer und dem starken Engagement von US-Banken bei diesen Ländern, unterliegen die amerikanischen Gläubigerbanken einem starken Druck seitens der ver-

Durch die bisher praktizierte Umschuldungs- und Anpassungspolitik wurde zwar das Fallissement eines Schuldnerlandes verhindert, und der IWF konnte Maßnahmen in den Schuldnerländern durchsetzen, die zu einer Verbesserung der Leistungsbilanzen dieser Länder führte.

Vor allem bei den am meisten gefährdeten lateinamerikanischen Ländern ist diese Verbesserung jedoch nahezu ausschließlich auf die Einschränkung der Importe zurückzuführen, die 1982 um 30% zurückgingen und 1983 um 27%, während die Exporte 1983 um lediglich etwa 1% wuchsen. Auch 1983 stieg so das Verhältnis von Gesamtverschuldung zu Erlösen aus Güter- und Dienstleistungsexporten bei den lateinamerikanischen Ländern von 300% auf 308,5% weiter an. Die Zinszahlungen allein für die beiden größten lateinamerikanischen Schuldner Brasilien und Mexiko beliefen sich 1983 auf je etwa 10 Mrd. US-Dollar und nahmen damit allein schon fast die Hälfte der Güterexporterlöse dieser Länder in Anspruch¹⁸⁾.

schuldeten Länder, durch immer neue Kreditvergabe die auftretenden Zahlungsschwierigkeiten zu überbrücken. Ein wachsender Teil der Neukreditvergabe an die verschuldeten Länder beruht deshalb auf einer „zwangsweisen Kreditvergabe“¹⁹⁾ oder stellt — im Sprachgebrauch der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) — eine „induzierte Kreditvergabe“²⁰⁾ dar.

Diese Entwicklung zwingt die Banken zu einer Gratwanderung. Wenn für ein Schuldnerland formelle Zahlungsunfähigkeit erklärt würde, so hätte dies unmittelbare Konsequenzen für die Liquidität und — bei dem Ausmaß der involvierten Beträge — für die Solvenz der Gläubigerbanken. Andererseits erhöht die laufende Neukreditvergabe das Länderobligo der Banken hinsichtlich solcher Staaten, die objektiv betrachtet als kreditunwürdig eingestuft werden müßten.

Umschuldungen steigern zwar durch höhere Zinssätze auf Neukredite das Gewinnpotential einer Bank — und ein Teil der günstigen Gewinnentwicklung bei den international tätigen Banken im vergangenen Jahr ist hierauf zurückzuführen²¹⁾ —, doch decken selbst die

¹⁵⁾ Vgl. W. W. Schöhl, Wie führt der Internationale Währungsfonds (IWF) in Zusammenarbeit mit den Geschäftsbanken Umschuldungen durch?, in: Offshore Kreditmärkte, hrsg. vom Institut für Kapitalmarktforschung, Frankfurt 1984, S. 74—100.

¹⁶⁾ Der sich hieraus ergebende *circulus vitiosus* ist besonders bei den ölimportierenden Entwicklungsländern ausgeprägt.

¹⁷⁾ IWF (Anm. 10), S. 2.

¹⁸⁾ BIZ, 54. Jahresbericht, S. 122f.

¹⁹⁾ W. R. Cline, *International Debt and the Stability of the World Economy*, Washington 1983, S. 18.

²⁰⁾ BIZ, 53. Jahresbericht, S. 147.

²¹⁾ BIZ, 54. Jahresbericht, S. 121.

derzeit üblichen Zinsaufschläge für Neukredite an Problemländer von 1,5 bis 2%-Punkten in vielen Augen nicht mehr ausreichend das mit der Aufstockung des Kreditportefeuilles verbundene Ausfallrisiko ab.

Auch auf der Refinanzierungsseite sind die Gläubigerbanken in einer kritischen Lage. Durch die erzwungene Kreditvergabe wird ein unabwiesbarer Refinanzierungsbedarf erzwungen. Da die Kreditinstitute aus den aufgezeigten Gründen die Vergabe neuer Kredite an die von der Zahlungsunfähigkeit unmittelbar bedrohten Länder de facto nicht zurückweisen können und wegen der im Zuge der Umschuldungen vorgenommenen Til-

gungstreckungen auch weniger Altkredite zurückgezahlt werden bzw. die Tilgung der Altkredite von den Gläubigerbanken vorfinanziert wird, ergibt sich, daß laufend ein hoher Bestand an Problemkrediten refinanziert werden muß. Die Gläubigerbanken müssen unter allen Umständen Einlagen an sich ziehen, was nur durch entsprechend hohe Zinsangebote gelingt. Wenn man die Höhe des Kreditvolumens an die Problemländer berücksichtigt und in Rechnung stellt, daß drei Viertel der Auslandsverschuldung auf Dollar lautet, so ergibt sich hieraus ein nicht unbedeutlicher Druck auf ein steigendes Zinsniveau des Dollar.

VII. Auswirkungen

Die im internationalen Kreditgeschäft übliche Technik des „Roll-over-Kredits“ ermöglicht die Überwälzung der steigenden Refinanzierungskosten auf den Kreditnehmer, da der laufende Kredit in regelmäßigen Abständen an den im Interbankenmarkt herrschenden Refinanzierungssatz²²⁾ angepaßt wird. Das Zinsänderungsrisiko wird so auf den Schuldner überwälzt. Allerdings verbleibt bei der Gläubigerbank das Refinanzierungsrisiko, und dieses nimmt im Zuge der Umschuldungen zu.

Sowohl auf dem Eurokreditmarkt als auch in den USA selbst operieren die im internationalen Kreditgeschäft tätigen Banken auf der Grundlage kurzfristiger Einlagen. Die Refinanzierungsbasis der amerikanischen Großbanken besteht größtenteils aus handelbaren Einlagezertifikaten (Certificates of deposit) von institutionellen Einlegern. Da die Einlagen dieser Großanleger die von der Einlagensicherung gedeckten Beträge um ein Vielfaches übersteigen, können bereits geringe Zweifel am Standing einer Bank massive Einlagenabziehungen auslösen²³⁾.

Ein hierdurch ausgelöster Liquiditätsverlust bedroht die Solvenz einer Bank auf der Passivseite. Aufgrund der engen Verflechtungen der internationalen Großbanken untereinander können solche Abziehungen bei einer einzelnen Bank rasch auf das gesamte Bankensystem übergreifen. Durch eine Aufkündi-

gung der Interbankeinlagen wäre auch der Eurokreditmarkt betroffen.

Auch wenn es zu keiner derartigen dramatischen Entwicklung kommt, verursacht die Aufstockung des Kreditportefeuilles mit zweifelhaften Krediten einen schleichenden Vertrauensverlust. Dies führt bei den Anlegern zu einer Umschichtung in möglichst kurzfristige Einlagen und zieht höhere Zinsforderungen als Risikoausgleich nach sich. Folge hiervon ist, daß die Banken auf einer zunehmend unsicher werdenden Refinanzierungsbasis operieren müssen.

Diese Tendenz wird durch heimische Problemkredite in den USA noch verstärkt, so daß immer mehr Banken insolvent werden. Ende Oktober 1984 standen nicht weniger als 750 US-Banken auf der sogenannten „Problemliste“ der staatlichen Einlagensicherung FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)²⁴⁾. Nach durchschnittlich sechs Bankzusammenbrüchen pro Jahr zwischen 1946 und 1980 hat sich die Jahresrate von 1981 bis 1983 auf über 33 erhöht²⁵⁾. In diesem Jahr allein waren bisher 71 Bankzusammenbrüche zu verzeichnen²⁶⁾.

Wegen der Doppelrolle des Dollar als heimische US-Währung und maßgebliches internationales Liquiditätsmittel schlägt diese Entwicklung in den Vereinigten Staaten voll auf die internationalen Finanzmärkte durch und hat hier ab 1983 zu einer grundlegenden Umlenkung der Kapitalströme in die USA geführt. Im zweiten Halbjahr 1983 erreichten die

²²⁾ In der Regel ist dies der sog. „LIBOR-Satz“, die „London-Inter-Bank-Offered-Rate“, d. h. der auf dem Interbankenmarkt in London jeweils gebotene Zinssatz für Einlagen.

²³⁾ S. hierzu E. P. Imhof, Der „Fall“ Continental Illinois, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 37 (1984) 12, S. 561 f.

²⁴⁾ International Business Week vom 29. Oktober 1984, S. 57.

²⁵⁾ The skippers. A survey of central banking, S. 41, Beilage in: The Economist vom 22. September 1984.

²⁶⁾ Time vom 3. Dezember 1984, S. 42 ff.

Nettointerbankzuflüsse in die USA auf das Jahr hochgerechnet einen Betrag von 53 Mrd. US-Dollar, das ist nahezu dreimal so viel, wie diese Zuflüsse während des gesamten Jahres ausmachten²⁷⁾.

Diese sich abzeichnende Mittelverknappung auf den internationalen Finanzmärkten ergibt sich angesichts eines ungebrochenen Finanzierungsbedarfs der Entwicklungsländer. Allein für die lateinamerikanischen Länder rechnet der IWF mit einem jährlichen Finanzbedarf von 40—50 Mrd. US-Dollar. Würden sich die Banken wie in der Vergangenheit mit ca. 50% an der Finanzierung beteiligen, so müßten sie ihre Länderobligos jährlich um 7 bis 7,5% aufstocken. Dies erscheint jedoch gegenwärtig nicht realisierbar²⁸⁾.

VIII. Ausblick

Ausschlaggebend dafür, daß in den letzten zwölf Monaten viele Entwicklungsländer ihre außenwirtschaftliche Situation verbessern konnten, war der ausgeprägte konjunkturelle Aufschwung in den Vereinigten Staaten. In Verbindung mit einem steigenden Dollarkurs ergab sich ein starker Importsog, von dem auch die Entwicklungsländer in Form höherer Exporte profitieren konnten. Der Effekt, der vom hohen amerikanischen Realzinsniveau auf die Verschuldungssituation ausging, konnte hierdurch weitgehend kompensiert werden.

Die Zahlungsfähigkeit eines Landes unmittelbar bestimmenden Faktoren Export, Import und Schuldendienst sind jedoch direkt miteinander verknüpft und — da drei Viertel der Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in Dollar bestehen — aufs engste mit der Entwicklung in den Vereinigten Staaten verbunden. In diesem Jahr hat der Anstieg der amerikanischen Importe die gestiegenen Zinskosten weitgehend kompensiert. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß die USA weiterhin ihr Handelsbilanzdefizit so wie in der Vergangenheit ausweiten können, als es von 28,1 Mrd. US-Dollar in 1981 über 36,4 Mrd. US-Dollar in 1982 auf 61,1 Mrd. US-Dollar in 1983 anstieg³¹⁾. Unter Umständen könnte je-

doch ein Nachlassen der amerikanischen Importe aufgrund einer konjunkturellen Abschwächung mit einem Zinsrückgang verbunden sein. Dies ist jedoch nicht zwingend. Bei einem Tagesumsatz von 120 Mrd. US-Dollar auf den internationalen Finanzmärkten³²⁾, und hiervon allein auf den Devisenmärkten von rund 70 Mrd. US-Dollar pro Tag³³⁾, werden die Handelsströme von den Finanzströmen und nicht umgekehrt bestimmt. Da auf den internationalen Finanzmärkten, wie die Volumina zeigen, größtenteils finanztechnisch bedingte Transaktionen getätigt werden, die keinen unmittelbaren Bezug zur realen Güterwirtschaft haben, findet trotz flexibler Wechselkurse weder ein Ausgleich der Handelsströme statt noch gleichen sich die internationalen Zinssätze an. Dies gibt zu der Befürchtung Anlaß, daß ebenso wie das wachsende Handelsbilanzdefizit der USA zu keiner Senkung des Dollarkurses geführt hat, auch eine konjunkturelle Abschwächung keine Zinsentspannung herbeiführt.

Wegen der Kurzfristigkeit der Einlagen am Eurowährungsmarkt müssen in kurzen Abständen die gesamten ausstehenden Kredite refinanziert werden. Die in den überschuldeten Ländern engagierten Banken müssen dabei die Risikoaufschläge der Einleger voll akzeptieren, da sie ihren Refinanzierungsbedarf nicht steuern können. Der vorgegebene Refinanzierungsbedarf führt auch dazu, daß Mutterbanken aus dem Nicht-Dollar-Raum heimi-

²⁷⁾ BIZ, 54. Jahresbericht, S. 98.

²⁸⁾ M. Meier-Preschany, Das Problem der internationalen Verschuldung (Anm. 11), S. 98.

²⁹⁾ IWF (Anm. 10), Geschäftsbericht 1983/84, S. 108 und S. 139.

³⁰⁾ Deutsche Bundesbank, Zur Finanzierung des Internationalen Währungsfonds und der multilateralen Entwicklungsbanken, in: Monatsberichte, 35 (1983) 9, S. 48.

³¹⁾ BIZ, 54. Jahresbericht, S. 92.

³²⁾ Nach Schätzungen von I. F. Pearce, Dollar's Fate Linked to World Debt, in: Wall Street Journal vom 24. Oktober 1984, S. 8.

³³⁾ Vgl. D. Shiroff, The Dollar Deluge, in: Euromoney, (1984) November, S. 62.

sche Währungen über den Devisenmärkten umtauschen und ihren international engagierten Töchtern in Form von Dollareinlagen zur Abdeckung ihrer ausstehenden Forderungen zuführen müssen. Schließlich sind die verschuldeten Länder gezwungen, erwirtschaftete konvertierbare Währungen aus dem Nicht-Dollar-Raum in Dollar umzutauschen, um ihre auf Dollar lautende Auslandsschuld zu bedienen.

Folge hiervon ist, daß — entgegen den fundamentalen realwirtschaftlichen Faktoren — sowohl die Dollarzinsen als auch der Dollarkurs auf hohem Niveau gehalten werden. Diese Faktoren, die zu einem großen Teil auf die Auslandsverschuldung zurückzuführen sind, schlagen ihrerseits voll auf die Schuldenbelastung bei den betroffenen Ländern durch, deren Schuldenberg, in Dollar bewertet, weiter anwächst und die auf diese Schulden höhere Zinssätze zahlen müssen.

Ein Abbau der Verschuldung setzt voraus, daß über einen längeren Zeitraum die überschuldeten Länder hohe Wachstumsraten in ihren Exporten erzielen und bei den Zinszahlungen eine Entlastung eintritt. Dies ist nur

möglich, wenn die Industrieländer in eine anhaltende Wachstumsphase eintreten und ihre protektionistischen Schranken gegenüber Produkten aus der Dritten Welt abbauen. Beim Ziel einer Zinsentlastung ergibt sich ein Konflikt zwischen der nationalen amerikanischen Wirtschafts- und Geldpolitik und den Bedürfnissen einer Versorgung der Weltwirtschaft mit ausreichender internationaler Liquidität. Auf lange Sicht muß deshalb überlegt werden, wie das internationale Währungssystem reformiert werden kann. Wie die Entwicklung im Dollarbereich zeigt, kollidieren die Finanzierungsbedürfnisse der überschuldeten Entwicklungsländer unmittelbar mit denen der amerikanischen Volkswirtschaft, insbesondere mit denen des defizitären US-Bundeshaushalts. Bei einer Reform des internationalen Währungssystems müßte ein Weg gefunden werden, wie die Doppelrolle des US-Dollar als heimische amerikanische Währung und als wichtigstes Medium internationaler Liquidität aufgelöst werden kann, so daß das Angebot an internationaler Liquidität unabhängig von den Erfordernissen einer einzelnen nationalen Volkswirtschaft steuerbar wird.

Internationale Sozialpolitik

Institutionen, Programmatik, Rahmenbedingungen

Internationale Sozialpolitik ist ein in Forschung, Lehre und Politik ‚vergessenes‘ Thema. Die Rede ist von den völkerrechtlichen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft und dem Weltbeschäftigungsprogramm der Vereinten Nationen¹⁾. Um die Frage nach Aktualität und Handlungsspielraum der Internationalen Sozialpolitik (ISP) unbefangen zu beantworten, muß man sich zunächst von einigen Vorurteilen der ‚Disziplinen‘ freimachen.

Die Realität der Internationalen Sozialpolitik entspricht weder dem ‚realistischen‘ Vorurteil, Außenpolitik sei in erster Linie Machtpolitik der Nationalstaaten und ISP nur ein taktisches Zugeständnis der nationalen Regierungen an ‚ihre‘ Gewerkschaften²⁾, noch erfüllt die ISP den Traum vom ‚internationalen Wohlfahrtsstaat‘³⁾. Sie besitzt keine Lösung für die brennenden Probleme der Weltwirtschaft: Verschuldung und Unterentwicklung. Dennoch hat die Internationale Sozialpolitik zum Verhältnis von internationaler Politik und Wirtschaft u. U. mehr zu sagen als beispielsweise die Theorie der Internationalen Beziehungen oder die Außenwirtschaftstheorie. Internationale Sozialpolitik agiert am Scharnier zwischen der nationalen Krise des Wohlfahrtsstaats und der internationalen Krise des Systems der Wohlfahrtsstaaten⁴⁾; ihr Ziel ist die ‚Steuerung‘ der nationalen Sozialpolitik.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entdeckten die Sozialwissenschaften eine ‚Modernisierungsfunktion‘ des Krieges. Erst die Weltwirtschaftskrise und die militärische Mobilisierung hatten dem Staatstyp zum Durchbruch verholfen, der heute als Wohlfahrtsstaat ver-

traut ist. Nach dem Krieg gab es in den westlichen Ländern mehr Gleichberechtigung von Männern und Frauen, weniger Diskriminierung von Ausländern, eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherung und vor allem den Aufbau eines beschäftigungspolitischen Instrumentariums. Das neue Währungssystem von Bretton-Woods setzte diesen Staatstyp voraus. Es erlaubte ihm, in gewissen Grenzen von festen Wechselkursen abzuweichen und die Zahlungsbilanz auch einmal mit Zeitverzug auszugleichen, um so den nötigen Spielraum für eine expansive oder restriktive Haushaltspolitik und das heißt für die Beschäftigungspolitik zu erhöhen. — Diesen Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik erkannte man für einen Moment auch nach dem Ersten Weltkrieg. Die Vermutung, daß die Mängel der nationalen Sozialpolitik für den Kriegeausbruch mitverantwortlich waren, führte zur Aufnahme des Themas in den Versailler Friedensvertrag und zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahr 1919. Vor diesem Hintergrund muß man die ‚Ursachen‘ der ‚Krise des Wohlfahrtsstaats‘ neu überdenken.

So gibt es Gründe für die Annahme, daß technologische Veränderungen und der internationale Strukturwandel nicht die einzigen Ursachen der aktuellen internationalen Beschäftigungskrise darstellen⁵⁾. Wenn heute rund 800 Mio. Menschen in Armut leben und 330 Mio. arbeitslos oder unterbeschäftigt sind, davon rund 30 Mio. in den westlichen Industrieländern, so ist dies auch ein Versagen der nationalen Wohlfahrtsstaaten⁶⁾. Zwischen nationalen Staatsapparaten gibt es zwei Ausgleichsmechanismen: den Zwang zum Ausgleich der Zahlungsbilanz und das internationale Währungssystem. Der Nationalstaat vermittelt so gezwungenermaßen zwischen ‚inneren‘ und ‚äußeren‘ Sachzwängen oder auch Handlungsmöglichkeiten. Möglicherweise ist die Ursache für sein Scheitern in Fragen der

¹⁾ B. Schulte/H. F. Zacher, Der Aufbau des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 10 (1981) 2.

²⁾ H. A. Kissinger, Domestic Structure and Foreign Policy, in: *Daedalus*, 95 (1966); N. M., International Labor in Crisis, in: *Foreign Affairs*, 49 (1970/71), S. 519—532; R. G. Gilpin, The richness of the tradition of political realism, in: *International Organization*, 38 (1984) 2.

³⁾ G. Myrdal, *Jenseits des Wohlfahrtsstaats*, Stuttgart 1961; W. L. Bühl, *Transnationale Politik*, Stuttgart 1978, S. 107—123.

⁴⁾ OECD, *The Welfare State in Crisis*, Paris 1981.

⁵⁾ G. Zilbura, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24—1931*, Frankfurt 1984; P. A. Sorokin, War and Post-War Changes in Social Stratifications of the Euro-American Population, in: *American Sociological Review*, 10 (1945), S. 294—303.

⁶⁾ Internationale Arbeitsorganisation, *Internationale Arbeitskonferenz*, 69. Tagung Bericht VI (1), *Beschäftigungspolitik*, Genf 1982, S. 3f; OECD, *Employment Outlook*, Paris 1983, S. 23.

internationalen Kooperation das Versagen bei der nationalen ‚Steuerung‘. Wenn die Umgestaltung dieses innerstaatlichen Instrumentariums eine ‚geheime‘ Ursache der internationalen Krise darstellt, dann gewinnen die Fragen der Internationalen Sozialpolitik eine besondere Aktualität.

Die Fragen sind einfach: Welche Veränderungen in den nationalen Wohlfahrtsstaaten sind nötig, um internationale Zusammenarbeit zu ermöglichen? Welche internationalen Maß-

nahmen sind geeignet, um die nationalen Schwächen des Sozialstaates zu verringern? Wenn man nach dem Verhältnis von Autonomie und Sachzwang in der ISP fragt, muß man nicht die utopische Sicht der ‚internationalen Steuerung‘ übernehmen⁷⁾. Eine Antwort ist möglich. Dazu muß man allerdings die Entwicklung der völkerrechtlichen und institutionellen Praxis, die politische Konzeption und die Wirksamkeit der ISP näher betrachten.

I. Internationale Sozialpolitik aus völkerrechtlicher Sicht

Internationale Sozialpolitik umfaßt als Völkerrechtssystem spezifische Völkerrechtssubjekte (Akteure) und bestimmte Regeln, Normen und Verfahren zur Regelung von internationalem Verhalten⁸⁾.

Relevante *Akteure* sind alle Instanzen, die internationales Sozial- und Arbeitsrecht beschließen, setzen oder durchführen, also

- nationale Regierungen (die bilaterale oder multilaterale Verträge abschließen können),
- die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit ihren Übereinkommen und Empfehlungen,
- sonstige UN-Organisationen oder internationale Organisationen, die ratifikationsfähige internationale Normen verabschieden (z. B. UN-Vollversammlung; Europarat).

Völkerrechtsquellen der Internationalen Sozialpolitik sind die

- Übereinkommen der ILO,
- Übereinkommen des Europarats,
- bilaterale sozialrechtliche Verträge (z. B. Sozialversicherungsabkommen für Wanderarbeiter),
- multilaterale Verträge (z. B. EWG-Vertrag),
- das Sozial- und Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft,
- Bestimmungen der UNO-Charta.

Verfahren zur Durchführung sind

- die Kontroll- und Informationsanfragen der ILO an nationale Regierungen bezüglich der Durchführung der ILO-Übereinkommen und -Empfehlungen;

- die Rechtsprechung durch den Internationalen und den Europäischen Gerichtshof;
- die Kooperation zwischen Regierungsstellen, Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften in Fragen der nicht-gesetzlichen Rechtsetzung über Tarifverträge und Verwaltungsvorschriften.

Gemeinsame *Normen* der Akteure zu Zielsetzung und Funktion des internationalen Sozialrechts sind

- die Hebung und Vereinheitlichung der sozialpolitischen Standards zur Verringerung von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Ländern und zur ‚Förderung der Wohlfahrt‘ (ILO-Normen; Europaratnormen; EG-Richtlinien);
- die Anerkennung und Verbreitung von supranationalem, d. h. direkt und ohne Einführungsgesetzgebung im nationalen Rahmen gültigen Recht zur Förderung der Integration und Rechtsangleichung (EG-Sozialrecht);
- die Annahme, daß rechtspolitische Konflikte ein angemessenes Bild der sozialen Probleme widerspiegeln.

1. Das völkerrechtliche Instrumentarium der ILO

Die umfangreichsten Völkerrechtsaktivitäten im Bereich Sozialpolitik leistet die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Die ILO ist eine Unterorganisation der Vereinten Nationen und hat z. Z. 151 Mitglieder. Innerhalb der Weltorganisation besitzt sie das Monopol auf arbeits- und sozialrechtliche Völkerrechtssetzung; ihr Aufgabenbereich überschneidet sich lediglich im Bereich der technischen Entwicklungshilfe mit dem der UNCTAD⁹⁾.

⁷⁾ Z. B. die Utopie von einer Evolution der internationalen Steuerung in: K. W. Deutsch, *Functions and Transformations of the State*, Berlin, Wissenschaftszentrum (IMV, TIVG/pre 80—119) 1980.

⁸⁾ E. B. Haas, *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*, in: *World Politics*, 32 (1980), S. 396.

⁹⁾ R. W. Cox, ILO: *Limited Monarchy*, in: ders./H. K. Jacobson (Eds.), *The Anatomy of Influence*, N. Haven — London 1974.

Die Völkerrechtssetzung durch die ILO versteht sich als Konkretisierung der UNO-Charta und der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, deren Art. 15 damals soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung, Witwenschaft, Alter und bei unvorhersehbaren Nöten forderte¹⁰⁾. Als einzige UN-Unterorganisation beteiligt die ILO Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch an den Entscheidungen und Kontrollverfahren (50 % Regierungsvertreter und je 25 % Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertreter)¹¹⁾. Ihr wichtigstes Entscheidungsgremium ist die Internationale Arbeitskonferenz (IAK), die im Juni jeden Jahres am Sitz der ILO in Genf tagt und dieses Jahr 1850 Delegierte umfaßte. Auf 70 Tagungen zwischen 1919 und 1984 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz bisher 159 Übereinkommen und 169 Empfehlungen, wobei die Übereinkommen zur Ratifikation durch den nationalen Gesetzgeber der Mitgliedsstaaten vorgesehen sind. Ein Land, das der Internationalen Arbeitsorganisation beitrifft, übernimmt bestimmte, in der ILO-Verfassung festgelegte Pflichten¹³⁾; die Mitglieder sind zur regelmäßigen Information über die jeweilige nationale Praxis, zur Benennung von Delegierten für die Internationale Arbeitskonferenz und zur Teilnahme an der Gremienarbeit im Internationalen Arbeitsamt verpflichtet.

Das Internationale Arbeitsamt ist die Verwaltungs- und Forschungsinstanz der ILO; seine laufenden Geschäfte zwischen den Jahrestagungen der Internationalen Arbeitskonferenz führt ein Verwaltungsrat, der wie die IAK paritätisch besetzt ist. Trotz formal schwacher Stellung des Generalsekretärs, der vom Verwaltungsrat gewählt wird — er ist Chef der Verwaltung —, entspricht aber sein tatsächlicher Einfluß dem einer ‚begrenzten Monarchie‘¹⁴⁾.

Das bescheidene Budget (rund 650 Mio. DM im Jahre 1982 [die Ausgaben des Bundesministeriums für Arbeits- und Sozialordnung beliefen sich im gleichen Jahr auf 54,3 Mrd. DM]) wird zu 25 % von den USA, zu 11 % von der Sowjetunion, zu 9,5 % von Japan und zu 8,25 % von der Bundesrepublik bestritten¹⁵⁾. Zu branchentypischen Problemen unterhält die ILO Ausschüsse, sogenannte Industrie-

ausschüsse. Sie geben Empfehlungen und koordinieren Forschungsaktivitäten. Beispielsweise war die ILO Urheberin des Weltbeschäftigungsprogramms der Vereinten Nationen¹⁶⁾, das von 1970 bis 1980, also in der sogenannten Zweiten Entwicklungsdekade, zur Leitlinie der UN-Entwicklungspolitik wurde.

Daneben existieren Programmaktivitäten zur Rolle multinationaler Konzerne, zur regionalen Entwicklung (Regionalkonferenzen für Europa, Afrika, Asien etc.) und zur Armutsbekämpfung in Industrieländern¹⁷⁾. Diese Programme sind jüngeren Datums; sie umfassen im wesentlichen Forschungsprojekte und die Verabschiedung von Resolutionen. Seit 1950 haben die Programmaktivitäten oder ‚Servicefunktionen‘ im Vergleich zu den regulären Ausgaben für die Standardsetzung zugenommen¹⁸⁾.

Die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation ist universell, d. h. sie umfaßt seit den fünfziger Jahren auch sozialistische Länder und zahlreiche Entwicklungsländer, doch verteilt sich der Einfluß innerhalb der Gremien nicht nach Mitgliedschaft. Westliche Länder sind in den einflußreichen Positionen überrepräsentiert, obwohl in den Gremien eine teilweise Öffnung für sozialistische Länder und Entwicklungsländer stattgefunden hat¹⁹⁾.

Die völkerrechtlichen Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation sind im engeren Sinne auf die Verabschiedung und eine Kontrolle der Durchführung von ILO-Übereinkommen begrenzt. Ihre Mitglieder müssen über die Möglichkeit, die ILO-Übereinkommen zu ratifizieren oder die Standards der Empfehlungen einzuhalten, regelmäßig berichten, wobei diese Berichtspflicht zu einer Durchführungspflicht wird, sobald ein Übereinkommen ratifiziert wurde. Die Gesetzgebung der jeweiligen Staaten und deren Verwaltungspraxis müssen dann innerhalb einer bestimmten Frist an die Normen des Übereinkommens angepaßt werden; dabei geht es um die Einhaltung von Mindestnormen²⁰⁾. Werden Diskrepanzen zwischen einer internatio-

¹⁰⁾ IAA-Internationales Arbeitsamt, Beschäftigungspolitik im zweiten Jahrzehnt — Gemeinsame Zielsetzungen des Verbands der Vereinten Nationen, Genf 1973.

¹¹⁾ E. B. Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford (Cal.) 1961; ILO, *World Empl. Programme, Research in Retrospect and Prospect*, Geneva 1976 ff.

¹²⁾ Vgl. R. W. Cox (Anm. 9), S. 106.

¹³⁾ Ebd., S. 128.

¹⁴⁾ J. Schregle, *Internationaler Rechtsvergleich in der normischaffenden Tätigkeit der IAO*, in: H. F. Zacher, *Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts*, Berlin 1978, S. 133 ff.

nalen Norm und der nationalen Gesetzgebung über lange Zeit nicht ausgeräumt, so kann theoretisch der Internationale Gerichtshof entscheiden, falls sich das betreffende Land nicht durch Austritt aus der Organisation dieser Entscheidung entzieht.

Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation werden hingegen nicht ratifiziert. Für sie besteht Berichts-, aber keine Durchführungspflicht. Häufig konkretisieren sie die allgemeineren Bestimmungen eines Übereinkommens.

Zweimal, 1939 und 1951, faßte die ILO die internationalen Normen (Übereinkommen und Empfehlungen) in Form eines internationalen Arbeitsgesetzbuches, dem International Labour Code (ILC), zusammen²¹⁾, um den völkerrechtlichen Anspruch, eine einheitliche internationale Rechtsordnung herzustellen²²⁾, zu dokumentieren.

Durch den Beitritt zahlreicher Entwicklungsländer und sozialistischer Länder wurde es allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg schwerer, für alle Mitgliedsländer gleichlautende und gleich verbindliche Normen zu formulieren²³⁾. In der Folge verzichtete man daher auf die Systematik eines 'internationalen Gesetzbuches' und bot häufiger Alternativfassungen für Industrieländer und Entwicklungsländer zur Ratifikation an (z. B. bei den Übereinkommen zur Sozialen Sicherung). Unverbindliche Empfehlungen traten in strittigen Fällen an die Stelle von Übereinkommen (vgl. zuletzt die Empfehlung 169 zur Beschäftigungspolitik von 1984).

Die wichtigsten Zielnormen der Internationalen Arbeitsorganisation sind das Koalitionsrecht, „gleiche, produktive und frei gewählte Beschäftigung“, Einrichtung von Sozialversicherung und öffentlicher Arbeitsverwaltung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Schutz benachteiligter Gruppen²⁴⁾. Gemessen an der ‚Verbreitung‘ der ILO-Normen und der Zahl der Ratifikationen war ihre Standardsetzung erfolgreich (vgl. Übersicht S. 16); denn die Zahl der Ratifikationen (rund 5 000)²⁵⁾ und die Zahl der Fälle, in denen ein ILO-Kontroll-

verfahren eine Veränderung der nationalen Praxis bewirkte (1 200 Fälle von 1963 bis 1973), sind hoch. Gemessen an juristischen Kriterien war auch die Völkerrechtssetzung erfolgreich. Das bestätigt z. B. eine Bestandsaufnahme der Einflüsse auf die westdeutsche Gesetzgebung²⁶⁾. Die regionale Verbreitung der ILO-Normen ist in westlichen Industrieländern hoch, in sozialistischen Ländern ‚systembedingt‘ geringer. Dabei haben die USA keines der relevanten Übereinkommen ratifiziert; Japan hat die Standards zur Sozialversicherung übernommen, nicht aber Bestimmungen zum Diskriminierungsschutz²⁷⁾. Generell sind Normen zu allgemeinen sozialen Grundrechten mit Ausnahme in den Golfstaaten stark, konkrete Normen zur Sozialpolitik jedoch weniger verbreitet. In Lateinamerika beispielsweise sind die Standards der Sozialversicherung kaum anerkannt. Mit Ausnahme der USA, Japans, der Schweiz und Luxemburgs wurde das beschäftigungspolitische Übereinkommen 122/1964 von allen westlichen Industrieländern ratifiziert und mit ihm der Anspruch, staatliche Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik bereitzustellen.

Allerdings sagt die Verbreitung der Ratifikationen weder etwas über die Durchführung der Normen aus, noch erlaubt sie Aussagen über die Wirksamkeit der staatlichen Instrumente. Hinzu kommt, daß die ILO-Standards Mindestnormen darstellen, die meist erst ratifiziert werden, wenn die Voraussetzungen auf nationaler Ebene erfüllt sind. So kann man auch den ‚Einfluß der Standards auf die nationale Gesetzgebung‘ nur mit Vorbehalt an der ‚Übernahme‘ messen²⁸⁾, denn die rechtlichen Druckmittel für die Durchführung sind unbedeutend. Der Einfluß der ILO-Normen stützt sich daher vor allem auf die Fachkompetenz (wissenschaftliche Beratung bei der Programmformulierung und Gesetzesformulierung) und im Falle von Diskrepanzen zwischen Norm und nationaler Praxis auf den Druck der internationalen Öffentlichkeit²⁹⁾.

2. Übereinkommen des Europarates

Mitglied im Straßburger Europarat sind alle westlichen europäischen Länder einschließlich der Türkei.

²¹⁾ ILO, The International Labour Code 1939, Montreal 1941; ILO, The International Labour Code 1951, Geneva 1952.

²²⁾ St. Hoffmann, Conditions of World Order, Daedalus, 95 (1966).

²³⁾ J. Schregle (Anm. 20).

²⁴⁾ IAO, Übereinkommen und Empfehlungen 1919—66 (und Nachträge bis '84), Genf 1966; ILO, Conventions and Recommendations 1919—81, Geneva 1982.

²⁵⁾ N. Valticos, The future prospects for international labour standards, in: International Labour Review (ILR), 118 (1979), S. 692f.

²⁶⁾ G. Schnorr, The Influence of ILO Standards on Law and Practice in the Federal Republic of Germany, in: ILR, 110 (1974) 2.

²⁷⁾ J. J. M. van der Ven, Sozialrecht und Menschenbild, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 9 (1981), S. 8ff.

²⁸⁾ J. Schregle (Anm. 20), S. 124ff.

²⁹⁾ J. Mentzel, Nationale und internationale Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 22 (1969), S. 1ff.

Ratifikationsübersicht für die beschäftigungspolitisch relevanten
ILO-Übereinkommen nach Ländergruppen und Ländern

Ländergruppe	Land	D 122	D 88	D 96	D 150	D 44	D 102	D 117	D 131	D 21	D 97	D 143	D 118	D 84	D 87	D 98	D 135	D 29	D 105	D 100	D 111	D 156	Mitgliedschaft	
OECD	USA	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1934—77; 1980—
	Kanada	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Australien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Neuseeland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Japan	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—40; 1951—
	Schweiz	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Finland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1920—
	Norwegen	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Dänemark	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Großbritannien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Niederlande	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Belgien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Luxemburg	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1920—
	BR Deutschland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—35; 1951—
	Frankreich	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
EG	Italien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—	
	Griechenland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—39; 1945—	
	Spanien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—41; 1956—	
	Portugal	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Türkei	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1932—
	Sowjetunion	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1934—40; 1954—
	DDR	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1945—
	Tschechoslowakei	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Bulgarien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Vietnam	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1950—76; 1980—
RGW	Kuba	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	sozialistische Entwicklungsländer	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Mozambique	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1976—
	Tansania	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1962—
	Nicaragua	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—38; 1957—
	Nigeria	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1960—
	Malaysia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1957—
	Brasilien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Argentinien	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	Venezuela	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—57; 1958—
außer-europäische Entwicklungsländer	Kenia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1964—
	Ägypten	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1936—
	Senegal	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1960—
	Schweizer- Entwicklungsländer	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—
	marktw. Entwicklungsländer	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1919—

Quelle: ILO, Chart of Ratifications of International Labour Conventions, Geneva 1983.

Zu den wichtigsten Übereinkommen der 1949 gegründeten Organisation zählen die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (gültig ab 1953), die Europäische Sozialcharta von 1961/64, der Europäische Sozialversicherungskodex von 1964/68, das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit von 1972/77, ein Übereinkommen über den Schutz der Landwirte und das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer von 1977/77. Die Menschenrechtskonvention des Europarats wurde von 20 seiner 21 Mitgliedsstaaten (außer Liechtenstein) ratifiziert, die seit 1964 zur Ratifikation ausliegende Europäische Sozialcharta von 13 der Europarats-Staaten unterzeichnet.

Die ILO, beteiligt an der Formulierung der Sozialcharta, wirkt noch heute bei der Durchführungskontrolle mit³⁰⁾. Insgesamt sehen die Bestimmungen der Sozialcharta eine Übernahme der ILO-Normen für Europa auf einem höheren Niveau vor. So nimmt Art. 12 zum Recht auf Soziale Sicherung ausdrücklich auf das ILO-Übereinkommen 102 Bezug; nach den Bestimmungen der Sozialcharta sollen alle Abschnitte dieses ILO-Übereinkommens verbindlich sein. Das ILO-Dokument läßt auch eine teilweise Ratifikation zu³¹⁾. Andererseits liegt der vom Europäischen Gerichtshof beschlossene Mindestsatz von 68% des

³⁰⁾ C. Villars, Social security standards in the Council of Europe: the ILO influence, in: ILR, 118 (1979).
³¹⁾ Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Was tut der Europarat zum Schutz der Menschenrechte, Bonn 1978, S. 26 ff.

Nettoeinkommens für das Arbeitslosengeld über dem ILO-Standard von 45%³²⁾. Die Bestimmungen zur Sozialen Sicherheit sind im Europäischen Sozialversicherungskodex weiter konkretisiert worden. Da dieser wiederum höhere Standards vorsieht als das vollständige ILO-Übereinkommen 102, ist eine abschnittsweise Ratifikation erlaubt³³⁾. Wie die ILO-Normen umfaßt das Normenspektrum der Sozialcharta Mindeststandards zu den wichtigsten Bereichen des Sozial- und Arbeitsrechts: zur Vollbeschäftigung, zur Arbeitssicherheit, die Einkommenssicherung und zum Recht auf Kollektivverhandlungen, Rechte zum Schutz bestimmter Gruppen (Kinder, Jugendliche, Frauen), zum Gesundheitsschutz, zu Berufsbildung, sozialer Sicherung und Fürsorgeleistungen, zur Gestaltung sozialer Dienste und zum Schutz von Wanderarbeitnehmern³⁴⁾. Im Unterschied zur Europäischen Menschenrechtskonvention gibt es bei der Kontrolle der Sozialcharta keine Individualklage und keine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs³⁵⁾.

Die Durchführung der Sozialcharta wird alle zwei Jahre überprüft, wobei die einzelnen Länder Berichte abgeben und Stellungnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Or-

³²⁾ S.-G. Nagel, Sozialrechtsvergleich im Aufgabenbereich des Europarats (insbesondere bei der Gestaltung und Anwendung der Konventionen), in: H. F. Zacher (Anm. 20), S. 177.

³³⁾ Bundeszentrale (Anm. 31), S. 36.

³⁴⁾ Ebd., S. 37.

³⁵⁾ Ebd., S. 5f.

Bezeichnung der Übereinkommen:

- 122 Beschäftigungspolitik
- 88 Arbeitsverwaltung
- 96 Arbeitsvermittlung
- 150 Arbeitsverwaltung
- 44 Arbeitslosenunterstützung
- 102 Mindeststandards sozialer Sicherheit
- 117 Mindeststandard sozialer Sicherheit, Entwicklungsländer
- 131 Mindestlöhne
- 21 Emigrantenaufsicht
- 97 Wanderarbeiter
- 143 Wanderarbeit, Chancengleichheit
- 118 Gleichbehandlung Wanderarbeiter soziale Sicherheit
- 84 Vereinigungsfreiheit
- 87 Vereinigungsfreiheit und Organisationsrecht
- 98 Organisationsrecht und Kollektivverhandlungen
- 135 Arbeitnehmervertreter im Betrieb
- 29 Zwangsarbeit
- 105 Mißbrauch von Zwangsarbeit
- 100 Gleiche Entlohnung Männer—Frauen
- 111 Nicht-Diskriminierung (Beschäftigung, Beruf)
- 156 Gleichbehandlung, Arbeitnehmer mit Familienpflichten

Erklärung: ○ = nicht ratifiziert
 × = ratifiziert
 ⊗ = Ratifikation aufgehoben
 (×) = Ratifikation mit Vorbehalt

ganisationen beifügen müssen. Zunächst nehmen ein Sachverständigenausschuß unter Beteiligung der Internationalen Arbeitsorganisation, der Sozial- und Gesundheitsausschuß der parlamentarischen Versammlung und der Regierungsausschuß der Sozialcharta Stellung. Letzterer holt das Votum von internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen ein. Das Ministerkomitee prüft abschließend, ob die Länder die Sozialchartabestimmungen hinreichend durchführten. Ist dies nicht der Fall, kann es eine Empfehlung in Form einer veröffentlichten Entscheidung an die betreffenden Länder geben. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine Untersuchung für die Teile der Sozialcharta anzuordnen, die die betreffenden Länder nicht ratifiziert haben, um gegebenenfalls eine Übernahme anzuregen³⁶⁾.

Der europäische Sozialversicherungskodex zielt insgesamt auf eine Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen in den Mitgliedsländern, insbesondere bei der ärztlichen Versorgung, beim Krankengeld, Arbeitslosengeld, bei Altersrente, Unfallversicherung, Familienleistungen, Mutterschaftsgeld, Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Hinterbliebenenversorgung. Die Überwachung des Kodex geht von jährlichen Berichten aus, die von der ILO begutachtet und anschließend von einem Sachverständigenausschuß des Europarates geprüft werden, bevor das Ministerkomitee über die „Einhaltung“ oder „Abweichung“ beschließt³⁷⁾.

Den materiellen Erfolg der Sozialcharta mag man an den Rechtsveränderungen auf nationaler Ebene ablesen, die von ihr bzw. von den Kontrollverfahren angeregt wurden. Hierzu gehört beispielsweise eine Änderung des Seefahrtsgesetzes in Dänemark, Zypern und der Bundesrepublik, um eine Strafverfolgung bei Kündigung der Heuer abzuschaffen. In der Bundesrepublik wurde darüber hinaus der Urlaub bei Untertagearbeit verlängert, in Großbritannien und Irland der Kündigungsschutz verbessert. In Italien bekamen Polizisten das Koalitionsrecht, Österreich schaffte die Kinderarbeit ab. Die Bundesrepublik verbesserte die Pflichtuntersuchung für jugendliche Arbeitnehmer, Frankreich und Italien stockten das Mutterschaftsgeld auf. In Frankreich erhielten Ausländerinnen aus Mitgliedsländern des Europarats Gleichstellung beim Mutterschaftsgeld. Irland verbesserte den Bürgerrechtsstatus von Sozialhilfeempfängern. Die Bundesrepublik führte eine von drei Jahren

auf ein Jahr verringerte Wartezeit für die Familienzusammenführung ein, die allerdings derzeit wieder in Frage steht. Luxemburg verlängerte die Gewährung von Krankengeld von 26 auf 52 Wochen³⁸⁾.

Im Vergleich zu den ILO-Normen sind die Standards des Europarats ‚höher‘, aber das Spektrum der Bestimmungen ist weniger differenziert. Es besitzt kein programmatisches Profil; spezifische Aussagen zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik fehlen. Zwar sind das Vollbeschäftigungsziel bzw. ein ‚Recht auf Arbeit‘ vorgesehen, die Vorgaben (Vollbeschäftigung als ‚wichtige Aufgabe‘, ‚Recht auf frei übernommene Tätigkeit‘, unentgeltliche Arbeitsvermittlung, ‚geeignete‘ Berufsausbildung und Wiedereingliederung) sind jedoch allgemeiner als etwa die bereits erwähnte ILO-Empfehlung 122 zur Beschäftigungspolitik oder die detaillierten Vorschriften zur Organisation der Öffentlichen Arbeitsverwaltung in den ILO-Übereinkommen 2, 96, 88 und 150. Ein völkerrechtlich verbindliches Kontrollverfahren fehlt. Die Programmaktivitäten beschränken sich eher auf die Forschung (z. B. zu den Problemen von Wanderarbeitnehmern)³⁹⁾.

Insofern liegt die ‚Integrationsleistung‘ des Europarats eher in einer rechtstechnischen Vereinfachung. Seine rund 100 Übereinkommen, von denen nur wenige die Sozialpolitik betreffen, ersetzen rund 22 500 bilaterale Verträge durch multilaterale Übereinkommen.

Die Grenzen der Einflußnahme des Europarats kann man an der Hilflosigkeit gegenüber der Situation in der Türkei, an der schleppenden Ratifikation der Sozialcharta sowie anderer sozialpolitischer Übereinkommen ablesen. Auch ist die Neigung, zu Beginn ausgelassene Bestimmungen der Sozialcharta im späteren Verlauf zu ratifizieren, bei den Mitgliedsländern gering. Insgesamt gilt für die Übereinkommen des Europarats wie für die ILO-Standards, daß Ratifikation und ‚Verbreitung‘ allein noch kein angemessenes Erfolgskriterium darstellen.

3. Das Sozialrecht der EG

Das Sozialrecht der EG ist interessant, weil es einen supranationalen Status besitzt; es gilt ohne gesonderte Einführungsgesetzgebung in den Mitgliedsländern und kann von EG-Bürgern direkt bis zur Gerichtsentscheidung beim Europäischen Gerichtshof in Anspruch

³⁶⁾ Ebd., S. 31 f.

³⁷⁾ Ebd., S. 36.

³⁸⁾ S. G. Nagel (Anm. 32), S. 173—76.

³⁹⁾ Council of Europe, European Migration in the 1980s, Trends and Policies, Strasbourg 1981.

genommen werden. Allerdings existiert dieses Sozialrecht nur zu Einzelfragen der Sozialpolitik. Präzedenzfall für ein supranationales Sozialrecht war die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die Gleichstellung von Männern und Frauen beim Arbeitsentgelt für gleiche Arbeit⁴⁰).

Das vorrangige Ziel einer europäischen Sozialpolitik, nämlich die Herstellung eines gemeinsamen Arbeitsmarkts, ergibt sich aus dem EWG-Vertrag, der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vorsieht⁴¹). Das wichtigste sozialrechtliche Projekt der EG, die europäische Mitbestimmung bzw. das Europäische Aktiengesetz, kam bisher jedoch nicht zustande⁴²). Dagegen bestehen seit 1975 Richtlinien über den Kündigungsschutz bei Massenentlassungen⁴³). Sie verpflichten den Arbeitgeber zu Verhandlungen mit den betrieblichen Arbeitnehmer-Vertretern über einen Sozialplan und zur Meldung an eine öffentliche Behörde (z. B. das Arbeitsamt). In Belgien, das die Meldepflicht nicht kannte, erzwang diese Richtlinie eine veränderte Praxis⁴⁴). Die Richtlinie über die Wahrung von Arbeitnehmer-Ansprüchen bei Betriebsübergang (1977) sieht eine automatische Übernahme der Arbeitsverträge vor; sie schützt aber nicht die betrieblichen Sozialleistungen und schafft im Fall der Versetzung auf minderwertige Arbeitsplätze lediglich ein Kündigungsrecht für den Arbeitnehmer⁴⁵).

Weitere Richtlinien fordern die Sicherstellung von Lohnzahlungen und sonstigen Ansprüchen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (1983), Gleichbehandlung von Männern und Frauen auch bei Einstellung, Berufsbildung und Beförderung (1978) und von Frauen in der Sozialversicherung. Im Bereich der Arbeitssicherheit gelten Richtlinien zur Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz und zum Schutz vor gefährlichen Substanzen (Blei, Asbest) (1977). Die Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern in der Sozialversicherung wurde durch Richtlinien zur Gleichstellung bei der Wahrnehmung gewerkschaftlicher Rechte (1976) und zur schuli-

schen Betreuung von Ausländerkindern (1977) ergänzt⁴⁶).

Das Spektrum der EG-Richtlinien zu Gleichbehandlung, Kündigungsschutz, Arbeitssicherheit und Wanderarbeit berührt insgesamt nur einen kleinen Ausschnitt der Sozialpolitik. Das programmatische Defizit erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der EWG. Sozialpolitik sollte ein Mittel zur Herstellung des gemeinsamen Markts sein. Die augenblicklich geltende Entscheidungsstruktur und der Verwaltungsaufbau der EG konservieren diesen Ansatz. Die Richtlinienkompetenz liegt beim Ministerrat und nicht beim EG-Parlament. Dadurch sind die Sozialrechtsetzung (Entscheidung durch den Rat) und die Programmaktivitäten des Sozialfonds, für dessen Durchführung die EG-Kommission zuständig ist, voneinander getrennt⁴⁷).

4. Internationale Sozialpolitik als völkerrechtliches Regime?

Vergleicht man die Normsetzung der Internationalen Arbeitsorganisation, die Aktivitäten von Europarat und EG, so ergibt sich folgendes Bild: Sozialpolitisches Völkerrecht besitzt mit Ausnahme des EG-Sozialrechts keine supranationale Autorität und kein Gewaltmonopol zur Durchsetzung. Gerade das EG-Sozialrecht aber ist konzeptionell am schwächsten profiliert. Dem Europarat fehlt ein beschäftigungspolitisches Profil. In der EG gibt es auf sozialrechtlicher Ebene keine Bestimmungen zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Eine programmatische Konzeption besitzt allein die ILO-Normsetzung, wobei man allerdings den Erfolg der völkerrechtlichen und supranationalen Normen, wie gesagt, nicht an der Verbreitung oder am Einfluß auf die nationale Gesetzgebung messen kann. Es ist daher zu fragen, ob nicht die völkerrechtliche Sicht das Recht als ‚Steuerungsmedium‘ überzeichnet. Die internationalen Verhandlungen über ein sozialpolitisches Völkerrecht sind nämlich nicht repräsentativ für die nationalen und internationalen Probleme. Völkerrechtssetzung ist kein authentisches Medium für die realen sozialen Konflikte in und zwischen den Ländern. Dafür ist nicht zuletzt die Entscheidungsstruktur in den internationalen Organisationen verantwortlich. So sind z. B. in der Organisationselite der ILO und in den Entscheidungsgremien außerhalb der Internationalen Arbeitskonferenz die sozialistischen

⁴⁰) EG-Kommission, Die Sozialpolitik der Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, 10 (1982), S. 624; Ph. Watson, Social Security Law of the European Communities, London 1980; A. Bleckmann, Die Rechtsvergleichung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: H. F. Zacher (Anm. 20).

⁴¹) Ph. Watson (Anm. 40), S. 30 ff.

⁴²) J. Pipkorn, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Harmonisierung sozialrechtlicher Normen in den Europäischen Gemeinschaften, in: H. F. Zacher (Anm. 20), S. 241—44.

⁴³) Ebd., S. 246—50.

⁴⁴) EG-Kommission (Anm. 40), S. 625 f.

⁴⁵) Ebd.

⁴⁶) Ebd.

⁴⁷) Vgl. M. Tohidipur, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Europäischen Gemeinschaften, in: ders., Der bürgerliche Rechtsstaat 2, Frankfurt/M. 1978.

Länder und die Entwicklungsländer unterrepräsentiert, obwohl sie die Mehrheit der Mitglieder und Delegierten auf der IAK stellen. Dennoch ist die ‚Repräsentativität‘ der ILO-Entscheidungen ‚höher‘ als die des Europarats (nicht-universelle Mitgliedschaft, nur beratende Teilnahme von Arbeitgebern und Arbeitnehmern) und der EG-Richtlinien (Einstimmigkeitsregel im Rat, Ohnmacht des Parlaments).

II. Internationale Sozialpolitik aus institutioneller Sicht

Die völkerrechtliche Sicht ging davon aus, daß die Internationale Sozialpolitik internationale Standards durch die Einigung von Regierungen, zum Teil unter Berücksichtigung von Spitzenverbänden, zum Völkerrecht erhebt und dadurch die nationale Praxis beeinflußt. Die institutionelle Praxis der Internationalen Sozialpolitik ist jedoch differenzierter; sie kennt weitere Akteure, Regeln, Normen und Verfahren. Ihr Ziel ist es nicht nur, rechtliche Verfahren zur Standardsetzung bereitzustellen, sie möchte ‚Probleme lösen‘, insbesondere das Beschäftigungsproblem. Am programmatischen Charakter der ILO-Normen und der nationalen Sozialpolitik kann man erkennen, daß das *Problemfeld*, zu dessen ‚Steuerung‘ die Regeln, Normen und Verfahren der ISP entwickelt wurden, tatsächlich die Beschäftigungspolitik ist. Hier allerdings hat es die Internationale Sozialpolitik nicht nur mit einzelnen staatlichen Instrumenten und ihrem ‚Niveau‘ zu tun, sondern vielmehr mit der Art der Verknüpfung staatlicher Politiken zu einem ‚Set‘⁴⁸⁾.

Die *zusätzlichen Akteure* in institutioneller Sicht sind die wirtschaftspolitischen Institutionen, also

— der Internationale Währungsfonds (der über die Kreditbedingungen und die Vergabe von Sonderziehungsrechten an verschuldete Länder entscheidet); die Weltbank (als Verwalter von Entwicklungsfonds); die Internationale Entwicklungsagentur (in derselben Funktion); die OECD (als Supervisor der westlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik); andere internationale Organisationen;

— multinationale Unternehmen (als Träger betrieblicher Sozialpolitik und eventueller Störfaktor der nationalen Steuerung);

— sonstige innerstaatliche wirtschaftspolitische Institutionen.

Die beschäftigungspolitischen *Regelungen* auf internationaler Ebene umfassen das Sy-

stem des Zahlungsbilanzausgleichs, das Währungssystem, die Entwicklungshilfefinanzierung und Kreditvergabe.

Relevante *Verfahren* sind neben der Völkerrechtsetzung

- die Abstimmung von Programminhalten (Entwicklungspolitik, Weltbeschäftigungsprogramm, EG-Sozialfonds);
- die Abstimmung von Kontrollmaßnahmen gegenüber nationalen Staatshaushalten (z. B. IWF-Kreditkonditionen).

Als *Normen* muß man die

- Effektivität und Effizienz von internationalen Programmen;
- Steigerung des Einflusses der internationalen Organisationen;
- die Heranziehung von wissenschaftlicher Beratung neben dem juristischen ‚Diskurs‘ voraussetzen.

Als *Normen* muß man die

— die Abstimmung von Programminhalten (Entwicklungspolitik, Weltbeschäftigungsprogramm, EG-Sozialfonds);

— die Abstimmung von Kontrollmaßnahmen gegenüber nationalen Staatshaushalten (z. B. IWF-Kreditkonditionen).

Als *Normen* muß man die

— Effektivität und Effizienz von internationalen Programmen;

— Steigerung des Einflusses der internationalen Organisationen;

— die Heranziehung von wissenschaftlicher Beratung neben dem juristischen ‚Diskurs‘ voraussetzen.

1. Ziele des Weltbeschäftigungsprogramms World Employment Programme (WEP)

In Fragen der Außenwirtschaftspolitik vertritt die ILO ‚liberale‘ Ziele: Der Welthandel soll ‚frei‘ sein; Industrieländer sollen ihre Märkte für Entwicklungsländer öffnen; der internationale Strukturwandel soll durch Strukturpolitik gefördert werden⁴⁹⁾. Das Weltbeschäftigungsprogramm der ILO zieht daraus die Konsequenz, für Industrieländer Methoden der Konjunktur- und Strukturpolitik zu empfehlen, Programmaktivitäten mit eigener Finanzierung und Durchführungskontrolle dagegen auf Entwicklungsländer zu konzentrieren. Zur Durchführung von Entwicklungsprogrammen stehen der ILO jährlich 43,4 Mio. Dollar aus der multilateral finanzierten Entwicklungshilfe zu Verfügung⁵⁰⁾. Bei den selbstfinanzierten Aktivitäten der ILO zum WEP handelt es sich im wesentlichen um Forschungs- und Beratungsprojekte. Die ILO untersucht Wechselwirkun-

⁴⁸⁾ E. B. Haas, *Why Collaborate?*, u. a. O. (Anm. 3), S. 367, 369.

⁴⁹⁾ IAO, IAK 69. Tagung, Bericht VI (1), Beschäftigungspolitik, Genf 1982.

gen zwischen Bildung und Beschäftigung, Wanderung und Beschäftigung usw.⁵¹). Die Beschäftigungsmissionen in Entwicklungsländern unterstützen die Regierungen bei Sozialstatistik- und Planung. Leitlinien für diese Beschäftigungspolitik in Entwicklungsländern sind im Grundbedarfskonzept zusammengefaßt. Das Konzept, in dem sich Weltbank und Brandt-Kommission mit der ILO einig sind, fordert für Länder, in denen produktive Investitionen (noch) nicht lohnend erscheinen, eine Unterstützung der 'arbeitenden Armen', in denen man potentielle Arbeitskräfte erkennt. Neben den Grundbedürfnissen Wohnen, Gesundheit, Ernährung und Bildung sollen die Beschäftigung in informeller Form, Eigenwirtschaft oder Genossenschaften finanziert werden⁵²).

Eine Rechtfertigung für den Schwerpunkt des WEP auf Beschäftigungspolitik in Entwicklungsländern liefert die empirische Verteilung der Weltarbeitslosigkeit. Sie ist in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung der Unterbeschäftigung wesentlich höher als in Industrieländern. Andererseits vertritt die ILO jedoch nicht die Ansicht, daß das 'Zentrum' der Wachstumskrise in den Entwicklungsländern zu suchen sei. Das WEP enthält damit zwei schwerwiegende Probleme: 1. Die Qualifizierung der arbeitenden Armen zu Lohnarbeitern im Grundbedarfskonzept führt, sobald produktive Investitionen folgen, überhaupt erst zur Degradierung der Nicht-Beschäftigten auf den Status von Arbeitslosen. 2. Da die Wachstumsressourcen in Industrieländern konzentriert sind, wäre eine Schwerpunktsetzung auf diese Länder konsequenter⁵³).

2. Einflußmöglichkeiten des EG-Sozialfonds

Der EG-Sozialfonds besitzt größeren Einfluß auf die nationale Sozialpolitik als das Sozialrecht der Gemeinschaft, da er finanzielle An-

reize bereitstellt, über die die Kommission im Rahmen der Ratsrichtlinien verfügt. Der Fonds wurde mehrfach reformiert und aufgestockt⁵⁴), so daß sein Finanzvolumen heute 5,8 Mrd. DM umfaßt⁵⁵). Das hat an seiner Bedeutungslosigkeit im Vergleich etwa zum Agrarfonds, der über 39 Mrd. DM jährlich verschlingt, nichts geändert. Das Gros der Ausgaben aus dem Sozialfonds floß 1982 mit 40 % in die Förderung der regionalen Entwicklung. Rund 30% wurden für Berufsausbildung und zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit verwendet. Weitere 13% flossen in die Weiterbildung für benachteiligte Arbeitnehmergruppen. 5% wurden für das Konkurrenzprojekt zur 35-Stunden-Woche, den Vorruhestand, ausgegeben. Rechnet man die Ausgaben für Fortbildung und Umschulung von Stahl- und Bergarbeitern zur Förderung der konkurrenzschwachen Branchen hinzu, so erhielt dieser Bereich 13% der Mittel⁵⁶). Mehr als die Hälfte der Sozialfondsmittel dient also zur Subventionierung der Regionalpolitik und der schwachen Industriezweige. Dabei handelt es sich um die in der nationalen Beschäftigungspolitik ohnehin gefahrenen Programme.

Die Innovationsprojekte zur Beschäftigung von Behinderten in der freien Wirtschaft (1974), zur schulischen Betreuung der Kinder von Wanderarbeitern (aktuell) und zur Armutsforschung (1975—80) verschwinden neben den 'traditionellen' Programmen.

Die jüngste Reform des Fonds im Jahre 1983 stützte den Anteil der benachteiligten Regionen und Industrien zugunsten von 'Pilotprojekten' zur Jugendarbeitslosigkeit, zur Berufsausbildung von Mädchen und Frauen und zur lokalen Arbeitsbeschaffung durch Förderung kleiner Unternehmen. Mit der Aufstockung der Sozialfondsmittel (plus 40% im Jahre 1984) und der verbesserten Koordination mit dem Regionalfonds hat die EG Forderungen

WEP 2-27/WP 7, Geneva 1977. — Ein Nebenaspekt der WEP-Politik hat möglicherweise symbolische Bedeutung. Die verstärkte Förderung von informeller Beschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Mittel in Industrieländern übernimmt die Methoden der 'Beschäftigungspolitik' in Entwicklungsländern. Hier stellt informelle Beschäftigung den größten Teil der Gesamtbeschäftigung. Liegt darin eine Angleichung der Standards 'nach unten', quasi eine Übernahme von Standards der Entwicklungsländer für Industrieländer? Vgl.: R de Grazia, *Clandestine Employment*, ILO, Geneva 1984.

⁵⁴) EG-Kommission, *Der neue Europäische Sozialfonds* (1. 5. 72), Brüssel 1972; F. Vandamme, *The revised European Social Fund and action to combat unemployment in the European Community*, in: *International Labour Review* 123—1984, S. 167—181.

⁵⁵) Finanzbericht des BMF, Bonn 1984, S. 157.

⁵⁶) EG-Kommission (Anm. 40).

⁵⁰) OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Development co-operation 1984 review*, Paris 1984, S. 98.

⁵¹) ILO, *World Employment Programme, Research in retrospect and Prospect* (Anm. 17).

⁵²) Wandel der Beschäftigungsstruktur in der Dritten Welt, und: F. Blanchard (Generaldirektor der ILO), *Dreigliedrige Aktion für die Beschäftigung*, in: *IAO-Nachrichten*, 19 (1983) 2; U. E. Simonis, *Kritik der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37—38/80.

⁵³) Die Programmaktivitäten gegenüber Industrieländern beschränken sich auf Studien zur Bildungsökonomie und Armutsforschung, z. B.: K. Hüfner/H. Köhler/J. Naumann, *Higher Education and Manpower Planning in the Federal Republic of Germany*,

des Europäischen Gewerkschaftsbunds erfüllt. Die Vergaberegeln sind jedoch weiterhin fragwürdig. Sie verlangen, daß mindestens 75% der Projektmittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, höchstens 5% für Modellprojekte und 40% für regionale Arbeitsförderung eingesetzt werden⁵⁷), d. h. aber, sie begrenzen die ‚Versuchsprojekte‘, halten an dem Kriterium der ‚Problemregionen‘ fest und beziehen sich unkritisch auf das Konzept der Zielgruppenförderung.

Man weiß aus der nationalen Praxis, daß eine Verbesserung von Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit oder für lokale Arbeitsförderung neue Anforderungen an die kom-

munale Sozialverwaltung stellen. Mit der Subventionierung von Wohlfahrtsträgern und kleinen Unternehmern wird jedoch kein Anreiz für die Städte gegeben, ihre Bildungs- oder Arbeitsförderungsprogramme weiterzuentwickeln⁵⁸).

Weder das WEP noch der Europäische Sozialfonds leisten eine internationale beschäftigungspolitische ‚Steuerung‘. Die wichtigsten Durchführungsinstanzen für internationale Standards und Programme bleiben die nationale Gesetzgebung und die Sozialverwaltung. Nur die ILO-Normen besitzen ein eigenes beschäftigungspolitisches Profil. Daher eignen sie sich am besten zum Vergleich mit der nationalen Praxis.

III. Programmatrischer Charakter der ILO-Normen

Die Inhalte der ILO-Übereinkommen und Empfehlungen spiegeln das Grundmuster der europäischen Wohlfahrtsstaaten wider. Sie sind im Grundsatz marktwirtschaftlich und setzen eine parlamentarische Demokratie mit Tarifautonomie für die ‚Sozialpartner‘ voraus. Daraus leiten sich die arbeitsmarktpolitischen Übereinkommen und Empfehlungen ab. Eine öffentliche Arbeitsverwaltung, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik sollen das Funktionieren des freien Arbeitsmarkts unterstützen. Das gilt auch für die Normen zur Wanderarbeit und für die sozialen Grundrechte (Abschaffung der Zwangsarbeit, Vereinigungsrecht, Recht auf Kollektivverhandlungen). Dabei sollen die Einzelinstrumente eine Dienstleistung für den Arbeitsmarkt erbringen; die Summe der Einzelinstrumente aber ist mehr als ihre Teile. Wie kann man den politischen Charakter des gesamten ‚Pakets‘ erfassen? Welche typische Verknüpfung der Politiken empfiehlt die ILO?

Alle sozialpolitischen Instrumente sind in einer Weise funktional für die Erfordernisse des Arbeitsmarkts, aber in unterschiedlichem Maße. Einige beeinflussen vor allem das ‚System‘, z. B. die Konjunktur- und Strukturpolitik, andere dienen vorwiegend der sozialen Kontrolle von Individuen oder Gruppen (z. B. soziale Grundrechte und Koalitionsrechte). Man kann also die Einzelinstrumente des Sozialstaats danach ordnen, ob sie stärker die Systemintegration oder die Sozialintegration

betreffen. Dabei zeichnen sich fünf deutlich unterschiedliche Gruppen ab:

1. Wirtschaftspolitik (Beschäftigungspolitik im engeren Sinn),
2. Arbeitsmarktpolitik,
3. soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit,
4. Ausländerbeschäftigung,
5. soziale Grundrechte.

In bezug auf die Beeinflussung des ‚Systems‘ (Markt) ist die Relevanz der fünf Gruppen hierarchisch abgestuft. Sie nimmt von Gruppe eins zu Gruppe fünf ab. Das beschäftigungspolitische Konzept und die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation gehen von dieser Hierarchie der Wirksamkeit aus. Es ist eine wirtschaftspolitische Hierarchie, typisch für die keynesianische Beschäftigungspolitik. Wirtschaftspolitik gilt als wirksamer zur Beeinflussung der Beschäftigungsentwicklung als die Sozialpolitik. In Fragen der Sozialintegration aber ist die Relevanz der Regelungsgruppen umgekehrt. Die Differenzierung des Bürgerrechtsstatus oder Bestimmungen zur Tarifautonomie greifen stärker in konkrete Handlungsmöglichkeiten von einzelnen und Gruppen ein als eine expansive oder restriktive Haushaltspolitik.

In groben Zügen dargestellt schritt die historische Entwicklung der ILO-Normen von ‚unten‘ nach ‚oben‘ fort. Alt sind die Standards zu sozialen Grundrechten und zur Arbeitsvermittlung, jüngeren Datums sind die Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung. In den sechziger Jahren wurden erstmals Konjunktur- und Strukturpolitik erfaßt. Das Übereinkommen 122 (Beschäftigungspolitik) und die Empfehlung 122 von 1964 erhoben das keynesianische Instrumentarium zur völkerrechtli-

⁵⁷) F. Vandamme (Anm. 54), S. 179.

⁵⁸) B. Blanke u. a., Arbeitslosigkeit und Kommunale Sozialpolitik, in: W. Bonß/R. G. Heinze, Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt/M. 1984.

chen Norm. Seither umfaßt das Idealbild staatlicher Beschäftigungspolitik

— eine konjunktur- und strukturpolitische Einflußnahme des Staats durch indirekte Steuerung der Investitions- und Nachfragetätigkeit, strukturpolitische Hilfen für Problembranchen und Regionen;

— ein aktives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium, das den Austausch von Arbeitslosen und Beschäftigten erleichtert und die Mobilität der Arbeitskräfte in Zeiten des Strukturwandels erhöht;

— eine soziale Sicherung, die die materiellen Arbeitsanreize (Lohndifferenzierung, Leistungsprinzip) in Arbeitslosigkeit und Rentenalter hinein verlängert;

— eine ‚konjunkturpolitisch‘ begründete Migrationspolitik und

— eine Differenzierung des Bürgerrechtsstatus und der Vertretungsrechte nach Arbeitsmarktnähe (beschränkter Bürgerrechtsstatus von Fürsorgeempfängern und Ausländern; Ausschluß von Arbeitslosen und Nicht-Beschäftigten aus dem Tarifvertragssystem und dem Spektrum der Kollektivverhandlungen)⁵⁹⁾.

Aus diesen Normen wird die seit 1964 nicht entscheidend veränderte Hierarchie deutlich. Gemessen an den ILO-Zielen — Vereinheitlichung und Verbreitung — waren sie erfolgreich (vgl. Übersicht S. 16). Die Wirksamkeit dieses Instrumentariums aber wird heute zunehmend in Zweifel gezogen, da ein Erfolg gegenüber der Arbeitslosigkeit ausgeblieben ist. Vor allem hat sich die Politik in den Mitgliedsländern vom Ausbau auf eine ‚Verkleinerung‘ des ‚Steuerungsinstrumentariums‘ verschoben, worauf die Internationale Arbeitsorganisation nicht reagiert hat. Ihre ergänzende Empfehlung 169 zur Beschäftigungspolitik (1984) geht vielmehr davon aus, daß sich die ‚wirtschaftspolitische Hierarchie‘ bewährt hat. Sie stellt das Verhältnis von wirtschafts- und sozialpolitischer Hierarchie nicht zur Diskussion, denn das hieße etwa, von einer arbeitsmarktunabhängigen Grund-sicherung, verstärktem Grundrechtsschutz für Arbeitslose und Fürsorgeempfänger oder auch von einer ‚Steigerung‘ der wirtschaftspolitischen Steuerung zu sprechen. Dieses Thema nicht anzusprechen, hat zur Konsequenz, daß sich sozialintegrative Methoden verändern, daß sie autoritärer werden. Die Alternative zu dieser Abwälzung, die sich auch in Einkommensgrößen ausdrückt, wäre eine stärkere Trennung von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik, doch ist davon in der ILO-

Empfehlung nicht die Rede. Neu sind hier nur die Aspekte:

— informelle Beschäftigung (z. B. ‚zweiter Arbeitsmarkt‘) als Instrument der Arbeitsmarktpolitik zuzulassen;

— regionale Beschäftigungspolitik zu verstärken;

— sektorale Strukturpolitik zu ‚intensivieren‘;

— Zielgruppenprogramme für besonders benachteiligte Gruppen (Jugendliche, Frauen, Alte) einzuführen;

— eine Wanderungspolitik nach ‚wirtschaftlichen Erfordernissen‘ zu betreiben (statt Eingliederung ‚return migration‘)⁶⁰⁾

Der erreichte völkerrechtliche ‚Erfolg‘ der ILO-Normen droht in dieser Situation in eine institutionelle Krise der ILO-Politik umzuschlagen. Während die formale Einhaltung und der Programmcharakter erhalten bleiben, wachsen die Diskrepanzen zwischen internationaler Norm und nationaler Praxis. Das Konzept der Beschäftigungspolitik ändert sich ohne ‚Vorgabe‘ der ILO; ihr fehlt es offensichtlich an Kriterien für die Fortschreibung der Normen. Diese lassen sich aber nur aus den Diskrepanzen zwischen nationaler Praxis und internationalen Normen ableiten. Betrachten wir dazu das Beispiel der Bundesrepublik.

1. Institutionelle Diskrepanzen zwischen ILO-Standards und nationaler Gesetzgebung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik hat fast alle ILO-Übereinkommen zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, zur sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, zur Ausländerbeschäftigung und zu sozialen Grundrechten ratifiziert (vgl. Übersicht S. 16).

a) Beschäftigungspolitik

Bei der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes und des Arbeitsförderungsgesetzes wirkten Internationale Arbeitsorganisationen und Bundesregierung eng zusammen⁶¹⁾. Durch Grundgesetzänderungen zwischen 1966 und 1969 wurde eine ‚gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion‘ neben dem ‚Budget zur Deckung des Bedarfs‘ erlaubt; das Haushaltsgrundsatzgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz

⁶⁰⁾ ILO-Empfehlung 169 (1984) Beschäftigungspolitik, in: IAO 70. Tagung, Bericht IV (2) Beschäftigungspolitik, Genf 1984.

⁶¹⁾ Jährliche Berichte des ‚Committee of Experts of Ratified Conventions‘ der IAK, Berichte III (4a) jeder Tagung.

⁵⁹⁾ ILO-Empfehlung 122 (1964) Beschäftigungspolitik, in: IAO (Anm. 24), S. 241—244.

von 1969 gestatten eine Ausweitung der Kreditfinanzierung zu konjunkturpolitischen Zwecken. Im Stabilitätsgesetz wurde entsprechend das Vollbeschäftigungsziel neben Preisniveaustabilität, Außenwirtschaftsgleichgewicht und Wachstum gestellt⁶²⁾. 1971 ratifizierte die Bundesrepublik das ILO-Übereinkommen 122. Sie erfüllt auch die Bestimmungen der Empfehlung 122 (Beschäftigungspolitik, 1964). Der Aufbau einer Strukturberichterstattung kam in den siebziger Jahren in Gang⁶³⁾.

b) Öffentliche Arbeitsverwaltung

Das ILO-Übereinkommen 122 und die Übereinkommen zur öffentlichen Arbeitsverwaltung sind aufeinander abgestimmt. Verlangt wird der Aufbau einer öffentlichen Arbeitsverwaltung (Übereinkommen 2, 1919; Übereinkommen 88, 1948; Übereinkommen 150, 1978), die Abschaffung der gewerblichen Stellenvermittlung und ein öffentliches Monopol auf Arbeitsvermittlung (Übereinkommen 96, 1949), eine dreigliedrige Selbstverwaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Aufbau eines Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Fortbildung, Umschulung, Wiedereingliederung). In der Bundesrepublik wurde durch die Ratifikation des Übereinkommens 88 (Arbeitsverwaltung) eine Änderung des AVAVG (Gesetz über die Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung), dem Vorläufer des Arbeitsförderungsgesetzes, nötig. 1956 wurde die Abschaffung der gewerblichen Stellenvermittlung verfügt. 1967 schränkte das Bundesverfassungsgericht das Vermittlungsmonopol mit dem Hinweis auf die Grundgesetzparagraphen zur Gewerbe- und Berufsfreiheit wieder ein. Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 läßt gewerbliche Stellenvermittlung nur für bestimmte Berufsgruppen zu. Der vorläufige Kompromiß steht im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz von 1972, das die Leiharbeit vom Status der gewerblichen Stellenvermittlung ausnimmt. Ob dies mit dem Sinn des ILO-Übereinkommens zu vereinbaren ist, bleibt umstritten⁶⁴⁾. Daneben bestritt die Bundesregierung der Bundesanstalt für Arbeit bis 1956 generell das Recht auf Selbstverwaltung bei beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Auf Intervention der ILO-Kontrollinstanzen wurde damals der politische Auftrag der öffentlichen Ar-

beitsvermittlung ins AVAVG aufgenommen. Im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 ist eine dreigliedrige Entscheidungsstruktur (Staat, Arbeitgeber, Arbeitnehmer) vorgesehen. Sie wird auch auf lokaler Ebene z. B. bei Entscheidungen über den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im örtlichen Aufsichtsrat der Arbeitsämter praktiziert⁶⁵⁾.

c) Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die niedrigen Mindeststandards der ILO zur Arbeitslosenversicherung im Übereinkommen 102 (Soziale Sicherung, 1952) sehen 45 % des Nettoeinkommens für das Arbeitslosengeld und eine Leistungsdauer von mindestens 13 Wochen in einer Zeitspanne von zwölf Monaten vor. Das bundesdeutsche Arbeitsförderungsgesetz erfüllt mit 156 Tagen Leistungsanspruch bei einer Anwartschaftszeit von eineinhalb Jahren und einer Leistungshöhe von 68 % (für Alleinstehende 65 %) des Nettoeinkommens die Standards (AFG §§ 106, 108). Allerdings liegt das Leistungsniveau für Alleinstehende bereits unter der Europaratsnorm (68 %)⁶⁶⁾.

d) Ausländerbeschäftigung

Mit der Ratifikation der Übereinkommen 19, 97 und 118 hat die Bundesrepublik eine Gleichstellung der Wanderarbeiter in der Sozialversicherung und die Förderung der Chancengleichheit von Ausländern anerkannt. Dem widerspricht der Verfügbarkeits-erlaß der Bundesanstalt für Arbeit. Er weist die Arbeitsämter an, arbeitslose Ausländer vorzeitig als ‚nicht-vermittelbar‘ einzustufen und damit den Arbeitslosenhilfebezug zu streichen. Der nötige Sozialhilfebezug kann zum Ausweisungsgrund werden.

e) Soziale Grundrechte

In diesem Bereich umfassen die ILO-Normen die Forderung nach Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Übereinkommen 87, 1948; Übereinkommen 98, 1949), nach Abschaffung der Zwangsarbeit (Übereinkommen 29, 1930) und nach Nicht-Diskriminierung wegen Geschlecht, Alter oder Nationalität in Beschäftigung oder Beruf (Übereinkommen 111, 1958). Diskrepanzen zwischen diesen ratifizierten Normen und westdeutscher Gesetzgebung führten, zum Teil ausgelöst von Kontrollverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation, zu dem Verbot, Arbeitnehmer-Organisationen administrativ, d. h. ohne Gerichtsbeschluß, aufzulösen (Vereinsgesetz 1964). Die

⁶²⁾ R. Knieper, Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat, Frankfurt/M. 1976. S. 208—225.

⁶³⁾ Stellungnahme der Bundesregierung zur Strukturberichterstattung, BTDr 9/762, 1982.

⁶⁴⁾ Die ILO vertritt die Auffassung, daß Leiharbeit die Funktion der Arbeitsvermittlung erfüllt. Ein Kontrollverfahren gegenüber der Bundesrepublik existiert jedoch bislang nicht.

⁶⁵⁾ DGB/ÖTV, Fachtagung ‚Massenarbeitslosigkeit — Krise der Beschäftigungspolitik, Krise in den Arbeitsämtern‘ vom 9.—10. 3. 1982 in Bonn — Ergebnisse.

⁶⁶⁾ Vgl. AFG § 111, 2.

Strafgefangenenarbeit wurde 1973 eingeschränkt, Zwangsarbeit zur politischen Disziplinierung wurde verboten (Strafrechtsänderungsgesetz 1969).

Bis heute sind einige formalrechtliche oder institutionelle Diskrepanzen zwischen ratifizierten Übereinkommen und bundesrepublikanischer Gesetzgebung noch immer nicht ausgeräumt. So ist eine Überprüfung der Berufsverbotspraxis auf Anfrage des Weltgewerkschaftsbundes anhängig, die als Verstoß gegen Übereinkommen 111 (Nicht-Diskriminierung, 1958) gewertet wird⁶⁷). Ebenfalls im Gegensatz zu diesem Übereinkommen stand der bisher ungleiche Rentenanspruch von Männern und Frauen. Die Einschränkung des Koalitionsrechts bei Kirchen und sonstigen Tendenzunternehmen ist ein Verstoß gegen die Übereinkommen 87 und 98 (Koalitionsrecht, 1948/49) und seit Jahren Gegenstand von Kontrollanfragen des ‚Committee of Experts for ratified Conventions‘ der Internationalen Arbeitskonferenz. Der Kündigungsschutz für Arbeitnehmervertreter im Betrieb (Übereinkommen 135, 1971), wird gewerkschaftlichen Vertrauensleuten im Unterschied zu Betriebsräten in der Bundesrepublik nicht zugestanden. Das Übereinkommen 47, 1935, zur 40-Stunden-Woche hat die Bundesrepublik nicht ratifiziert, so daß formal kein Verstoß der Arbeitszeitordnung (48 Std. Arbeitszeit) gegen die völkerrechtliche Norm vorliegt. Die erwähnte Leiharbeit und die aktuellen Einschränkungen des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit können allerdings als Völkerrechtsbruch gewertet werden. Das gilt nicht für die Einschränkung des Jugendarbeitsschutzes, da das Übereinkommen 90, 1948, zum Verbot der Nachtarbeit von Jugendlichen nicht ratifiziert wurde. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist der Ausschluß von indirekt durch Streiks betroffenen Arbeitnehmern aus der Arbeitslosenversicherung (kein Arbeitslosengeld bei ‚passiver Streikbeteiligung‘ gemäß Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit) nach dem ratifizierten Übereinkommen 102, Art. 69i (Soziale Sicherung, 1952) unzulässig.

2. Kritik der ILO-Normen aus der Sicht der nationalen Sozialpolitik am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

Schwerer noch als die formalrechtlichen Diskrepanzen zwischen ILO-Normen und bundesdeutscher Gesetzgebung wiegen die funk-

tionellen Diskrepanzen. Funktionelle Diskrepanzen liegen vor, wenn die internationale Norm zwar formal, aber nicht dem Sinn nach eingehalten wird. Zwischen den ILO-Zielen und der Gesetzgebung in der Bundesrepublik gibt es neuerdings eine gegenläufige Entwicklung, wie man z. B. bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung feststellen kann. Die Spargesetze im Bereich der Arbeitsförderung (Haushaltsbegleitgesetze '82, '83; Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz '82) haben die aktive Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den Lohnersatzleistungen geschwächt; das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit wird zunehmend durch die Förderung von Leiharbeit und Grauzonenbeschäftigung unterlaufen. Die Abschaffung der ‚originären Arbeitslosenhilfe‘ für Hausfrauen und Hochschulabsolventen, die zuvor nicht beschäftigt waren, widerspricht den Zielsetzungen von Übereinkommen 150 (Arbeitsverwaltung, 1978), das die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf arbeitsmarktferne Gruppen vorsah. Der Vorrang der Beitragsfinanzierung vor der Steuerfinanzierung im westdeutschen System der Arbeitslosenversicherung widerspricht derselben Konvention, die eine konjunkturunabhängige Basis für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik nahelegt. Übereinkommen 150 sah darüber hinaus eine fortschreitende Demokratisierung der Arbeitsverwaltung vor, bei der neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern auch lokale Träger der sozialen Dienste und sonstige Gruppen beteiligt werden sollten. Dagegen findet in der Bundesrepublik eine stärkere Zentralisierung der Entscheidungen im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, d. h. bei der Bundesregierung statt. Über die Konkretisierung der ‚flexiblen Rechtsbegriffe‘ wie z. B. ‚Zumutbarkeit‘, ‚Angemessenheit‘ etc. entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales anstelle der dreigliedrigen Bundesanstalt für Arbeit⁶⁸). Auch die ‚ausländerpolitische Wende‘ in der Bundesrepublik (Rückkehrprämien, Einschränkung des Nachzuzugalters) steht im Gegensatz zum ILO-Ziel Eingliederungshilfe. Schließlich entwickelt sich die Sozialhilfe zunehmend zu einem unzureichenden Mindestlohnersatz. Die Bundesrepublik hat die Übereinkommen zum Mindestlohn nicht ratifiziert, da sie ein Mindesteinkommen durch Tarifverträge sichergestellt sieht. Die stagnierenden Sozialhilfesätze beeinflussen aber das Tarifgefüge der unteren Lohngruppen. Hinzu kommt, daß der Anteil der Arbeitslosen unter den Sozialhilfeempfängern von fünf auf bis zu 20 % in Großstäd-

⁶⁷) Internationale Arbeitskonferenz, Stellungnahme der Kommission zur Überprüfung der Durchführung von ratifizierten Übereinkommen: 68 ILO (68. International Labour Conference), Report IV a, Geneva 1982, S. 199/200.

⁶⁸) A. Wacker/G. Paul, Der Zumutbarkeitsbegriff des AFG, in Kritische Justiz, 4 (1975).

ten gestiegen ist, so daß an die Sozialhilfe die Standards des Mindestlohns gestellt werden müssen, die sie nicht erfüllt.

Die Zunahme funktioneller Diskrepanzen zwischen ISP-Normen und nationaler Beschäftigungspolitik beschränkt sich aber nicht auf die Bundesrepublik⁶⁹⁾, wodurch das Gesamtkonzept fraglich wird. ILO-Normsetzung oder auch die Empfehlungen der OECD zur Arbeitsmarktpolitik⁷⁰⁾ flüchten sich in Verbesserungsvorschläge zur Technik der Arbeitsverwaltung, doch sind sie in ihren Vorschlägen durch die national möglichen Methoden beschränkt⁷¹⁾. Das am schwersten wiegende Defizit der Beschäftigungspolitik auf nationaler Ebene scheint aber heute zu sein, daß der politische Kompromiß versagt.

Eine politische Auseinandersetzung gibt es in der Bundesrepublik nur zu Teilaspekten der Umgestaltung des Sozialstaats. Es gibt die Auseinandersetzung um Angebots- oder Nachfrageorientierung der Beschäftigungspolitik zwischen Staat, Arbeitgeber-Organisationen und Gewerkschaften, in die Argumente zum Lohnniveau, zur Arbeitszeit und zur Einkommenssicherung hineinspielen. In diesem institutionalisierten ‚dreigliedrigen‘ Konflikt fallen jedoch einige Regelungsbereiche durch. Zur Sozialhilfepraxis und Ausländerpolitik gibt es keine ‚konzertierte Aktion‘. Die Interessensvertretung von Arbeitslosen, Fürsorgeempfängern und sonstigen arbeitsmarktfernen Gruppen ist in die institutionalisierte Auseinandersetzung nicht einbezogen. Noch weniger steht das Gesamtpaket der staatlichen Instrumente, ihre ‚Verlinkung‘, zur Diskussion. Die Politik der ‚Besitzstandswahrung‘ hält an der gegebenen Kombination, an der wirtschaftspolitischen Hierarchie fest. Das hat eine möglicherweise ungewollte Ausgrenzung dieses Themas aus der politischen Auseinandersetzung zur Folge. Die Ausgrenzung von Konflikten aus dem offiziell anerkannten Problemkanon aber ist nicht zuletzt ein ‚Steuerungsproblem‘; das Beispiel Arbeitsmarktpolitik zeigt, was gemeint ist. Eine Ausweitung der Kompetenzen der Arbeitsämter auf die Kontrolle betrieblicher Personalpolitik oder eine kommunale Beschäftigungspolitik wären durch administrative Methoden gar

nicht ‚sachgerecht‘ einzuführen. Sie verlangen eine Politisierung des Problems und den Einbezug von neuen ‚Subjekten‘ in die Entscheidung (Initiativgruppen, ‚Betroffene‘, Sozialplanung etc.). Diese ‚Sozialisation‘ von ‚Bürgern‘ und Staat scheint auf kommunaler Ebene gegenwärtig am leichtesten zu sein⁷²⁾.

3. Internationale Sozialpolitik als institutionelles Regime?

Die Hoffnungen der skizzierten ‚liberalen‘ Lehre der Internationalen Sozialpolitik gehen dahin, internationale Steuerung könne durch die Errichtung von institutionellen Regimes verbessert werden. Dabei soll neben dem Völkerrecht vor allem die wissenschaftliche Programm- und Politikberatung die Konsensbereitschaft der Akteure erhöhen. Diese Hoffnung scheint sich im Fall der Internationalen Sozialpolitik nicht zu bestätigen.

Auf die wissenschaftliche Beratung ist, wie das Beispiel eines Weltbeschäftigungsprogramms zeigt, nicht immer Verlaß. Die Gründe für die Ohnmacht der Internationalen Sozialpolitik liegen jedoch tiefer. Die Grenzen ihrer Steuerung werden nämlich nicht durch die Sachkompetenz der Wissenschaft, sondern durch den Entwicklungsstand der nationalen Sozialpolitik gesetzt. Die ‚dreigliedrige‘ Repräsentation von Interessensgruppen in Entscheidungsgremien genügt nicht, um die nationalen Defizite des Sozialstaats auf die internationale Bühne zu tragen. Schon auf nationaler Ebene sind die korporativen Gremien ungeeignet, um das Spektrum sozialer Konflikte zu vertreten. Defizite des Sozialstaats, die national nicht zum politischen Thema werden, weil die entsprechenden Probleme verdrängt oder institutionell nicht repräsentiert sind, tauchen in internationalen Gremien nicht auf, die von denselben Verbänden und Regierungen besetzt werden. Ohne in-nergesellschaftliche ‚Mobilisierung‘ oder politische Thematisierung sind Vorschläge zur Weiterentwicklung der ‚Steuerung‘ unwirksam. Vorschläge zu einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik setzen Subjekte voraus, die die neuen kommunalen Aufgaben wahrnehmen können. Dieses Problem ist verwaltungstechnisch nicht lösbar.

Die Hoffnung auf ein internationales Regime gründet sich auf eine unzulässige Gleichsetzung zwischen nationaler und internationaler

⁶⁹⁾ IIM, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Berlin (Nr. 1—18) 1980—84; ILO, Income Security in Europe in the Light of Structural Change, Second European Regional Conference, Report III, Geneva 1974, OECD, The Welfare State in Crisis (Anm. 4).

⁷⁰⁾ OECD, The Public Employment Service in a Changing Labour Market, Paris 1984.

⁷¹⁾ G. Schmidt, Steuerungstheorie des Arbeitsmarkts, IIM/dp 80 — 40, Berlin 1980 (als Beispiel für einen administrativen Ansatz).

⁷²⁾ Vgl. zum Beispiel Kommunale Arbeitsmarktpolitik: DGB/ÖTV (Anm. 65).

Sozialpolitik. Schon in der nationalen Sozialpolitik finden sich zahlreiche Nicht-Regelungen, Ausgrenzungen von Problemen oder Gruppen, obwohl sie in ein vergleichbar diffe-

renziertes Netz sozialer Konflikte eingebunden ist. Dieser Bezug zur Sozialintegration fehlt der Internationalen Sozialpolitik. Sie ist mehr ein Nonregime als ein Regime⁷³⁾.

IV. Ansatzpunkte für sozialpolitischen Internationalismus?

Die institutionelle Sicht kommt der Realität der Internationalen Sozialpolitik näher als die juristische. Ihre Schwäche liegt darin, daß sie nicht-institutionalisierte Konflikte ‚vergißt‘. Wie die nationale Sozialpolitik unterstützt die Internationale Sozialpolitik eine wirtschaftspolitische Hierarchie. Diese aber ist für die Kooperationsunfähigkeit auf internationaler Ebene verantwortlich. So bleibt das Ziel einer internationalen Steuerung Utopie; man verzichtet auf wesentliche innerstaatliche Änderungen und hofft auf eine Beeinflussung der nationalen Politik durch die internationalen Normen und Programme. Neben dieser Verkehrung des Kausalzusammenhangs stört an der ILO-Konzeption die beschäftigungstheoretische Verkehrung, die das Zentrum der internationalen Beschäftigungskrise in Entwicklungsländern verortet.

Man kann diese Mängel der Internationalen Sozialpolitik auch anders lesen. Die vorherrschende Konzeption beraubt sich selbst einer Reihe von Handlungsmöglichkeiten, die sie bei einer anderen politischen Orientierung hätte. Die institutionelle Betrachtung hat einige Handlungsebenen identifiziert:

- Völkerrechtssetzung und -Durchführung;
- Programmplanung, Durchführungs- und Wirkungskontrolle (EG-Sozialfonds, Weltbeschäftigungsprogramm);
- die Kritik der Organisationsideologie (ILO, Europarat, EG, Gewerkschaften);
- internationale ‚Steuerung‘ im Bereich der Außen- und Außenwirtschaftspolitik.

Die Diskrepanz zwischen Völkerrecht und nationaler Gesetzgebung gibt *Argumente für die Rechtspolitik*. So konnte die IG Metall während der Streikaktionen 1984 auf die ILO-Standards verweisen, als die Bundesanstalt für Arbeit die Zahlung von Arbeitslosengeld an ‚passive‘ Streikteilnehmer verweigerte. Auch die Beschneidung des Vermittlungsmonopols und andere sozialrechtliche Defizite können als Völkerrechtsbruch gewertet werden.

In der *Organisationsideologie* von ILO, Europarat und EG ist zu viel von ‚internationaler Steuerung‘ und zu wenig von der Kritik der nationalen Politik, vor allem der wirtschaftspolitischen Hierarchie, die Rede.

Für die *ILO-Normen* stellt sich das Problem, daß eine Weiterentwicklung der staatlichen Beschäftigungspolitik eine soziale Mobilisierung voraussetzt, die man völkerrechtlich nicht verordnen kann. Eine neue Orientierung der Standardsetzung könnte aber dieses Problem verdeutlichen. Eine Erweiterung des berücksichtigten Interessenspektrums auf arbeitsmarktfremde Gruppen und eine Abschwächung der wirtschaftspolitischen Hierarchie wären geboten. Sie könnten durch die folgenden Normen gefördert werden:

- Bereitstellung einer von Arbeitsmarkterfordernissen unabhängigen Einkommenssicherung,
- Einbezug von Sozialhilfeempfängern in die Versicherung,
- Wanderungspolitik ohne konjunkturpolitische Funktion,
- Garantie des Bürgerrechtsstatus bei Arbeitslosigkeit und Fürsorgebedarf,
- Regionalisierung der Beschäftigungspolitik durch Kommunalisierung, also im Sinne einer erweiterten (außerbetrieblichen) Mitbestimmung.

Diese Anforderungen wären auch an die *Europarats-Normen* zu stellen.

Der *EG-Sozialfonds* läuft Gefahr, zu einem ‚Selbstbedienungsfonds‘ zu werden. Nach den ‚schwachen‘ Industrien und Regionen werden nach der Reform nun auch Träger der außerbetrieblichen Berufsbildung, kleine Unternehmen und Wohlfahrtsverbände verstärkt in den Genuß der europäischen Gelder kommen, ohne daß dadurch die Trägerpolitik oder die Kommunalplanung wesentlich beeinflußt würden. Zu diesem Zweck müßte der Anteil der ‚Experimentier-‘ und Forschungsprojekte höher sein und statt der Zielgruppenpolitik (z. B. Jugendarbeitslosigkeit) eine problembezogene Programmförderung intensiviert werden (z. B. Entwicklung städtischer Arbeitsmarktpolitik). Die Vergabe von Arbeitsförderungsmitteln aus dem Sozialfonds ließe sich, statt von regionalen Arbeitslosenquoten, z. B. auch davon abhängig machen, ob die zustän-

⁷³⁾ S. Strange, *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*, in: *International Organization* 38 - 2, Spring 1984, S. 487.

dige Kommune eine kommunale Planung zur Arbeitsmarktpolitik besitzt.

Internationale Sozialpolitik ist als Feld der *internationalen Gewerkschaftspolitik* von Bedeutung. Die Gewerkschaften stehen allerdings in einem Dilemma zwischen internationalistischem Anspruch und Interessengegensätzen zwischen Branchengewerkschaften in konkurrierenden Ländern. Ein Übergang vom Schwerpunkt der kurzfristigen Absicherungsinteressen zu sozialpolitischer Programmpolitik könnte diese Kluft überbrücken. Dagegen ist von der ‚Steigerung‘ der institutionellen Zusammenarbeit in internationalen Konzernbetriebsräten oder Branchenbüros allein dieser Internationalismus nicht zu erwarten. Nationale Gewerkschaften, die interessenspolitisch in Gegensatz geraten (z. B. Sicherung der Stahlarbeitsplätze in Italien kontra Absicherung der Beschäftigung in der Bundesrepublik), können in sozialpolitischen Fragen (z. B. in Fragen einer verbesserten staatlichen Einkommenssicherung) dennoch kooperieren. Schließlich hat Internationale Sozialpolitik zum ‚*Internationalismus*‘ der sozialistischen Länder und der zweiten Internationale sowie der Entwicklungsländer wichtige Kritikpunkte beizutragen. Sozialistische Länder unterschätzen die Rolle des Sozialstaats als Feld der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung. Die vermeintlich radikale Etikettierung

der Sozialpolitik als ‚kapitalkonform‘ verzichtet z. B. auf eine konkrete Kritik an der wirtschaftspolitischen Hierarchie. Die Berufung auf außenpolitische und außenwirtschaftspolitische Sachzwänge bei der Beurteilung der Internationalen Sozialpolitik ist unlauter. Hinter ihr verbirgt sich die einseitige Interpretation des Sozialstaats. Der sozialdemokratische Internationalismus läuft dagegen Gefahr, ‚neorealistiche‘ Konzepte, z. B. das Grundbedarfskonzept, unkritisch zu übernehmen.

Die Bemühungen der UNCTAD um eine neue Weltwirtschaftsordnung drohen schon eine Stufe vorher zu scheitern. Das Konzept operiert ähnlich wie die völkerrechtliche Sicht der Internationalen Sozialpolitik mit einem juristischen Weltordnungskonzept. Politische Rohstoffpreise und die Öffnung der Märkte in Industrieländern für Produkte der Entwicklungsländer sollen völkerrechtlich vereinbart werden. So stellt der Ansatz noch weniger als die Internationale Sozialpolitik die Innenpolitik in Industrieländern in Frage⁷⁴). Erst im Zusammenhang mit einer neuen Innenpolitik in den Industrieländern aber können die internationalistischen Ansätze wieder an Bedeutung gewinnen. Der Prozeß, wenn er in Gang kommt, wird auf nationaler Ebene mit einer Reformdiskussion zum Sozialstaat und zur ‚indirekten‘ Wirtschaftspolitik beginnen. Die nötige soziale Mobilisierung und ‚Steigerung‘ der staatlichen ‚Steuerkapazität‘ wird auf lokaler Ebene beginnen müssen. So fängt der Internationalismus, denkt man das ISP-Konzept zu Ende, in der Kommune an.

⁷⁴) Bundesministerium für Wirtschaft, Die neue Weltwirtschaftsordnung, Positionspapier, Bonn 1977.

Gewerkschaften in Europa

Zwischen Resignation und Widerstand

I. Resignation und Defensive — die Anomie der Jahre 1978—1983

Eine Untersuchung über Stand und Zukunftsaussichten der Gewerkschaftsbewegung, noch dazu unter international vergleichender Fragestellung, befaßt sich offenbar mit „dem Chaos“. Weder kann heute von einem vorherrschenden, strukturierenden theoretischen Erklärungsmuster, wie es etwa in den sechziger Jahren das Pluralismus-Konzept und in den siebziger Jahren die Korporatismus-These war, ausgegangen werden, noch bieten die einzelnen nationalen Gewerkschaftsbewegungen ein wenigstens in Umrissen einheitliches gewerkschaftspolitisches Organisations- und Willensbild. Vielmehr differenzieren sich Struktur und Politik nicht nur der Richtungsgewerkschaften, sondern auch der Einzelgewerkschaften unter einem gemeinsamen Dachverband vielfach immer weiter aus¹⁾. Schon gar nicht kann auf der internationalen Ebene von einem Angleichungsprozeß gewerkschaftlicher Politik- und Tarifstrategien gesprochen werden.

Auf den ersten Blick also das Bild einer Zerrüttung des traditionellen Monolithen, einer Auflösungstendenz unter Rückzugsgefechten, einer Plan- und Perspektivlosigkeit der Gewerkschaftsbewegungen auf allen Ebenen und weltweit. Dieses pessimistische Szenario — und „pessimistisch“ gilt nicht nur für die Arbeitnehmerbewegung, sondern durchaus auch für ihren Tarifkontrahenten und den bürgerlichen Staat, die ein zumindest langfristiges Eigeninteresse an einer stabilen Gewerkschaftsbewegung haben sollten — galt aber allenfalls nur für einen relativ kurzen Zeitraum. Diese Spanne der Anomie von etwa 1978/79 bis 1982/83 wurde extern ausgelöst durch den zweiten Ölpreisschock, den rapiden Verfall der Weltkonjunktur und in vielen industrialisierten Ländern durch den Wechsel der Regierungen hin zu politischen und ökonomischen Konzepten der Neoklassik

¹⁾ Aktuelle Beispiele sind u. a. die Brüche unter den italienischen Richtungsgewerkschaften in der Frage des Abbaus der „Scala Mobile“ und die unterschiedliche Marschrichtung der deutschen Gewerkschaften in der Frage der Wochenarbeitszeitverkürzung bzw. des vorgezogenen Altersruhestandes.

bzw. des Monetarismus, des Abbaus des Sozialstaates und des offenen Kampfes gegen die Arbeitnehmerinteressen und die Gewerkschaften.

Intern standen die Gewerkschaften vor der Erkenntnis, daß die Krise ab Mitte der siebziger Jahre keinesfalls konjunkturell erklärt und entsprechend kuriert werden konnte, sondern daß strukturelle Gründe und Mechanismen vorlagen, auf die ihr ökonomisch-keynesianischer Rezeptkasten oft keine schlüssige Antwort bot. Des weiteren wurde ihr Anspruch, für die gesamte lohnabhängige Arbeitnehmerschaft zu sprechen und ihre Interessen quasimonopolistisch zu vertreten, in vielen Ländern durch den Aufschwung von Ökologie- und Friedensbewegung erschüttert, der sich zumeist an den Gewerkschaften vorbei vollzog. Und drittens brachte die rasche Einführung neuer Technologien in Produktion und Verwaltung mit ihren immer noch unabsehbaren Folgen für Qualifikation, Arbeitsorganisation und -bedingungen, Arbeitslosigkeit und Arbeitnehmerbewußtsein den jahrzehntelang gepflegten selbstbewußten „Technischen-Fortschritt-Optimismus“ ins Wanken.

Die großen nationalen Gewerkschaftsbewegungen in Europa waren in dieser Zeit offenbar paralytisch. Dies gilt sowohl für die Bundesrepublik Deutschland, wo kein einziger flächendeckender, zukunftsweisender Tarifvertrag verabschiedet werden konnte und die politische Regierung sich zuungunsten der Gewerkschaften nach rechts verschob; dies gilt auch für Italien, wo ein letztlich unproduktiver Abwehrkampf um Teile der Lohngleitkala die Gewerkschaftskräfte so erschöpfte, daß für eine zukunftsorientierte Tarif- und Sozialpolitik wenig übrigblieb; dies gilt selbst für Frankreich, wo ein zwischenzeitlicher Fortschritt in den beiden ersten Jahren der Linksregierung vor allem auf der politischen Ebene, und damit den Gewerkschaften in der öffentlichen Meinung nicht ohne weiteres zurechenbar, erreicht wurde, während die Austeritätswende von den Gewerkschaften relativ diszipliniert mitgetragen

wurde (eine eingehende Analyse der möglicherweise abweichenden Politik der französischen KPF und in ihrem Gefolge auch des größten Gewerkschaftsdachverbandes CGT nach dem Bruch der Volksfront im Sommer 1984 ist zur Zeit noch nicht leistbar); und schließlich gilt dies besonders für die britische Gewerkschaftsbewegung, der von der Regierung kaum verhüllt der Kampf bis aufs Messer angesagt wurde und die bis zur Auseinandersetzung um die Schließung der Kohlenminen Einfluß und Widerstandskraft wie keine andere westliche Gewerkschaftsbewegung einbüßte.

Auch ein Überblick über kleinere Gewerkschaften in den Niederlanden, Belgien und Dänemark zeigt ein deutliches Zurückweichen vor den Krisenfolgen und eine Bereitschaft zur Übernahme von Krisenopfern wie Lohnabbau, Sozialstaatsabbau und letztlich die Akzeptanz verminderten politischen Gewichts. Lediglich in den traditionell extrem sozialpartnerschaftlichen Systemen Öster-

reichs und Schwedens konnten gewerkschaftspolitische Zentralpositionen wie beschäftigungsorientierte Wirtschafts- bzw. Arbeitspolitik in nationaler Isolation behauptet werden, ohne daß davon ein nennenswerter Sog auf andere Länder und Gewerkschaftsbewegungen ausgegangen wäre.

Die Situation der Gewerkschaften bis 1983 stellte sich weltweit als ein Gemisch aus Resignation und Anpassungsbereitschaft an die krisenhaften Rahmenbedingungen dar, wesentlich geprägt durch theoretische Analysedefizite, praktische Handlungslosigkeit, vage Hoffnung auf den mittelfristigen Erfolg von Modernisierungsstrategien, rückläufige Organisationsquoten bzw. Mitgliederzahlen und dem Versuch, wenigstens die Kernmitgliedschaft der Facharbeiter zu halten. Dieses ist am deutlichsten bei den im folgenden nicht näher behandelten US-amerikanischen und japanischen Gewerkschaften zu beobachten, trifft aber in der Tendenz auch auf die meisten europäischen Gewerkschaften zu.

II. Das analytische Interesse — die Frage nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den nationalen Gewerkschaftsbewegungen

Die Gewerkschaftsperspektive Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre war trotz einzelner verbaler oder punktuell programmatischer Ansätze (qualitatives Wachstum, Umweltinvestitionen, Vollbeschäftigungskonzepte traditionell keynesianischer Prägung) faktisch eher durch ein „Einigeln“ und „Überwintern“ als durch eine aktive, umsetzungs- und durchsetzungsbezogene, autonome Zukunftsorientierung und der neuen weltwirtschaftlichen Situation entsprechende alternative Vorschläge auf den Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik gekennzeichnet. Dies lag nicht nur am Wechsel der Regierungen und ihrer Wirtschaftskonzeptionen, sondern auch am Unvermögen der Gewerkschaften, von einer kooperationsorientierten, integrativen Politik bis Ende der siebziger Jahre unter sich schnell weiter verschlechternden ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen Anfang der achtziger Jahre auf eine eigenständige und die kritischen gesellschaftlichen Anstöße (Friedenspolitik, Rüstungsdiskussion, Technikkritik, Wachstumskritik, Umweltsensibilität, Zukunft der Arbeit) assimilierende Politik umzuschalten.

Das Jahr 1984 könnte aber — und das ist die Generalthese der folgenden nationalen Einzelanalysen — in einem Orwell entgegengesetzten Sinn nicht zum „Jahr Eins“ der totalen

Resignation der Gewerkschaften vor einer unbeeinflussbaren, sachgesetzlichen techno-ökonomischen Entwicklung, sondern zum lange überfälligen Beginn einer Restrukturierung der gewerkschaftlichen Handlungsmacht und damit zum Beginn des Widerstandes gegen die bisher vorherrschenden Krisenbewältigungsstrategien werden²⁾. Dies wird nicht nur anhand der offenen Auseinandersetzungen in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch aus dem eher verborgenen Potential grundsätzlich anpassungsorientierter Gewerkschaften sozialpartnerschaftlicher Herkunft (relativer Erfolg einer aktiven Beschäftigungspolitik, deutliche Ansätze zu einer Struktur- und Investitionslenkung, Entwicklung bisher vernachlässigter gewerkschaftlicher Handlungsebenen) und den verschiedensten unkoordinierten Einzelformen des Widerstandes in vielen nationa-

²⁾ Diese These widerspricht damit direkt der pauschalen Generalthese des Prokla-Bandes 54, Gewerkschaftsbewegung am Ende?, Berlin 1984. Vergleiche dazu besonders das Editorial: „(Es ist) um so erstaunlicher, wenn in einer Reihe von Beiträgen dieses Heftes Abschied genommen wird von Hoffnungen und Erwartungen in die Gewerkschaften als Akteure progressiver sozialer Veränderungen und des Klassenkampfes, wenn die Gewerkschaften im wesentlichen als konservative soziale Kraft dargestellt werden“ (S. 3).

len Gewerkschaften (z. B. Streiks in Belgien, Auseinandersetzungen in Staatsbetrieben in Frankreich) geschlossen. Die zentralen, spektakulären Widerstandsaktionen innerhalb oder außerhalb des geltenden Ordnungsrahmens stellen nur die Spitze des Eisberges dar. Die genauere Untersuchung zeigt darüber hinaus ein breites Spektrum von zwar vereinzelt, zumeist noch unkoordinierten, aber trotzdem oft recht wirkungsvollen Widerstandsaktionen gegen die Verschlechterung von Arbeits- und Lebensbedingungen, die jederzeit zum Ausgangspunkt einer systematischen Offensive der Gewerkschaften werden Ausgehend von dieser Lagebeurteilung ergibt sich die analytische Vorgehensweise. Daten zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad, zur Arbeitslosigkeit, zur gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung und den Wachstumsraten belegen in einem ersten Schritt für die großen Länder Europas gemeinsame Tendenzen der Nationalstaaten, zeigen aber auch die jeweils relative Position des Landes und damit den Handlungsrahmen der Gewerkschaften im Vergleich zueinander auf. In einem

zweiten Schritt werden Grundzüge der gewerkschaftlichen Struktur und des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses genannt, um auf diesem Hintergrund dann drittens die Veränderungen der Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden und besonders des Staates (Korporatismusdiskussion) unter den verengten Rahmenbedingungen zu behandeln. Viertens werden im Hauptteil der nationalen Analysen die aktuellen Gewerkschaftspolitiken und ihre Veränderungstendenzen geschildert, interpretiert und auf wahrscheinliche Zukunftsperspektiven untersucht. Im abschließenden übergreifenden Teil werden die aus dem nationalen Vergleich gewonnenen Erkenntnisse systematisiert und die besonderen gewerkschaftlichen Problemstellungen und Gefährdungspotentiale herausgefiltert. Aus der Gesamtanalyse der Entwicklung seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre über den potentiellen Wendepunkt 1984 werden in europäischer Perspektive die wichtigsten Handlungserfordernisse der Gewerkschaften für die nächsten Jahre festgestellt.

III. Bundesrepublik Deutschland – Besinnung auf die eigene Kraft

Mit einer gewerkschaftlichen Organisationsquote von etwas über 40% nimmt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich einen Mittelplatz ein, die Arbeitslosenquote von 8,5% ist im europäischen Vergleich noch relativ günstig, ebenso die Preisentwicklung sowie die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 1984 jeweils schätzungsweise 2 bis 3%. Mit Ausnahme der Inflationsrate zeigen aber diese Daten im Zeitreihenvergleich analog zu den übrigen hochindustrialisierten Staaten ein deutliche Verschlechterungstendenz. Die Wirtschafts- und Gesellschaftskrise trifft die Bundesrepublik also nur marginal schwächer. Allerdings sind die Gewerkschaften strukturell vergleichsweise gut zur Verteidigung der Arbeitnehmerinteressen gerüstet. Drei Strukturprinzipien der dominierenden DGB-Gewerkschaften garantieren eine zumindest formal relativ hohe Durchsetzungskraft:

— das Prinzip der Einheitsgewerkschaft, das trotz kleiner konkurrierender Organisationen im internationalen Vergleich relativ weitgehend realisiert ist;

— das Prinzip der Industriegewerkschaften, d. h. die betriebseinheitliche gewerkschaftliche Organisierung;

— eine zentrale Orientierung bei der Gewichtung der kollektiven und auch politischen

Verhandlungsebenen der Gewerkschaften, die institutionell und informell einen sicheren und engen Kontakt in den gewerkschaftlichen Außenbeziehungen zu Unternehmerverbänden, Parteien und Staat erlaubt.

Trotzdem hätte noch zu Beginn der achtziger Jahre niemand zu prognostizieren gewagt, daß es ausgerechnet die deutschen Gewerkschaften sein würden, die 1984 mit klassischer Tarifautonomie das Ziel einer wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden mit vollem Lohnausgleich propagierten und damit die Dominanz der Arbeitgeber bei den Nutzungsbedingungen der Arbeitskraft unter den verschlechterten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen in Frage stellten. Ähnlich wie in vielen anderen Ländern war eine liberal-sozialdemokratische Regierungsära zu Ende gegangen, die Massenarbeitslosigkeit stieg in Schüben immer weiter an, der sukzessive Abbau der sozialen Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates intensiviert sich, die Gewerkschaften mußten erhebliche Verluste bei der Mitgliederzahl hinnehmen³⁾ und die im internationalen Vergleich einma-

³⁾ 14 der 17 Mitgliedsgewerkschaften verloren auch 1983 Mitglieder, insgesamt über 100 000 (-1,3%), davon war die IG Metall mit über 40 000 Verlusten am stärksten betroffen. Gleichwohl stieg die Organisationsquote aufgrund der noch stärker rückläufigen Zahl der Erwerbstätigen (-1,8%)

lige Mäßigung in tariflichen Lohnabschlüssen (mehrere Jahre hintereinander Reallohnverluste) wurde keineswegs durch eine wenigstens informelle Bereitschaft zur Kooperation zwischen Staat und Gewerkschaftsspitzen honoriert. Die Regierung nahm im Gegenteil in den Tarifkonflikten offen zugunsten der Arbeitgeberposition Partei, stellte öffentliche Überlegungen zu einem Verbändegesetz an und versuchte, die prekär gespaltene, interne Situation der Gewerkschaften durch die gesetzliche Favorisierung der Vorruhestandsregelung gegenüber der Wochenarbeitszeitverkürzung noch zu verschärfen. Die Situation stellte sich für die deutschen Gewerkschaften seit Ende der siebziger Jahre folgendermaßen dar:

— Die Krisenanalyse zeigte nun klar die Dominanz von epochalen strukturellen Brüchen und langfristiger Wachstumsschwäche an und damit den Abschied von der gerade in den Gewerkschaften lange gehegten Wunschvorstellung einer wenn auch vertieften, so doch letztlich nur konjunkturell bedingten Krise.

— Die traditionelle gewerkschaftliche Basis der qualifizierten Industriearbeiterschaft schmolz mit dem Schrumpfen der von der Strukturkrise besonders betroffenen Schlüsselbranchen Eisen und Stahl, Bergbau, Maschinenbau, Druckindustrie und Textilindustrie, während es den Gewerkschaften nur sehr unzureichend gelang, Beschäftigungsgruppen wie Angestellte, Beamte, aber auch Frauen, Jugendliche und generell die Randarbeitnehmergruppen von der Notwendigkeit gewerkschaftlicher Organisation zu überzeugen.

— Die Massenarbeitslosigkeit und der Druck der Reservearmee von Arbeitssuchenden auf den Arbeitsmarkt verschlechterte die Verhandlungsposition der Gewerkschaften bei den Verteilungsauseinandersetzungen und spaltete tendenziell den von ihr vertretenen „Faktor Arbeit“ in Arbeitsplatzbesitzende und Arbeitssuchende auf.

— Der Versuch der Gewerkschaften, in dieser kritischen Lage einen stärkeren Bezug zwischen Apparat und Mitgliedschaft durch die Regionalisierung der Tarifverhandlungen, die Erprobung einer neuen Beweglichkeit bei Tarifkämpfen, die Ausweitung der Mitbestimmung auch auf Arbeitsplatzebene und eine arbeitsrechtliche Offensive herzustellen, wurde von den Arbeitgebern mit offener oder kaschierter Unterstützung des Staates/der Regierung bekämpft. Diese setzten auf die Zentralisierung der Tarifverhandlungen, blockten erfolgreich Initiativen zur Mitbestimmung ab, erreichten eine extensive Ausle-

gung des Aussperrungsrechtes und höhlten die Verbindlichkeit kooperativer Absprachen aus.

Als 1984 einige wichtige Manteltarifvereinbarungen zur Arbeitszeit ausliefen, entschlossen sich zunächst fünf Mitgliedsgewerkschaften im DGB, darunter die dann streikaktiven IG Metall und IG Druck und Papier, um die Einführung der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich zu kämpfen. In diesem anspruchsvollen Ziel vereinigten sich ganz unterschiedliche Reaktionen auf und Perspektiven über die aktuelle Wirtschafts- und Gesellschaftskrise hinaus⁴⁾:

— Ein weiteres Ansteigen der Massenarbeitslosigkeit sollte über die Umverteilung der Arbeit verhindert werden. Damit würde die Entsolidarisierung von Beschäftigten und Arbeitslosen unterbunden.

— Ein weiteres Absinken der Massenkauflkraft sollte über die Stabilisierung des Reallohniveaus vermieden werden.

— Eine bessere Vereinbarkeit der unterschiedlichen Anforderungen von Beruf und Familie bzw. Arbeit und Freizeit sollte über die tägliche Verkürzung der Arbeitszeit erreicht werden.

— Eine weitere Gefährdung der Arbeitskraft und der Gesundheit durch wachsende Arbeitsbelastungen infolge ungünstiger Dauer und Lage der Arbeitszeit sollte vermieden werden.

— Der betriebliche Widerstand gegen steigende Leistungsanforderungen und umfassende Rationalisierungsmaßnahmen sollte gestärkt werden.

— Die individuelle Flexibilisierung der Arbeitszeit allein nach Betriebserfordernissen sollte vermieden werden.

Generell ging es also darum, der Ausweitung der unternehmerischen Verfügungsgewalt über die Anwendungsbedingungen der menschlichen Arbeitskraft bezüglich Preis, Arbeitszeit und Arbeitsorganisation auch unter den restriktiven Rahmenbedingungen der Krise Einhalt zu gebieten. Die Gewerkschaften versuchten, im Vertrauen auf die eigene Kraft die zunehmende Asymmetrie der gesellschaftlichen Machtverteilung zu ihren Ungunsten zu stoppen und ihre Handlungsfähigkeit nach außen gegenüber dem Tarifkontra-

leicht an, und der Rückgang war etwas geringer als im Vorjahr; vgl. Die Quelle, (1983) 5, S. 312 ff.

⁴⁾ Vgl. dazu G. Bäcker/R. Bispinck, 35-Stunden-Woche, Argumente zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und für mehr Zeit zum Leben, Berlin 1984.

henten und den staatlichen Institutionen, aber auch nach innen gegenüber ihrer verunsicherten Mitgliedschaft zu beweisen. Dies gelang mit dem Abschluß der 38,5-Stunden-Woche — bei der IG Metall allerdings mit dem Flexibilitätszusatz, daß die neue Wochenarbeitszeit nur einen Durchschnittswert darstellen sollte — bei vollem Lohnausgleich und einer relativ kurzen Laufzeit bis Ende 1986 nur ansatzweise⁵⁾.

Doch wurde das Arbeitszeittabu der Unantastbarkeit der 40-Stunden-Woche nach mehrwöchigem harten Streik und extensiver Aussperrungspraxis durchbrochen und in der nun anlaufenden betrieblichen Nachverhandlungsrunde besteht die Möglichkeit, Überstundenregelungen, wichtige Arbeitsbedingungen und Belastungsgrenzen sowie Kontrollrechte des Betriebsrates in Betriebsver-

einbarungen festzuschreiben. Welch hohen Stellenwert dieser Abschlußkompromiß in den Augen der ausländischen Gewerkschaften hat, zeigt beispielhaft die Reaktion der italienischen CGIL: „In der Bundesrepublik Deutschland ist der härteste Arbeitskampf seit einem halben Jahrhundert zu Ende gegangen. (Es) wurde eine Mauer durchbrochen: die 40-Stunden-Woche. Und das in einem Land, dessen Wirtschaft immer noch die stärkste des Kontinents ist und dessen Gewerkschaften in den vergangenen Jahren als wenig kampfbereit erschienen. Mit dieser Erregungsgeschäft gehört die Gewerkschaftsbewegung der Bundesrepublik Deutschland zur Vorhut der Arbeiterbewegung in Europa beim Einsatz für die Rechte der Arbeiterschaft, für eine menschliche Arbeitswelt und besonders für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.“⁶⁾

IV. Italien — der lange Abschied vom Heißen Herbst

Mit einer rückläufigen Organisationsquote von offiziell noch 43%⁷⁾, einer Arbeitslosenquote von 10,6% (dazu der höchsten Jugendarbeitslosigkeit in Europa), einer Inflationsrate von über 15% und einer Bruttosozialprodukts-Wachstumsrate von 2,9% stellt sich die Krisensituation für die Gewerkschaften in Italien schärfer als in der Bundesrepublik. Zudem sind sie organisatorisch schlechter gerüstet, obwohl sich in den siebziger Jahren erhebliche Veränderungen ihrer Struktur und ihres Selbstverständnisses ergaben⁸⁾. Der Organisationsgrad stieg von rund 30% Ende der siebziger Jahre an, wobei allerdings die traditionelle Schere zwischen relativ hohem Organisationsgrad im industrialisierten Norden — und hier besonders im Metallbereich (über 60%) — und dem unterindustrialisierten, halb feudal-landwirtschaftlich strukturierten Süden nicht überwunden werden konnte.

⁵⁾ Eine erste umfangreiche und detaillierte Analyse und Einschätzung von Chancen und Risiken dieses Abschlusses gibt J. Kurz-Scherf, *Arbeitszeit im Umbruch — Analyse und Dokumentation der neuen tariflichen Arbeitszeitbestimmungen*, WSI-Arbeitsmaterial, (1984) 4.

⁶⁾ Vgl. *Südtiroler Arbeiterzeitung* (Monatszeitschrift des AGB/ CGIL), (1984) 7/8, S. 1.

⁷⁾ Allein die CGIL hat seit 1978 rund eine halbe Million Arbeitnehmer an Mitgliedern verloren. Numerisch werden diese Verluste durch die Aufnahme von Pensionären ausgeglichen, die heute schon über 25% der insgesamt ca. 8 Millionen italienischen Gewerkschaftsmitglieder stellen und natürlich keinerlei Einfluß auf die Entscheidungen haben.

⁸⁾ Vgl. dazu zusammenfassend W. Lecher, *Gewerkschaften im Europa der Krise — Zur Zentralisierung und Dezentralisierung gewerkschaftlicher Organisation und Politik in sechs Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, Köln 1981, S. 131 ff.

Die scharfe ideologische Trennung zwischen den großen Richtungsgewerkschaften CGIL (kommunistisch-sozialistisch orientiert), CISL (christlich-linkskatholisch-sozialistisch orientiert) und UIL (sozialdemokratisch-republikanisch orientiert), welche die gewerkschaftsinternen Auseinandersetzungen bis Mitte der sechziger Jahre prägte, wurde infolge der auf Betriebsebene einheitlich geführten Arbeitskämpfe im „Heißen Herbst“ 1969 abgeschwächt; es wurden neue Formen der Zusammenarbeit gefunden. So besteht seit 1972 eine paritätische Dachföderation der drei großen Bünde, und die Metallgewerkschaften haben sich bereits 1970 zur einheitlichen Einzelgewerkschaft FLM zusammengeschlossen und dadurch zusätzliches Gewicht in der Gewerkschaftsbewegung und in den Auseinandersetzungen mit den privaten und staatlichen Metallarbeitgebern erreicht. Kaum berührt von dieser Entwicklung wurde allerdings die unterschiedliche sektorale Verankerung der Bünde. Nach wie vor ist der überwiegende Teil der CGIL-Mitglieder (55%) in der Industrie beschäftigt, während CISL und UIL mit jeweils 30% einen überproportional hohen Anteil der im öffentlichen Bereich Beschäftigten organisieren.

Seit dem Ende der siebziger Jahre lassen sich drei Phasen der Entwicklung gewerkschaftlicher Politik unterscheiden⁹⁾.

⁹⁾ Zu den Erfolgen der italienischen Gewerkschaftsbewegung in der Tarifpolitik und den Einheitsbestrebungen in den Betrieben (Delegiertenbewegung) und auf nationaler Ebene zu Dachkonföderation vgl. W. Lecher, *Gewerkschaftsstruktur und Tarifpolitik in Italien*, in: WSI-Mitteilungen, (1977) 1, und ebd.: *Der nationale 3-Jahres-Tarifver-*

Von 1977 bis 1979 wurde auf der Grundlage des sogenannten EUR-Kompromisses (eine Art informeller Sozialvertrag) auf eine aktive, expansive Lohnpolitik zugunsten von staatlichen/unternehmensabhängigen Zusagen einer qualitativ orientierten Politik in den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Entwicklung des Südens und einer Steuer- und Gesundheitsreform verzichtet. Ganz ähnlich wie beim etwas früher eingeleiteten „Social Contract“ in Großbritannien konnten die Gewerkschaften zwar intern — wenn auch mit Mühe — ihre Politik des Lohnverzichts durchsetzen und realisieren, erhielten aber nur höchst unzureichende und enttäuschende Gegenleistungen in Form von nicht realisierten Gesetzentwürfen oder einer völlig unzulänglichen Ausführungspraxis. Letztlich führte auch in Italien der Versuch, eine tragfähige konzertierte Aktion unter den restriktiven Rahmenbedingungen der Krise einzurichten, nur zu einer gefährlichen zusätzlichen Schwächung der Gewerkschaftsbewegung, die auf der zentralen Ebene durch den Mißerfolg an Glaubwürdigkeit verlor und auf der dezentralen Ebene den Ablösungsprozeß der Basisdelegierten und die Entwicklung autonomer Betriebs- und Professionsgewerkschaften beschleunigte.

Vor dem Hintergrund einer weiter verschlechterten ökonomischen Situation, der Drohung von Staat und Unternehmerverbänden, einseitige Entscheidungen im Fall von „mangelnder Verhandlungsbereitschaft“ der Gewerkschaften zu treffen, und der geschwächten Position dieser Gewerkschaften selbst, akzeptierten diese schließlich in der zweiten Phase im Januar 1983 ein zentrales Rahmenabkommen zur Bekämpfung der Inflation, in dem sie zum ersten Mal eine Kürzung der „Scala mobile“ hinnehmen mußten und dafür lediglich einige Vorteile bzw. Sicherungen der stabilen Facharbeiter-Kerngruppen in den noch gesicherten Wirtschaftsbereichen erreichten. Damit war zum ersten Mal seit den Herbstunruhen 1968 das geheiligte Prinzip der Egalitätsklausel gewerkschaftlicher Vertretungspolitik — wie sie etwa ganz deutlich noch den Sozialvertrags-Verhandlungen zugrunde lag — entscheidend durchbrochen.

V. Großbritannien — Ansätze eines zukunftsorientierten Abwehrkampfes

Die noch relativ hohe gewerkschaftliche Organisationsquote von über 50% ist seit Ende der siebziger Jahre sehr stark rückläufig¹⁰⁾,

trag der italienischen Metallgewerkschaften (FLM) vom 1. Mai 1976.

¹⁰⁾ Allein von 1979 bis 1983 verlor der TUC unge-

Es erstaunt daher auch nicht, daß genau diese Bruchstelle ein Jahr später die dritte, bisher kritischste Phase der Entwicklung einleitete, als von der Regierung nach ergebnislosen Verhandlungen mit Arbeitgebern und Gewerkschaften ein Anti-Inflations-Pakt mit einer weiteren Reduzierung des egalitär wirkenden Lohnausgleichs per Gesetzesdekret durchgedrückt wurde. Obwohl die komplizierte innen-, partei- und regierungspolitische Situation die praktische Umsetzung bisher verhinderte, wurde die in der Dachkonföderation vereinheitlichte Gewerkschaftsbewegung Italiens an den Rand der Spaltung geführt. Die den Regierungsparteien näherstehenden Bünde CISL und UIL akzeptierten die Aushöhlung der Lohnindexierung und wurden darin vom sozialistischen Flügel des größten Gewerkschaftsbundes CGIL unterstützt. Dagegen lehnte der kommunistisch orientierte Flügel dieses Bundes, auf die Stimmen der radikalisierten Fabrikräte gestützt, unter dem Eindruck massiver Abwanderungen der Mitgliederschaft in autonom-partikuläre Interessenvertretungen jede Veränderung der Lohnanpassungsmechanik ab.

In dieser sehr gefährlichen Situation scheint der Tarifabschluß einer verkürzten Arbeitszeit in der Bundesrepublik Deutschland von den italienischen Gewerkschaften als Chance erkannt zu werden, aus der Sackgasse der von der Regierung diktierten Lohnanpassungs- und Inflationsproblematik herauszukommen, sich auf die Formel der Wochenarbeitszeitverkürzung (wahrscheinlich 35 Stunden ohne vollen Lohnausgleich) zu konzentrieren und sich damit wieder enger zusammenzuschließen. Es ist also zu erwarten, daß die italienische Gewerkschaftsbewegung im nächsten Jahr — 1985 mit auslaufenden Manteltarifen — das erste Mal nach den letzten tarifpolitischen Erfolgen Mitte der siebziger Jahre unabhängig vom Einfluß der den Richtungsge- werkschaften zugeordneten politischen Parteien und einheitlich eine progressive, zukunftsorientierte und den Problemen der neuen Technologien und der Arbeitslosigkeit angemessene Tarifstrategie entwickelt.

die Arbeitslosenquote ist unter den großen europäischen Industriestaaten mit knapp 12%

fähr 2,5 Mill. Mitglieder und umfaßt nun noch etwas über 10 Mill. Arbeitnehmer. Die größte Einzelgewerkschaft, TGWU, nahm in dieser Zeit von 2,1 auf 1,6 Mill. Mitglieder ab.

die höchste, die Wachstumsrate bewegt sich im Durchschnitt, allein die Inflationsrate ist in den letzten beiden Jahren — wohl auf Kosten der anderen hier vorgestellten Indikatoren — drastisch zurückgegangen. Zudem hat die britische Gewerkschaftsbewegung mit massiven organisatorisch-internen Problemen zu kämpfen¹¹⁾. Auf dezentraler Ebene werden zwischen Betriebsführung (Management) und Shop Stewards und ihren Komitees oft Abkommen geschlossen, die zentral vereinbarten Richtlinien nicht entsprechen und zudem die Perspektive auf betrieblicher Ebene auf den quantitativen Tarifaspekt konzentrieren.

So kommt es zu der doppelt gespaltenen Situation, daß auf betrieblicher Ebene Fragen der Löhne und Gehälter progressiver behandelt werden, während auf zentraler Ebene der quantitative Aspekt restriktiv, dafür aber qualitative Bestandteile der Tarifpolitik mit dem Schwerpunkt bei den verschiedenen Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung vergleichsweise intensiv diskutiert werden. Die Diskrepanz innerhalb der britischen Gewerkschaftsorganisation zwischen Dachverband und von ihm ausgehenden Organisationsprinzip und betrieblicher Gewerkschaftsvertretung durch die Shop Stewards und darauf aufgebauter Organisationsstruktur bestimmt die britische Gewerkschaftspolitik in ihrer Widersprüchlichkeit, aber auch Widerstandsfähigkeit gegenüber den immer massiveren, inzwischen permanenten Versuchen der Einschränkung gewerkschaftlicher Autonomie. Diese Doppelstruktur hat Gründe, die vor allem in der historischen Entwicklung der Gewerkschaften, aber auch in den anderen ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu suchen sind.

Herausragende Kennzeichen, die die britische Gewerkschaftsbewegung von den kontinentaleuropäischen unterscheiden, sind das Multigewerkschaftsprinzip und die daraus resultierende Zersplitterung in viele Einzelgewerkschaften, die sehr enge, halb institutionelle Verbindung der Gewerkschaft mit der Labour-Partei, closed-shop-Regelungen (vollständige Organisierung eines Betriebs in nur einer Gewerkschaft) verschiedener Abstufung und ein auf individuellen Schutz abgestelltes Arbeitsrecht mit entsprechend freizügiger Arbeitskämpfungregelung. Jedes dieser vier wesentlichen Konstitutionsmerkmale beinhaltet Erklärungsmomente für die dualistische Struktur der britischen Gewerkschaftsorganisation und deren Pole TUC und Shop Stewards:

¹¹⁾ Vgl. dazu im Überblick W. Lecher, Gewerkschaften im Europa... (Anm. 8), S. 108ff.

— Das Multigewerkschaftsprinzip schafft sowohl Abgrenzungskonflikte zwischen den einzelnen im Betrieb vertretenen Gewerkschaften als auch Konflikte in der Interessenvertretung gegenüber dem betrieblichen Management. Der objektive Druck, sich auf betrieblicher Ebene in Komitees, denen Shop Stewards verschiedener Gewerkschaftszugehörigkeit angehören, zusammenzuschließen, konterkariert aber die einzelgewerkschaftliche Zersplitterung und stärkt die betriebliche Eigenständigkeit der Stewards.

— Die enge Verbindung der Gewerkschaften mit der Labour-Partei besonders auf Dachverbandsebene und die Tendenz zur Übernahme parteipolitischer Programmatik in die Gewerkschaftsbewegung ohne die Ausformulierung eigener Vorstellungen trägt zum gewerkschaftlichen Pragmatismus und der Tendenz bei, vor allem unter Labour-Regierungen eine starke Einbindung in staatliches Krisenmanagement zu akzeptieren, was aber von der betrieblichen Tarifpolitik der Shop Stewards oft nicht toleriert wird.

— Closed-shop-Regelungen stärken die Verhandlungsposition der Shop Stewards, indem sie die Gewerkschaftsvielfalt im Betrieb reduzieren und die quantitative Organisationsbasis vergrößern, implizieren aber zugleich eine erhöhte Unabhängigkeit von der offiziellen Gewerkschaftsorganisation und werden daher auch von vielen Betriebsführungen unterstützt.

— Da das Arbeitsrecht zwar (noch) keine formalen Rechtsregelungen kennt, die ein Streikrecht positiv als Grundrecht definieren, aber Rechtsvorschriften existieren, die den Streikenden Rechte gewähren, zudem Tarifverträge in der Regel unverbindliche Absichtserklärungen, nicht einklagbar und nicht an eine Friedenspflicht gebunden sind, ist eine ständige Konfliktbereitschaft der Arbeitnehmer und ihrer betrieblichen Gewerkschaftsvertreter nötig, um einmal erreichte Errungenschaften zu sichern. Die britische Gewerkschaftsbewegung ist existentiell auf ein hohes, latentes betriebliches Konfliktniveau angewiesen.

Dies war die organisatorisch-strukturelle Ausgangslage, als mit dem Erfolg der konservativen Partei bei den Wahlen 1979 auch der politische Versuch beendet wurde, im Rahmen eines „Sozialkontrakts“ zwischen Labour und den Gewerkschaftsspitzen der Wirtschaftskrise ihre gesellschaftspolitische Sprengkraft zu nehmen. Dabei waren die ökonomischen Probleme des Landes aufgrund seiner industriellen Überalterung, seiner geringen Produktivität und dem Zerfall des ko-

lonialen Erbes schon zu Beginn der siebziger Jahre größer als in vielen anderen hochindustrialisierten Ländern, und die Arbeiterbewegung befand sich mit ihrem traditionellen keynesianisch-nachfrageorientierten Ansatz bei mangelhafter internationaler Wettbewerbsfähigkeit in der Defensive.

Aber erst die mit beispielloser Rigorosität durchgeführte Roßkur des neoklassisch-monetaristischen Wirtschaftskonzepts, ergänzt durch ihm konforme Maßnahmen wie Abbau der Sozialleistungen, Erlaß gewerkschaftsfeindlicher Gesetze, Privatisierungsmaßnahmen und Druck auf die Arbeitnehmer durch gezielte Inkaufnahme von Massenarbeitslosigkeit zeigten die ersten Schwächen von Labour und den Gewerkschaften auf. Erstens schadete die Identifikation von beiden in weiten Teilen der Öffentlichkeit einer jeweils eigenständigen, abgrenzbaren und glaubwürdigen Positionsfindung. Zweitens fiel in die Zeit der Labour-Regierung und ihres Sozialpakts mit den Gewerkschaften Mitte der siebziger Jahre die erste Krisenphase, und es zeigte sich, daß die damalige Wirtschaftspolitik versagte. Drittens griffen die alten Mechanismen und die breite Solidarität der „Arbeiterkultur“ angesichts neuer Medien, einer immer stärkeren Individualisierung von Arbeit und Leben und dem Rückgang des Anteils der Massenfabrikation mit ihrer typischen Arbeitsorganisation nicht mehr im bisher gewohnten Maß. Auch die Praxis des „closed shop“ erzeugte unter diesen Bedingungen eher Karteileichen, als daß sie die bei dezentralisierten, betriebsorientierten Arbeitsbeziehungen so nötige Motivation und Engagement der Beschäftigten stärkte und sicherte.

Die konservative Regierung sagte den Gewerkschaften gleichzeitig offen den Kampf an, indem sie in zwei „Employment-Acts“ 1980 und 1982 das Streikposten-Recht einschränkte, bei inoffiziellen Streiks Schadensersatzklagen ermöglichte, politische Streiks untersagte und darüber hinaus plant, die Tariffreiheit der Gewerkschaft im öffentlichen Dienst zu beschneiden, dagegen aber einen „Kampf-Fonds“ für bestreikte Arbeitgeber einzurichten¹²⁾. Darüber hinaus brach sie die Kontakte zu den Gewerkschaften in den zentralen, meist drittelparitätischen Besprechungs- und Kontrollinstitutionen ab und griff statt dessen direktiv — offen oder verdeckt — in die Tarifbeziehungen besonders des öffentlichen Industrie- und Dienstleistungsbereichs ein.

Diese Frontalangriffe, die rapide Erhöhung der Massenarbeitslosigkeit, der relative Er-

¹²⁾ Vgl. Handelsblatt vom 30. 5. 83 „Geheime Papiere bringen Fernziele an den Tag“.

folg der Regierung in der Währungs- und Inflationspolitik, die Dauerpropaganda des Gesundheitschumpfens zugunsten des später angeblich sicheren Aufschwungs und die jahrelange konzeptionelle und personelle Handlungsunfähigkeit der Labour-Regierung steuerten die britischen Gewerkschaften in die vielleicht schlimmste Krise ihrer Geschichte. Die Mitgliederzahlen gingen drastisch zurück, die strukturell sowieso schon schwache Handlungseinheit im TUC zerfiel weiter, die Flügelbildung zwischen linken, kampforientierten Gewerkschaften wie Druckern und Bergarbeitern und kooperationswilligen Gewerkschaften nahm zu, die Gegensätze zwischen betrieblichen Shop-Stewards und offiziellen Gewerkschaftsfunktionären auf der regionalen und nationalen Ebene verschärften sich, und bis 1983 demonstrierte das britische Beispiel einer staunenden Weltöffentlichkeit den zügigen Verfall einer der ältesten, kämpferischsten und selbstbewußtesten Gewerkschaftsbewegungen, bedingt durch innere Reformunfähigkeit und vielfältigen äußeren Druck. Gleichwohl scheint seit 1984 diese Tendenz in Frage gestellt und damit auch die Macht derjenigen moderaten Gewerkschaftsführer, die bereit waren, die Verrechtlichung der Gewerkschaft zu akzeptieren, sie auf die neuen Realitäten einzustimmen und den Dialog mit der Regierung aus einer geschwächten Position wieder aufzunehmen.

Drei Bewegungen, die sich zum Teil über Jahre im Schatten der konservativen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik entwickelten, kommen jetzt zur Entscheidung und schaffen ein noch vor kurzem nicht für möglich gehaltenes Mobilisierungspotential für die Arbeitnehmerbewegung und ganz besonders für die Gewerkschaften:

— Der Existenzkampf der Kohlearbeiter und die offene, totale Konfrontation zwischen der Bergarbeitergewerkschaft und dem staatlichen Kohledirektorium schufen eine politische Situation, die derjenigen des Heath-Sturzes 1974 nicht unähnlich ist.

— Durch die beharrliche, praktisch-konkrete und beispielhafte Entwicklung und Verbreiterung einer humanen Technikkonzeption im Rahmen der Rüstungs-Konversionsdebatte (Lucas-Aerospace, CAITS, Ökologie- und Friedensbewegung und ihre Kontakte zu kritischen Gewerkschaftern) wurde ansatzweise ein öffentliches Bewußtsein über die Steuerbarkeit des technischen, ökonomischen und sozialen Wandels geschaffen. Dieses widerspricht offen der laizistischen Marktkonzeption der herrschenden Politik.

— Der auch unter ihren Anhängern sehr un-

populäre Versuch der Thatcher-Regierung¹³⁾, die erfolgreichen kreativen und innovativen Ansätze zu einer Verbindung von Arbeitsplatzbeschaffung und Kontrolle und Humanisierung von Arbeitsbedingungen in den Großstädten über die Auflösung der Bezirksregierungen zu zerstören, schädigt massiv das Ansehen der Regierung und ihrer Politik.

Vor dem Hintergrund des ständigen Zurückweichens und einer zunehmenden Paralyse der Arbeiterbewegung seit 1979 ist diese zukunftsorientierte Regeneration wichtiger Teile der Gewerkschaften auch aus der Perspektive der internationalen Gewerkschaftsbewegung sehr instruktiv, weil sie eine ernst zu nehmende und vielleicht die entscheidende Herausforderung des restriktiven Wirtschaftskurses darstellt, wie eine knappe Analyse des GLEB (Greater London Enterprise Board)-Konzepts zeigt¹⁴⁾. Ausgehend von den Produktkonversionsvorschlägen (Rüstungs- versus sozial nützliche Güter), wie sie von einem Gewerkschaftskomitee bei Lucas-Aerospace und nachfolgend von CAITS (Centre for Alternative Industrial and Technological Systems) diskutiert und entwickelt wurden, übernahm die Labour-orientierte Londoner Bezirksregierung GLC (Greater London Council) 1981 die Idee, auf der Grundlage von regionalen Branchenanalysen ein alternatives regionales Wirtschaftskonzept zur Schaffung von qualifizierten und zukunftsorientierten Arbeitsplätzen aufzustellen. Allein 1983 wurden über 30 Millionen Pfund in die Rettung und Neugründung von Betrieben investiert und zwischen Mai und Oktober des Jahres 2000 Arbeitsplätze in 71 Betrieben erhalten oder neu geschaffen. GLEB — eine selbständige Organisation mit 71 Beschäftigten, einem vom GLC gewählten Aufsichtsrat, dessen Vorsitzender ein hoher Gewerkschaftsfunktionär ist, und einem Jahresetat von z. Z. 140 Millionen Pfund — interveniert bei drohenden Betriebsstillegungen, saniert durch Umstellungen auf neue Produkte und besteht auf der Einführung von Mitentscheidungsrechten der Arbeitnehmer. Das Erfahrungswissen der Industriearbeiter und wissenschaftliche Er-

¹³⁾ Einer Meinungsumfrage zufolge hat Frau Thatcher nicht einmal in ihrem eigenen, bürgerlich-konservativen Wahlkreis Finchley in Groß-London eine Mehrheit für diese Politik hinter sich.

¹⁴⁾ Vgl. dazu R. Klütting, Hier saniert die Bevölkerung in: Wechselwirkung Nr. 20, Februar 1984, und W. Meemken, Produktionsinnovation schafft neue Arbeitsplätze — Alternative Strategien in England, in: Die Mitbestimmung, (1984) 4/5, S. 215ff., und zum gleichen Thema B. G. Spies, Beschäftigungs- und Produktentwicklung — Ausweitung von Mitbestimmungsrechten. Die Kommunalpolitik des Greater London Council (GLC) auf neuen Wegen, ebd., S. 213ff.

kenntnisse werden in Form von dezentralisierten Technologie-Netzwerken — ähnlich den niederländischen Wissenschaftsläden — mit regionalen und/oder fachlichen Schwerpunkten zusammengebracht. In diesen Werkstätten wird mit Unterstützung aus den Universitäten und Forschungsinstituten versucht, Produktvorschläge anwendungsreif zu machen. Gelingt die Produktion, fließt zunächst ein Teil der Gewinne an „Netzwerk“ zurück, später können sich diese Betriebe selbständig machen. Beispiele für erfolgreiche Arbeit sind

- Erstellung eines Prototyps eines windgetriebenen Generators für die Dritte Welt;
- Entwicklung einer eisernen Lunge für den Heimgebrauch;
- Spiel- und Sportgeräte für räumlich begrenzte Kindergärten;
- automatische Zusatztreppe für Behinderte in den Londoner Bussen;
- aber auch ein „Energienetzwerk“, wo sich Mietergruppen gemeinsam über Einsparungsmöglichkeiten bei den Energiekosten informieren und damit selbst experimentieren.

Mit diesen praktisch-konkreten Beispielen sozial sinnvoller Produkt- und Verfahrensinnovationen ist eine präzise politische Philosophie verbunden: Die Befriedigung bisher unbefriedigter, aber latent vorhandener Bedarfe wird durch die gezielte Entwicklung sozial-nützlicher Produkte erreicht; eine Förderung alternativer Eigentumsformen als Kooperativen oder Besitzbeteiligung der Beschäftigten, sowie neue Formen der Arbeitsorganisation werden angestrebt und mit dem Ausbau von Informations- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer verbunden. Dies ist eine Strategie, die sowohl quer zur bisherigen, ziemlich wirkungslosen Arbeiterkontrollideologie der traditionellen Linken¹⁵⁾ wie zum Produktivitätsfetischismus der neuen Rechten liegt. Die konservative Regierung hat diese Bedrohung erkannt und versucht konsequent, über die politische Eliminierung des GLC den alternativen Ansatz des von ihm finanziell getragenen GLEB zu zerstören. Zusammen mit dem Kampf der Bergarbeiter könnte sich aber der von der Bevölkerung unterstützte Kampf um die Erhaltung dieser lokalen und regionalen politökonomischen Alternativen zu einer entscheidenden Bar-

¹⁵⁾ Zum Konzept der „Arbeiterkontrolle“ vgl. D. Albers/W. Goldschmidt/P. Oehlke, Klassenkämpfe in Westeuropa, Reinbek 1971, S. 271ff., und W. Lecher/U. Sieling-Wendeling, Neue Entwicklung in der europäischen Mitbestimmungsdiskussion, in: Das Mitbestimmungsgespräch (1977) 12, S. 221.

riere gegen weitere Einbrüche der konservativen Regierung in die Lebens- und Arbeitswelt entwickeln und zum Ausgangspunkt für

eine zukunftsweisende Restrukturierung der britischen gewerkschaftlichen und politischen Arbeitnehmerbewegung werden.

VI. Frankreich — das Trauerspiel einer gegängelten Gewerkschaftsbewegung

Im hier vorgenommenen europäischen Vergleich weist Frankreich mit rund 22 % die niedrigste Organisationsquote auf, liegt mit einer Arbeitslosenquote von 10,3 % trotz einer zwischenzeitlich nachfrageorientierten Politik allenfalls im Durchschnitt und hat mit einer relativ hohen Inflationsrate von über 10 % und weit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten zu kämpfen. Trotz der Existenz einer Linksregierung mit klarer Mehrheit seit 1981 befinden sich die französische Gewerkschaftsbewegung und vor allem die beiden größten antikapitalistisch eingestellten Bünde CGT (Confédération générale du travail) und CFDT (Confédération française démocratique du travail) in einer äußerst ernsten Krise. Der Niedergang dieser Gewerkschaften datiert zurück bis zur Mitte der siebziger Jahre, d. h. bis zum Beginn der Strukturkrise in den Branchen Stahl, Kohle und Textil. Weder Massendemonstrationen in den am härtesten betroffenen Regionen, die von der CGT favorisiert wurden und mehrmals die Form von politischen Generalstreiks annahmen, noch der von der CFDT unterstützte Versuch, im Rahmen von Arbeiterproduktionskooperativen (autogestion) exemplarisch neue betriebs- und gesellschaftsrelevante Modelle zu schaffen und zu testen, waren auf die Dauer erfolgreich. Die von der damaligen liberal-konservativen Regierung verfolgte Austeritäts- und Modernisierungspolitik führte unmittelbar zu Massenarbeitslosigkeit, Entlassungen und Unsicherheit bei den Beschäftigten schärfte das Arbeitnehmerbewußtsein über die Diskrepanz von verbalen Attacken und praktischer Ohnmacht gerade gegenüber den beiden aktivsten Gewerkschaftsbündeln. Die CFDT und in noch stärkerem Maße die CGT verloren Mitglieder, büßten deutlich an Stimmen bei den Wahlen (Gewerkschaftssektionen, Betriebsratswahlen, Sozialwahlen)¹⁶⁾ ein und waren immer weniger in der Lage, dem sehr konservativen französischen Unternehmertum, aber auch den technokratischen Strategien der politischen Parteien einen autonomen Widerstand entgegenzusetzen.

¹⁶⁾ So ging der Anteil von CGT und CFDT bei den Wahlen zu den Arbeitsschiedsgerichten 1982 gegenüber 1979 um 5,2 % zurück und die Zahl der CGT-Mitglieder von 1975—1980 um 10 %. Ähnliche Tendenzen zeigen sich bei den Betriebsausschuwahlen und der Bilanz der betrieblichen Gewerkschaftssektion; vgl. dazu Prokla 54, 1984, S. 128 ff.

Parallel dazu nahmen die drei reformistischen Gewerkschaftsbünde CGT-FO (Force ouvrière), CGC (Confédération générale des cadres) und die kleine katholische CFTC in der Wählergunst zu. Auch die arbeitnehmerorientierte Politik im ersten Jahr der Linksregierung¹⁷⁾ wurde im Bewußtsein der Öffentlichkeit und großer Teile der Arbeitnehmerschaft weit eher den regierenden Parteien und weniger den Gewerkschaften zugeschrieben.

Als im Juni 1982 ein halbjähriger Lohn- und Preisstopp die von der hohen Inflationsrate und dem wachsenden Außenhandelsdefizit als Folge des nachfrageorientierten nationalen Alleingangs Frankreichs erzwungene Sparpolitik — zunächst mitgetragen von den Gewerkschaften — einläutete, potenzierten sich die Probleme. Selbst das erneuerte Arbeitsrecht, das die Stellung der Gewerkschaften im Betrieb absichern hilft und langfristig auf die institutionelle Verankerung einer echten Verhandlungsbereitschaft beider Seiten abzielt¹⁸⁾, kann in der gegebenen kritischen Situation durch die Forderung nach „Verantwortungsbereitschaft“ und der Vorrangstellung des „Ausdrucksrechts“ des Individuums und kleiner Arbeitsgruppen den kollektiven und systemkritischen Ansatz der beiden großen Linksgewerkschaften unterminieren und damit zu ihrer weiteren Schwächung beitragen. Es ist nicht auszuschließen, daß die auch von ihrer eigenen Wahlklientel hart kritisierten regierenden Linksparteien die ihnen zugerechneten beiden Linksgewerkschaften quasi als Kugelfang für ihre unter den Arbeitnehmern sehr unpopuläre Austeritätspolitik benutzen. Neben diesem politischen Kalkül kann aber zusammenfassend eine ganze Reihe ökonomischer und sozialer Gründe für die enormen Schwierigkeiten der französischen Gewerkschaften genannt werden¹⁹⁾:

¹⁷⁾ Vgl. dazu W. Lecher, Frankreich und USA — Wirtschaftliche und soziale Perspektiven und ihre Konsequenzen für die Gewerkschaften, in: WSI-Mitteilungen (1981), 11.

¹⁸⁾ Zu einer ersten Zusammenfassung und Interpretation dieser Gesetze J. C. Javiller, Les Reformes du Droit du Travail depuis le 10. Mai 1981, Paris 1984, und M. Le Friant, Frankreichs erneuertes Arbeitsrecht, in: Arbeit und Leben, (1984) 3, S. 78 ff.

¹⁹⁾ Vgl. dazu G. Groux, Ch. Lévy, Gewerkschaftskrise und Unternehmensoffensive in Frankreich —

— Die besonders starken Rückschläge der CGT sind wohl der engen Anlehnung dieser Partei an die KPF und deren unpopuläre Politik der Aufkündigung des „Gemeinsamen Programms“ 1978, ihrer starken Verankerung in den am meisten von Entlassungen betroffenen Branchen und ihrer Konzentration auf die abnehmende Gruppe der qualifizierten Facharbeiter zuzurechnen.

— Ab Ende der siebziger Jahre beschränkte sich die Gewerkschaftspolitik faktisch auf die Verteidigung der ab Mai 1968 durchgesetzten Errungenschaften, die aber voll nur der — abnehmenden — Kernarbeiterschaft zugute kam. Eine Politik für die Arbeitslosen, Unqualifizierten und vor allem für die Ausländer²⁰⁾ wurde nicht systematisch betrieben.

— Eine tiefe und noch zunehmende Segmentierung der französischen Arbeitnehmerschaft und damit eine epochale Krise einer klassenbewußten Arbeiterkultur durch die Aufspaltung in Qualifikationsgruppen, Rassegruppen, Geschlechtsgruppen usw., deren privilegierter, stabiler Teil eher der „rationalen“ evolutionären Politik des „Machbaren“ der reformistischen Gewerkschaftsgruppen zuneigt, während der unterprivilegierte, verunsicherte Teil traditionell von den Gewerkschaften zu wenig angesprochen und vertreten wird.

— Die Tendenz zum Abschluß von generalisierten Tarifverträgen in der Abstimmung mit den jeweiligen Regierungen auf zentraler, nationaler Ebene und damit tendenziell das Aussparen von Randgruppen und Randproblemen vor allem im Bereich der sozial Schwachen. In der Krise nehmen diese von gewerkschaftlicher Tarifpolitik vernachlässigten Gruppen und ihre spezifischen Probleme aber zu.

— Schließlich vielfältige Ansätze der Unternehmen vor allem in der Privatwirtschaft, aber auch bereits im verstaatlichten Bereich, mit Hilfe von neuen Managementtechniken, Sozialtechnologien und Formen des Quali-

tätszirkelwesens den gewerkschaftlichen Einfluß auf betrieblicher und Abteilungsebene auszuhebeln und traditionell „linken“ Forderungen nach Abbau der Hierarchien, Problematisierung der Fließarbeit, mehr Mitbestimmung in den Produktions- und Verwaltungsprozessen unter Beibehaltung des Profit- und Produktivitätspostulats scheinbar entgegenzukommen.

Angesichts dieser mehrfachen Krise der Gewerkschaftsbewegung in Frankreich — und es wäre ein schwerwiegender Fehler zu glauben, der desolate Zustand der Linksgewerkschaften würde durch den Aufschwung der reformistischen Gewerkschaften kompensiert, denn in der Vergangenheit war ein informelles Zusammenspiel der beiden Lager mit klarer Rollenverteilung von aggressiv-antikapitalistischen Forderungen und moderat-systembezogenen Übereinkommen die Voraussetzung gewerkschaftlicher Erfolge²¹⁾ — ist die Prognose düster. Ob der Austritt der KPF aus der Regierung der CGT einen größeren Spielraum und vor allem mehr Innovation und Kreativität bei der Diskussion der zukunftsorientierten Fragen der Technologie, Rationalisierung, Flexibilisierung und der Erschließung neuen Organisations- und Handlungspotentials ermöglicht, erscheint fraglich. Dasselbe gilt andererseits für die traditionell trade-unionistische Politik der CGT-FO. Es muß befürchtet werden, daß die spontanen, gewaltsamen und z. T. blutigen Eruptionen in den absehbar nach den Regierungsplänen von Stilllegung und umfangreichen Rationalisierungsmaßnahmen betroffenen Unternehmen des Automobil-, Stahl- und Kohlesektors die Tagesordnung im Frankreich der nächsten Jahre bestimmen. Dann wird sich erweisen, ob die im internationalen Vergleich beachtlichen sozialpolitischen, arbeitsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Reformen der Regierung das Modernisierungskonzept gesellschaftspolitisch absichern und abfedern können. Die rechte Alternative einer solchen Politik — Modernisierung bei gleichzeitigem Abbau des Sozialstaats — formiert sich mit guten Chancen. Eine linke Alternative ist in Frankreich zur Zeit nicht in Sicht.

Das empirische Beispiel einer Industriebranche, in: Prokla 54, S. 109f.

²⁰⁾ Gerade die am meisten unterprivilegierte Gruppe der unqualifizierten ausländischen Arbeitnehmer trug z. B. den Arbeitskampf — auch gegen die moderaten Gewerkschaftspläne besonders der CGT — im Talbot-Konflikt 1983.

²¹⁾ C. Leggewie, Zur Entwicklung der französischen Gewerkschaften, in: Das Argument — Sonderband 85, besonders S. 46ff.

VII. Belgien, Niederlande und Dänemark — Rückzug aus dem Korporatismus

Wenn im folgenden die Gewerkschaftsprobleme dieser drei Länder unter einem gemeinsamen Blickwinkel — der Auflösung korporativer Beziehungsmuster und die Schwierigkeiten, neue Arbeit-/Kapitalbeziehungen zu entwickeln — behandelt werden, soll doch keinesfalls der Eindruck entstehen, daß sich die gewerkschaftlichen Institutionen und Strukturen dieser Länder ebenfalls angleichen. Neben den Regierungswechseln zu Rechts-Mitte-Koalitionen, zuletzt in Dänemark 1982, dem damit implizierten wirtschafts- und sozialpolitischen Schwank zu einer neoklassischen Austeritätspolitik, den sehr hohen Arbeitslosenraten im EG-Vergleich und einer differenzierten Tradition korporativer Beziehungsmuster zwischen Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften besteht nach wie vor eine Reihe wichtiger Unterschiede, deren Bedeutung für die konkreten Probleme der Gewerkschaften in diesen Ländern hoch einzuschätzen ist:

— den Richtungsgewerkschaften in Belgien und den Niederlanden steht eine einheitliche, sozialdemokratisch orientierte Gewerkschaftsbewegung in Dänemark gegenüber;

— den starken regionalen Differenzen in Belgien steht eine homogene Nationalstruktur in den Niederlanden und Dänemark gegenüber;

— während die gewerkschaftlichen Organisationsquoten in Belgien und Dänemark mit 70 bis 80 % die höchsten Europas sind — vor allem aufgrund der von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenunterstützung —, liegt sie in den Niederlanden mit abnehmender Tendenz bei knapp 40 %.

— Während in den Niederlanden seit längerer Zeit eine Dezentralisierung der Tarifpolitik auf Branchen- und vor allem Unternehmensebene zu beobachten ist, teils bewußt von den Gewerkschaften zur stärkeren Einbeziehung der Mitgliedschaft eingeleitet, teils aber auch von den Unternehmen im eigenen Durchsetzungsinteresse erzwungen, spielen in Belgien und Dänemark die zentralen, nationalen Spitzen der Einzelgewerkschaften bzw. des Dachverbandes die wichtigste tarifpolitische Rolle.

Entscheidend aber für die Veränderung der Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern und daher auch für neue Formen gewerkschaftlicher Aktion und gewerkschaftlichen Widerstandes unter Krisenbedingungen in den achtziger Jahren ist die abnehmende Bedeutung zentral-korporativer Institutionen von

Staats- bzw. Regierungsvertretern, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften für die Lösung von Konflikten²²⁾.

Es handelt sich dabei in *Belgien* um den Zentralwirtschaftsrat und den Nationalrat der Arbeit, die zwar paritätisch von Unternehmensverbänden und proportional von den Richtungsgewerkschaften besetzt, doch von der Regierung ernannt werden und in engster Abstimmung mit ihr arbeiten, indem so Regierung und Parlament über Wirtschaftsprobleme „beraten“. Der Nationalrat kann darüber hinaus branchenübergreifende Tarifverträge abschließen und stellt somit eine Art Sozialparlament dar, das quasi Gesetzesfunktion für die gesamte Privatwirtschaft wahrnimmt.

In den *Niederlanden* spielten bis in die siebziger Jahre hinein die paritätisch von Spitzenfunktionären der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite besetzte Stiftung der Arbeit und der drittelparitätisch aus Vertretern der Regierung, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften zusammengesetzte Wirtschafts- und Sozialrat bei der Regierungsberatung in allen wirtschaftlichen und sozialen Fragen eine bedeutende Rolle. Letztere hat nach dem niederländischen Betriebsrätegesetz sogar Mitbestimmungsfunktion bei der Einrichtung von Betriebsräten in Kleinbetrieben.

In *Dänemark* beobachtet und koordiniert der Wirtschaftsrat — bestehend aus einem Vorstand von drei Wirtschaftswissenschaftlern, dem vom Wirtschaftsminister ernannten Vorsitzenden und bis zu 24 weiteren Mitgliedern aus der Wirtschaftslobby, darunter auch vier Gewerkschaftsvertreter — die „wirtschaftlichen Interessen des Landes“, d. h. er soll korporativ für einen Ausgleich im Allgemeininteresse sorgen, u. U. auch gegen die „speziellen“ Interessen der Arbeitnehmer. Zusätzlich existieren Zentralräte für Arbeitsumwelt, für Lehrlingswesen und für Berufsbildungswesen, die in unterschiedlicher Zusammensetzung von Gewerkschafts-, Arbeitgeber-, Handwerks- und fachlich zuständigen Amtsvertretern die jeweiligen Fachministerien beraten und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften überwachen.

Der Funktionsverlust dieser Institutionen ist am deutlichsten in den Niederlanden, wo die Tarifkompetenz immer stärker auf Branchen-

²²⁾ Siehe dazu im einzelnen W. Lecher, Gewerkschaften im Europa ... (Anm. 8), S. 35ff. und 68ff.

und Unternehmensebene übergeht, etwas weniger ausgeprägt in Belgien, wo zwar die zentral-nationalen Ebenen ihre Kompetenz verteidigen konnten, doch der Einfluß der Regierung in den dafür vorgesehenen Institutionen und damit auf die Entscheidungen der Tarifparteien, d. h. besonders der Gewerkschaften, rasch zurückgeht. Am schwächsten, aber immer noch deutlich wahrnehmbar, ist der Rückzug der Gewerkschaften aus der Einbindung in die korporativen Institutionen in Dänemark. Zwar dürfte die Existenz von bürgerlich-konservativen Regierungen in den drei Ländern eine gewisse Rolle bei der gewerkschaftlichen Verweigerungshaltung spielen, doch entscheidend ist, daß die Austeritätspolitik vor allem über eine restriktive Einkommenspolitik, d. h. Lohnverzichte, durchgesetzt werden sollen, daß die Gewerkschaftsführungen unter den Druck ihrer Mitglieder geraten und daß die Regierungen zunehmend den schnelleren, direkten Weg von Gesetzesverordnungen und damit von massiven Eingriffen in die in diesen Ländern traditionell nur relative Tarifautonomie²³⁾ gegenüber dem mühsamen, antizipativen, korporativen Aushandeln von Kompromissen bevorzugen. Auch die Unternehmer bevorzugen zunehmend gesetzliche Eingriffe, weil sie sich davon größere Autorität und längere Ruhe in den Problembereichen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt versprechen. Die Gewerkschaften müssen sich angesichts dieser veränderten Konstellation auf ihre eigene Kraft besinnen. Streiks, informelle Warnstreiks und Demonstrationen nehmen vor allem in Belgien und in den Niederlanden zu, wobei die Auslöser in beiden Ländern in den Regierungsplänen zur Kürzung der Lohnindexierung, Reallohnverzicht und nur vagen Versprechungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen liegen.

— In den *Niederlanden* haben der jahrelange Lohnverzicht und Reallohnverluste der Arbeitnehmer — allein bei den Beamten um 20 % seit 1979 — die Steigerung der Arbeitslosenrate auf rund 17 % nicht verhindern kön-

nen. Streiks, z. T. auch gegen die teilweise Akzeptanz des Arbeitszeit-Flexibilisierungskonzeptes durch die niederländischen Gewerkschaften, fanden bei den Hafentarifarbeitern, den Druckern und im öffentlichen Dienst statt.

— In *Belgien* scheiterte ein von der Regierung avisiertes „Lohnpakt“ — sinkende Realkaufkraft bei einer Reduzierung der Wochenarbeitszeit um 5 % ohne Lohnausgleich und dem „Versprechen“ der Unternehmen, ihre Belegschaft um 3 % zu erhöhen — am Widerstand der Gewerkschaften. Die Regierung ließ sich vom Parlament Vollmachten zur gesetzlichen Notverordnung dieser Maßnahmen geben, wogegen sich wiederum die beiden großen sozialistischen und christlichen Gewerkschaftsbünde in Generalstreiks wandten.

— In *Dänemark* streikten Drucker, Ärzte, Fluglotsen und die Schlachthofangestellten gegen die Sparmaßnahmen der sozialdemokratischen Regierung schon im Jahr 1981. Nachdem die Rechtskoalition mit einem sofortigen Lohnstopp, der Aussetzung des Indexierungssystems, einer Kürzung des Arbeitslosengeldes und tiefen Einschnitten in soziale Leistungen ihre Perspektiven sofort nach ihrem Antritt 1982 offenlegte, wichen die Gewerkschaften auf alternative Vorschläge im Bereich der Investitions-, Vermögens- und Technologiepolitik aus. Sie wollen eigene Gelder in einer Investitionsgesellschaft zur Schaffung neuer Arbeitsplätze anlegen, um aktiv in die Steuerung und Kontrolle des Kapitalsystems einzugreifen²⁴⁾, fordern eine obligatorische Gewinnbeteiligung von 10 % des Unternehmensgewinns zur Speisung eines Unternehmensfonds im jeweiligen Unternehmen — nur bei Nichteinigung der beiden Parteien sollen die Mittel an einen Zentralfonds, etwa analog zum schwedischen Modell, abgeführt werden — und bemühen sich um eine Umsetzung des Technologie-Rahmenvertrages, nach dem Betriebsräte erweiterte Rechte bei der Einführung der neuen Technologien erhalten²⁵⁾.

VIII. Österreich und Schweden — Beispiele einer nachfrageorientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

Letztlich bleiben von den hochindustrialisierten Ländern nach über zehnjähriger Wirtschaftskrise nur zwei Beispiele eines konse-

²³⁾ Gesetzliche Eingriffe in die Arbeitsbeziehungen gehören in den hier behandelten Ländern zur Tagesordnung. So hat die Regierung z. B. in Dänemark seit den 30er Jahren in 19 Fällen direkt und entscheidend in Arbeitskonflikte eingegriffen; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 5. 1979.

quenten Durchhaltens keynesianischer bzw. post-keynesianischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bestehen. Sowohl in Österreich als auch in Schweden waren und sind

²⁴⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 15. 8. 1983.

²⁵⁾ Siehe dazu im einzelnen P. Sørensen, Technologievertrag — Ein weiterer Schritt in Richtung Demokratie am Arbeitsplatz, in: Die Mitbestimmung, (1984) 3, S. 150 ff.

dafür günstige Voraussetzungen gegeben. Die Existenz starker sozialdemokratischer Parteien, starker sozialdemokratisch orientierter Gewerkschaften, ein informeller Konsens des weit überwiegenden Teils der Gesellschaft über die Priorität einer Vollbeschäftigungspolitik, korporativ-institutionelle Verklammerung der Hauptakteure Staat, Unternehmerverbände und Gewerkschaften²⁶⁾, die ökonomische „Blockfreiheit“ (beide sind nicht Mitglied der EG) und die relativ geringe Größe des Landes (Nischenexistenzen) ermöglichen den beiden Ländern ihre abweichende Politik.

Dabei setzt Österreich mit seinem erheblichen Anteil verstaatlichter Industrien mehr auf den klassischen Weg einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik zur Sicherung und zum Ausbau von Arbeitsplätzen, während Schweden mit seiner starken Privatindustrie eher auf den staatlichen Ausbau einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik baut²⁷⁾. Die Arbeitslosenquoten liegen 1984 mit geschätzten 4,5 % (Österreich) und 3,0 % (Schweden) deutlich unter der OECD- und auch EG-Durchschnittsarbeitslosigkeit, die Inflationsrate ist nicht überdurchschnittlich hoch und das konjunkturelle Wachstum 1984 setzt sich in diesen Staaten analog zur Weltwirtschaft durch.

Allerdings liegt in beiden Fällen die Staatsverschuldung infolge der Deficit-spending-Politik überproportional hoch; in Schweden entspricht das jährliche Haushaltsdefizit z. Z. etwa 12,5 % des Bruttoinlandsprodukts, in Österreich immerhin noch 6,5 % des Bruttoinlandsprodukts (zum Vergleich: Bundesrepublik geschätzt 1984: unter 1,6 %), d. h. das Nettobudgetdefizit ist im Vergleich zu anderen Hartwährungsländern gefährlich hoch. Während Schweden nach einer 16%igen Abwertung einen regelrechten Exportboom erreichen konnte, ist in Österreich die Exportstruktur und -situation nach wie vor kritisch. Gegenüber Schweden mit 1,5 % Anteil liegt die warenmäßige Exportquote Österreichs bei nur 0,8 % der Weltexporte, die Zuwachsraten fallen niedriger aus als bei den Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt, die Bilanz bei

den Industriewaren ist nach wie vor negativ und stark grundstofflastig²⁸⁾.

Dies deutet zumindest für Österreich auf eine mangelhafte Strukturpolitik hin, die auf Kosten einer beschäftigungssichernden, subventionierenden Wirtschaftspolitik besonders im verstaatlichten Bereich den Anschluß an den raschen weltweiten Wandel zu verpassen droht. Schwierigkeiten bei der Strukturanpassung und überhohe Staatsverschuldung sind die beiden Hauptargumente der neoklassischen Vertreter gegen die beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik bzw. aktive Arbeitsmarktpolitik. Im einzelnen werden zur Zeit folgende Maßnahmen zur Vermeidung eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit, einer Reduzierung der Staatsverschuldung und einer Forcierung der Strukturanpassung an den Weltmarkt praktiziert:

In Österreich wird seit Beginn der Wirtschaftskrise sehr konsequent die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik mit dem Hauptziel der Erhaltung der Vollbeschäftigung, eingebettet in eine Politik des qualitativen Wachstums und gekoppelt mit differenzierten Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung, verfolgt²⁹⁾. Allerdings wurde mit der Regierungseinführung der sozialliberalen Koalition im Sommer 1983 ein Haushaltsfinanzierungs- und Sparprogramm in Höhe von 2,6 Milliarden DM verabschiedet³⁰⁾. Es handelt sich um Erhöhungen der vier Mehrwertsteuersätze bis zu 32 % bei Luxusartikeln, Einführung einer Steuer auf Zinsen von 7,5 %, einer Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge und verschiedener Versicherungssteuern. Zugleich wurden staatliche Subventionen im Sozialleistungsbereich, wie z. B. Geburtenhilfe, Lernmittelhilfe, Wohnungshilfe, um 15 % gekürzt.

Neu sind auch die zum ersten Mal gewährten Erleichterungen für Unternehmerkapital in Form von Steuerabschaffung auf Gewerbekapital, Reduktion der Vermögenssteuer von Unternehmen und Erhöhung der Steuerfreiheit für nichtentnommene Gewinne. Zur Lösung der Strukturprobleme der verstaatlichten Industrie wurden 2,6 Milliarden DM zur Verfügung gestellt. Im einzelnen will die Re-

²⁶⁾ Vgl. dazu W. Lecher, Betriebsratsrecht und Mitbestimmung in Österreich, in: Die Mitbestimmung, (1982) 12 und grundsätzlich F. Traxler, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung — Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs, Wien/Frankfurt 1982; zu Schweden: L. Forsebäck, Industrial Relations and Employment in Sweden, Uppsala, 1980, und A. Kjellberg, Radikalisierung oder Japanisierung? Die Entwicklung des schwedischen Modells industrieller Beziehungen in den 80er Jahren, in: Prokla 54/84, besonders S. 60ff.

²⁷⁾ F. W. Scharpf, Sozial-liberale Beschäftigungspolitik — keine Erfolgsbilanz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1983) 1, besonders S. 22f.

²⁸⁾ Vgl. Handelsblatt vom 8. 2. 84.

²⁹⁾ Vgl. für die erste Phase und für die, dann tatsächlich durchgehaltene, Prognose für die 80er Jahre: G. Chaloupek, Vollbeschäftigung im Alleingang — Gewerkschaftspolitik in Österreich seit der Rezession 1975, in: WSI-Mitteilungen, (1979) 4.

³⁰⁾ Vgl. im folgenden Handelsblatt vom 19. 9. 1984 und Die Zeit vom 23. 9. 1983.

gierung einen Umweltfonds einrichten, ein Konzept zur Reinhaltung der Flüsse vorlegen, den Ausbau des Fernwärmenetzes fördern, eine Recycling-Agentur für gefährliche Stoffe und eine Innovationsagentur mit Koordinierungsaufgaben in der Forschungs- und Technologieentwicklung errichten.

Mit dem Steyr-Puch-Modell³¹⁾ hat aber auch die neue sozialliberale Regierung die Priorität der Sicherung von Arbeitsplätzen und womöglich auch ihre Zukunftsperspektiven in der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht. Die beabsichtigten 895 Kündigungen in zwei Werken des mehrheitlich staatseigenen Automobilkonzerns konnten auf zwei Drittel reduziert werden, dafür arbeiten bis zu 90 % der Arbeiter und 35 % der Angestellten für ein Jahr nur 35 Wochenstunden, wobei sie für 38,5 Stunden bezahlt werden, d. h. die Arbeitnehmer tragen etwa ein Drittel der Kosten der Wochenarbeitszeitverkürzung. Zusätzlich sorgt die Regierung dafür, daß 100 Arbeiter einen neuen Arbeitsplatz bei Steyr-BMW erhalten und die Öffentliche Hand durch vorgezogene Aufträge für Lkw's die Arbeitsplätze von weiteren 100 Arbeitnehmern sichert.

In Schweden beherrscht die aktive Beschäftigungspolitik die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion und Praxis³²⁾. Die im internationalen Vergleich niedrige offene Arbeitslosigkeit muß allerdings ergänzt werden um Arbeitssuchende, die in perspektivlosen staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen „gehörtet“ werden und insgesamt wohl die Zahl der offiziell Arbeitslosen noch übertreffen. Um aus dieser gefährlichen, weil nur die Probleme kurzfristig kaschierenden Sackgasse herauszukommen, geht die sozialdemokratische Regierung Schwedens mit einem industriefreundlichen Wirtschaftsprogramm und innovativen Konzepten der Arbeitsvermittlung, der Arbeitsmarktausbildung und der Förderung der Mobilität neue Wege. Das Wirtschaftsprogramm baut auf den privaten, aber auch auf den im Verhältnis etwa zu Österreich, Frankreich und Italien kleinen öffentlichen Sektor. Vor allem die Abwertung verhalf Schweden 1983 und 1984 zu einem Exportboom, während ein öffentliches Bauprogramm mit zukunftsorientierten Infrastrukturinvestitionen auch in Großprojekten ganz analog zu Österreich besonders im Brücken-, Straßen- und Kraftwerksbau die Binnenkonjunktur beleben soll.

³¹⁾ Vgl. das Verhandlungsergebnis zwischen Betriebsrat, Gewerkschaft, Unternehmensleitung und Sozialministerium, in: OGB-Nachrichtendienst Nr. 2219 vom 2. 2. 1984

³²⁾ Siehe im folgenden Frankfurter Rundschau vom 5. 5. 1984 und Handelsblatt vom 26. 10. 1983

Für die eigentliche Beschäftigungspolitik gibt Schweden mit rund fünf Milliarden DM das Dreifache der Arbeitslosenunterstützung aus. Es besteht in der schwedischen Gesellschaft ein sehr weitgehender Konsens über den humanen, individuellen und sozialen Eigenwert von Arbeit und die Abhängigkeit einer modernen Wirtschaft von gut ausgebildeter und qualifizierter Arbeitskraft. Daher nimmt den entscheidenden Platz im System der Beschäftigungspolitik die Arbeitsmarkt-Ausbildung in eigens dafür geschaffenen Zentralen, aber auch Schulen und Betrieben ein, wo Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Angehörige von dem Strukturwandel unterliegenden Branchen ihre Berufskennnisse erweitern oder sich für (neue) Mangelberufe bei Weiterbezahlung eines der Wirtschaft angepaßten Durchschnittsverdienstes ausbilden lassen können. Die geographische Mobilität wird durch großzügige, vielfältige finanzielle Hilfen gefördert, und der Staat zahlt Arbeitgebern, die neue Arbeitsplätze für bisher Langzeitarbeitslose und Jugendliche schaffen, ein halbes Jahr lang den halben Lohn.

Schließlich faßte ein gleich zu Regierungsantritt der sozialdemokratischen Regierung Palme im Herbst 1982 erlassenes Gesetz die bisher zerstreuten Arbeitszeitregelungen, besonders für den Bereich der Überstundenkontrolle und der Teilzeitbeschäftigung zusammen, verbesserte die Stellung der Teilzeitbeschäftigten bei der Ableistung von Überstunden und erweiterte die Rechte der Tarifparteien, auf allen tarifpolitischen Ebenen weitgehende Regelungen vereinbaren zu können. Auch der unter großen Spannungen (Demonstration von mehreren tausend Unternehmen) befristet bis 1990 eingeführte regionalisierte „Arbeitnehmerfonds“³³⁾, der aus Gewinnüberschüssen der Unternehmen und Beiträgen der Beschäftigten gespeist wird, eröffnet einen neuen beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum. Mittel daraus sollen vor allem an regional und sektoral strukturgefährdete Unternehmen — unter Beachtung strenger Rentabilitätsauflagen der mehrheitlich von den Gewerkschaften kontrollierten Fondsverwaltungen — gegeben werden. Womöglich wird dieser Teilaspekt angesichts der eher als gering einzuschätzenden strategischen Bedeutung der Fonds³⁴⁾ zukünftig ein noch stärkeres Gewicht erhalten.

³³⁾ Dazu grundsätzlich: G. Rehn, Kapitalfonds von Arbeitnehmern in Schweden, in: WSI-Mitteilungen, (1983) 7, S. 422ff.

³⁴⁾ Wenn das Projekt im vorgesehenen Ausmaß und Tempo verwirklicht wird, werden die Arbeitnehmerfonds im Jahre 1990 rund 14 Milliarden Schwedenkronen an Aktienkapital verschiedener

Zweifellos sind die Erfolge Österreichs und Schwedens bei der Erhaltung von Arbeitsplätzen und damit bei entscheidenden Kernproblemen der Gewerkschaften im Vergleich mit den übrigen hier vorgestellten Ländern beeindruckend. Unstrittig ist auch, daß in beiden Ländern die historisch gewachsene, starke und korporativ angelegte Stellung der Gewerkschaften mitentscheidend für die aktive Beschäftigungspolitik ist³⁵). Doch neben den oben behandelten ökonomischen Schwierigkeiten einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik unter den aktuellen weltwirtschaftlichen Bedingungen und der weitgehend fehlenden oder sehr eng geführten technologiepolitischen Alternativdiskussion ergeben sich auch für die Gewerkschaften selbst Struktur- und Selbstverständnisprobleme aus ihrer korporativen Einbindung und der daraus resultierenden eingeschränkten Handlungsfähigkeit. Das korporative schwedische bzw. österreichische Modell hat besondere Voraussetzungen und zeitigt besondere Konsequenzen:

- die Zentralisation innerhalb der Gewerkschaften, d. h. größere Kompetenzen beim Dachverband als bei den sektoralen Mitgliedsgewerkschaften;
- die erfolgreiche Integration von Arbeiter- und Angestellteninteressen, sowie von parteipolitischen und/oder religiösen Fraktionen;
- die Konzentration der Entscheidungen bei einer relativ kleinen Gruppe von Spitzenfunktionären, die auch in den korporativen Institutionen vertreten sind;
- die starke Einbindung von Betriebsräten bzw. von Vertrauensleuten in die Gewerkschaftsorganisation;

— die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Funktionsverteilung von Staat und Sozialpartnern und eine gewerkschaftsnahe Regierung.

Problematisch wird eine solch zentralisierte Gewerkschaftspolitik dann, wenn der korporative Verbund und damit die Gewerkschaften für Krisenerscheinungen, wie sie auch in Österreich und Schweden an der Tagesordnung sind, mitverantwortlich gemacht werden können, da sie ja für jedermann einsichtig auch mitentscheiden. Andererseits läuft eine solche Gewerkschaftsbewegung Gefahr, daß wirtschaftspolitische und vor allem beschäftigungspolitische Erfolge nicht mehr ihr, sondern tendenziell nur noch der direkt handelnden Regierung/Regierungspartei zugeschrieben werden. Des weiteren riskiert eine hohe Zentralisierung immer, in den Betrieben und lokalen Einheiten Apathie und Desinteresse der organisierten Arbeitnehmer zu erzeugen, da diese von den entscheidenden Ebenen der Weichenstellung am weitesten entfernt sind. Auch bei stabiler Organisationsquote bzw. sogar weiter ansteigender Mitgliedschaft kann eine solche Gewerkschaftsbewegung innerlich ausgehöhlt werden und Handlungsfähigkeit einbüßen. Dies könnte sich gerade in einer Zeit sehr raschen technischen Wandels, erheblicher Strukturbrüche und dauerhafter Wachstumsschwäche verheerend auswirken. Da ein Ende dieser restriktiven Rahmenbedingungen heute nicht abzusehen ist, steht der letztendliche Erfolg des schwedischen bzw. österreichischen Modells in der Beschäftigungspolitik, der Sicherung gewerkschaftlicher Potenz und der aktiven Beeinflussung der Technikgestaltung noch aus.

IX. Schlußfolgerungen für die gewerkschaftliche Zukunftsperspektive nach 1984

Nach einer Phase der Lähmung gewerkschaftlichen Aktionspotentials und der systematischen Zurückdrängung gewerkschaftlichen Einflusses auf gesamtgesellschaftlicher und tarifpolitischer Ebene — allenfalls punktuell durchbrochen wie z. B. durch landesweite De-

monstrationen in Belgien, dezentrale Aktionen in den Niederlanden, einen unerwarteten Arbeitskampf in Schweden und gescheiterte Ansätze zu einem tripartistischen Sozialpakt in Italien — verfestigt sich in einigen wichti-

Unternehmen besitzen. Das wären bloß 8% des Wertes sämtlicher heute an der Börse registrierter Aktien. Das Auslandskapital hat heuer Aktien schwedischer Unternehmen im Wert von sechs bis sieben Milliarden Schwedenkronen erworben". Z. Hejzlar, Viel Lärm um nichts?, in: Wiener Tagebuch, (1983) 12, S. 15.

³⁵) Daran änderte grundsätzlich auch der vielbeachtete Arbeitskonflikt im Frühjahr 1980 in Schwe-

den nichts, als in der Privatindustrie 10 Tage über 100 000 bei der LO organisierte Arbeitnehmer um Lohnerhöhung streikten. Spätestens als die bürgerliche Regierungskoalition 1982 abgelöst wurde, stellte sich das alte korporative Verhältnis wieder her. Zu den Gründen des Konflikts vgl. N. Elvander, Die Gewerkschaftsbewegung in Schweden, in: H. Rühle/H. J. Veen, Gewerkschaften in den Demokratien Westeuropas, Band 2, Paderborn — München — Wien — Zürich 1983, S. 400ff.

gen hochindustrialisierten Ländern der Widerstand der Gewerkschaften gegen die neoklassische Laissez-faire-Wirtschaftspolitik mit ihren negativen Beschäftigungseffekten und dem zügigen Abbau sozialpolitischer Errungenschaften. Dies gilt vor allem für die Gewerkschaften in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, während in Frankreich und Italien, wo vom Selbstverständnis, von der Struktur und der Geschichte der Gewerkschaften her eigentlich eine aktive, kämpferische Bewegung existiert, aus unterschiedlichen Gründen immer noch defensiv und zurückhaltend agiert wird.

Mit Ausnahme weniger kleinerer Länder wie Schweden und Österreich verfolgen die Nationalstaaten einen neoklassisch-monetaristischen Wirtschaftskurs, wenn auch z. T. mit beachtlichen Einsprengseln einer keynesianisch orientierten Politik besonders in den Bereichen Rüstung und Subventionen bzw. Protektion, kombiniert mit einer Modernisierungspolitik der Volkswirtschaft nach Maßgabe neuer Technologien von der Mikroelektronik bis hin zur Biogenetik (Zukunftsindustrien).

Wachstumsschwäche und der großflächige Einsatz neuer arbeitssparender Technologien führten in allen Ländern zur Massenarbeitslosigkeit. Die beim Staat anfallenden Kosten dieser Entwicklung — Zukunftsinvestitionsfinanzierung und Arbeitslosenunterstützung — bei gleichzeitigem Einnahmerückgang werden durch einen raschen und drastischen Abbau sozialer Leistungen bezahlt. Von dieser Tendenz machen auch sozialistisch bzw. sozialdemokratisch geführte Regierungen keine grundsätzliche Ausnahme. Der spektakuläre ökonomische Umschwung der französischen Volksfront 1982 wurde beispielsweise weniger dramatisch und öffentlichkeitswirksam auch von den Linksregierungen in Spanien und Griechenland nachvollzogen. Die Gewerkschaften müssen es in einer derart restriktiven ökonomischen, sozialen und politischen Situation offenbar mit einem ganzen Bündel von Gefahren zugleich aufnehmen:

- der Verteilungsspielraum wird sehr eng, der Verteilungskampf sehr hart;
- die hohe Arbeitslosigkeit reduziert die gewerkschaftliche Organisationsquote bzw. die Mitgliederzahlen;
- die neuen Probleme und ihr umfassend prägender Einfluß auf den Zustand der Gesamtgesellschaft (Zukunftstechnologien, Ökologie, Rüstung und Frieden, Arbeitslosigkeit, Wertewandel) verlangen neue Ziel- und Strategiediskussionen gerade in den Gewerkschaften;

— es besteht die Gefahr der Aufspaltung der Gewerkschaftsklientel und ihrer Funktionäre nach aufgabenbezogenen Kriterien (Arten der Arbeitszeitverkürzung bzw. quantitativer versus qualitativer Tarifpolitik) und nach institutionell-gruppenbezogenen Kriterien (Arbeitsplatzbesitzer versus Arbeitsloser, Stammarbeitnehmer versus Randarbeitnehmer);

— die Dreierkonstellation in den Arbeitsbeziehungen zwischen Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften wird so stark zuungunsten letzterer belastet, daß ein offizielles oder informelles Ausscheiden der Gewerkschaften aus diesem (quasi) korporativen Verbund oft unvermeidlich wird;

— trotz weitgehend ähnlicher Ausgangslagen der meisten nationalen Gewerkschaftsbewegungen ist eine internationale Abstimmung oder gar Solidarität gerade aufgrund des nationalen Wettlaufs um die beste Ausgangsposition in die „Computergesellschaft“ und die Überbelastung der Gewerkschaften mit schwierigen und neuen Aufgaben eher unwahrscheinlich. Gleichwohl liegt im internationalen Erfahrungsaustausch eine große Chance zur differenzierten und angemessenen Strukturanalyse der Kapitalkrise und auch zum produktiven Lernen aus erfolgreichen und durchaus auch gescheiterten Widerstandsformen.

Trotz dieser nach wie vor kritischen Gesamtsituation gibt es Anzeichen dafür, daß womöglich schon kurzfristig mit einem Wiederaufbau gewerkschaftlichen Widerstandes gegen das Konzept und die Folgen neoklassischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gerechnet werden kann.

In Frankreich ist die Volksfrontregierung durch den Austritt der kommunistischen Partei zerbrochen — und damit steht auch die Einbindung der größten Gewerkschaft CGT in die Regierungspolitik zur Disposition.

In Italien erscheint mit der Abwendung von der Fixierung auf den Kampf um die „Scala Mobile“ und der damit verbundenen Gefahr der Gewerkschaftsspaltung eine neue einheitliche Stoßrichtung in der Frage der Arbeitszeitverkürzung nicht unwahrscheinlich.

Auch in Belgien, Dänemark und den Niederlanden belegen sporadische, meist dezentral betrieblich oder bei entsprechenden strukturellen Problemen auch regional und demonstrativ-nationale Widerstandsaktionen, daß trotz restriktiver Wirtschaftspolitik, der Existenz von nicht gewerkschaftsfreundlichen

Regierungen und der Lockerung des korporativen Gesellschaftsverständnisses Macht und Einfluß der Gewerkschaften keineswegs gebrochen sind. Allerdings reagieren diese Gewerkschaftsbewegungen in weit defensiverer Weise in der Form von Arbeitszeitverkürzungen ohne klare Priorität und ohne Lohnausgleich oder in neuen Formen von stärkerer Einbindung in die klassischen Kapitalfunktionen auf die Krise. Ansätze zu einer vorausschauenden Technologiepolitik oder einer umfassenden, langfristig angelegten gesellschaftspolitisch begründeten Alternativstrategie der Arbeitszeitverkürzung, wie sie in Großbritannien und der Bundesrepublik diskutiert und praktiziert werden, sind (noch) nicht umsetzungs- und durchsetzungsfähig.

Die Beispiele Österreichs und Schwedens zeigen dagegen, daß der Druck monetaristisch-neoklassischer Politikmuster selbst unter den international verschlechterten Bedingungen nachlassender Wachstumsraten, sektoraler und regionaler Strukturkrisen, der Einführung neuer Technologien besonders in Verbundbereichen, wachsender Überkapazitäten und kapitalfreundlicher Regierungen nicht ausreicht, institutionell und informell stabile und historisch verankerte korporative Beziehungen zwischen den Spitzen von Staat, Gewerkschaft und Unternehmerverbänden auszuhebeln. Die beiden gewerkschaftszentrierten Prioritäten einer nachfrageorientierten keynesianischen Wirtschaftspolitik und einer beschäftigungsorientierten Arbeitsmarktpolitik haben in diesen Ländern bei durchaus noch akzeptablen Verletzungen des Inflations- und Staatsverschuldungsziels nunmehr schon im 11. Jahr der Wirtschaftskrise Bestand. Andererseits fällt gerade dort die kritische Diskussion (und Praxis) über Sinn und Perspektive von Arbeit, Technologie und Humanisierung der Lebensbedingungen auch in den Gewerkschaften vor allem auf der Makroebene sehr dünn aus. Die Protagonisten der gesellschaftlichen Macht in beiden Ländern, d. h. der korporative Dreieck von Regierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden, setzt auf eine zukunftsorientierte technologische Struktur- und Modernisierungspolitik sozialdemokratischen Zuschnitts. In dieser Hinsicht sind viele Gewerkschaften in Ländern mit schlechteren sozioökonomischen und organisationsbezogenen Voraussetzungen und dementsprechend geringeren Vertretungspotentialen in politischen Entscheidungs- und Steuerungszentra-

len gegenüber den neuen Entwicklungen stärker sensibilisiert und innovativer.

Trotz der Parallelität von Wirtschafts- und Gewerkschaftskrise³⁶⁾ differieren offenbar die nationalen Aktions- und Reaktionsmuster der Gewerkschaften auf diese Krisen sehr stark. Sowohl bezüglich den klassischen Themen der Forschung über „industrielle Beziehungen“ wie Zentralisierung und Dezentralisierung, Verrechtlichungsproblematik, jeweilige Grade autonomer Tarifpolitik und Pluralismus- gegenüber Korporatismus-Konzept, weisen die hier behandelten Länder erhebliche Unterschiede und z. T. sogar offene Gegensätze auf, die sich in einigen Fällen bis in die innere Struktur nationaler Gewerkschaftsbewegungen hinein fortsetzen. Dies gilt auch für die in der Krise zunehmenden Schwierigkeiten der nationalen Gewerkschaften, sich international stärker zu koordinieren und den Strukturen des international agierenden Kapitals eine eigene Informations- und Solidaritätspolitik entgegenzusetzen³⁷⁾. Doch die für die Zukunft der Gewerkschaften in den hochindustrialisierten Ländern entscheidende Tatsache dürfte sein, daß sich im Jahr 1984 — einem Jahr mit einer den realen Rahmenbedingungen durchaus entsprechenden düsteren Assoziationsaura — bei aller gebotenen Skepsis doch eine Aktivierung gewerkschaftlichen Widerstands auf den entscheidenden Ebenen der Tarif- und Technologiepolitik feststellen läßt. Wird dieser Ansatz mit einer gezielten, langfristig angelegten Arbeitszeitpolitik, einer stärkeren Einbeziehung vor allem der Frauen, der Angestellten und der naturwissenschaftlich-technischen Intelligenz in die aktive Gewerkschaftsarbeit und einer ausgewogenen und intensiven Beziehung und Rückbeziehung von betrieblicher, lokaler und zentraler Handlungsebene angereichert sowie um die Berücksichtigung externer Anstöße der Umwelt- und Rüstungsdiskussion ergänzt, dann könnten sich die Gewerkschaften aus der Agonie der letzten Jahre befreien und sich zu einem wichtigen, vielleicht entscheidenden Handlungsträger der gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung regenerieren.

³⁶⁾ O. Jacobi, Über Gewerkschaften und Krise, in: *Leviathan*, (1984) 2, S. 258.

³⁷⁾ Zur Analyse der aktuellen Situation aus gewerkschaftlicher Sicht vgl. W. Lecher, *Meinungsspiegel — Mitbestimmung und Rechnungslegung bei internationaler Unternehmenstätigkeit*, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, (1984) 4, S. 384 ff.

Anton P. Müller: Internationale Schuldenkrise. Bedingungen und Risiken ihrer Bewältigung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/84, S. 3—11

Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer hat auch in den letzten Jahren weiter zugenommen. Eine immer größer werdende Zahl überschuldeter Länder muß um Umschuldung und Restrukturierung bei den Gläubigern nachsuchen. Maßgeblicher Koordinator dieser Politik ist der Internationale Währungsfonds (IWF). Die derzeit praktizierte Umschuldungspolitik bringt jedoch erhebliche Risiken sowohl für die Stabilität der Länder als auch für die Gläubigerbanken mit sich. Bei den umschuldenden Ländern wurden zwar erste Anpassungserfolge erzielt, die jedoch zu keinem Abbau der Gesamtverschuldung führten. Die Gläubigerbanken sind zu fortgesetzter Kreditvergabe gezwungen, da ihr Engagement in den überschuldeten Ländern in mehreren Fällen eine Höhe erreicht hat, bei der eine formelle Zahlungsunfähigkeitserklärung die Solvenz der Banken unmittelbar bedrohen würde. Wegen der kurzfristigen Refinanzierungsbasis der international tätigen Geschäftsbanken ergibt sich ein laufender Refinanzierungsbedarf, der auf dem internationalen Dollarmarkt weiterhin zu hohen Zinsen führt, andererseits die Schuldenbelastung der Entwicklungsländer weiter vermehrt.

Wolfgang Zschke: Internationale Sozialpolitik. Institutionen, Programmatik, Rahmenbedingungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/84, S. 12—28

Internationale Sozialpolitik ist politisch bedeutsam, weil sie den Zusammenhang von nationaler Beschäftigungskrise und internationaler Politik, d. h. die internationale Krise des Wohlfahrtsstaats, zum Gegenstand hat. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf die 'inneren' Voraussetzungen der Außenpolitik. Fragt man nach dem Erfolg internationaler Zusammenarbeit in Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik, so fällt das Ergebnis in einer juristischen Betrachtung anders aus als bei der Analyse der institutionellen Praxis. Juristisch gesehen waren das Internationale Arbeitsamt, der Europarat und das EG-Sozialrecht 'erfolgreich'. Die internationalen Übereinkommen sind weit 'verbreitet'. Der programmatische Charakter der IAO-Normen, des EG-Sozialfonds und des Weltbeschäftigungsprogramms weisen dagegen gravierende Mängel auf: Die IAO-Programmatik besitzt keine Kriterien, um das typische Sozialstaatsmodell, von dem sich die nationalen Regierungen distanzieren, zu reformieren. Der EG-Sozialfonds subventioniert im wesentlichen Programme, die national ohnehin 'gefahren' würden. Das Weltbeschäftigungsprogramm behandelt die internationale Arbeitslosigkeit so, als wären die Entwicklungsländer das Zentrum der internationalen Beschäftigungskrise und nicht die Strukturen in den westlichen Industrieländern.

Dennoch bietet die Internationale Sozialpolitik, vorbehaltlich einer Neubestimmung ihrer politischen Ziele, reale Handlungsmöglichkeiten: eine Fortschreibung der internationalen Standards und Diskussionsbeiträge zur nationalen Rechtspolitik (bei Diskrepanzen zwischen Völkerrecht und nationaler Gesetzgebung), eine innovatorische Steuerung der unteren, für Programmdurchführung und Kontrolle zuständigen Staatsinstanzen, insbesondere der kommunalen Sozialverwaltungen (EG-Sozialfonds), Ansatzpunkte für internationale Gewerkschaftspolitik und Kriterien für das, was 'Internationalismus' der sozialistischen Länder, der 2. Internationale und der Entwicklungsländer heißen kann. Da die Formulierung internationaler Standards von nationalen Handlungsmöglichkeiten abhängt, ist eine Diskussion über die nationale Reform des Sozialstaats Voraussetzung für eine Weiterentwicklung der Internationalen Sozialpolitik. Letztlich fängt der Internationalismus schon in der Kommune an.

Wolfgang Lecher: Gewerkschaften in Europa — Zwischen Resignation und Widerstand

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/84, S. 29—46

Nach einer Phase der Stagnation, Resignation und Paralyse Ende der siebziger/ Anfang der achtziger Jahre mehren sich nun die Zeichen einer Aktivierung des gewerkschaftlichen Handlungspotentials. Die Rückbesinnung auf die eigene tarifpolitische Stärke, zunehmende Diskussion und beginnende Praxis alternativer Technologie- und Produktionskonzeptionen, die Arbeitszeitdiskussion und die allmähliche Öffnung gegenüber Umwelt- und Rüstungsproblemen könnten trotz restriktiver wirtschafts- und sozialpolitischer Regierungspolitik in den meisten europäischen Ländern eine Restrukturierung gewerkschaftlichen Durchsetzungspotentials ermöglichen.

Der europäische Überblick zeigt, daß trotz tendenziell ähnlicher Rahmenbedingungen von staatlicher Austeritätspolitik, Massenarbeitslosigkeit, Wachstumsschwäche und rückläufigen Organisationsquoten erhebliche nationale Unterschiede bestehen. Der Bogen spannt sich von relativen tarifpolitischen Erfolgen bei der Arbeitszeitverkürzung in der Bundesrepublik Deutschland über ein verstärktes Widerstands- und Alternativpotential in Großbritannien, die mit großen internen Schwierigkeiten kämpfenden Gewerkschaften Italiens und Frankreichs, dem Niedergang kooperativer Gewerkschaftspolitik in Belgien, den Niederlanden und Dänemarks bis hin zu der enormen Stabilität korporativer Einbindung der Gewerkschaften in Österreich und Schweden. Es ergibt sich ein differenziertes Bild gewerkschaftlicher Handlungsmöglichkeiten im Europa der Krise, das neben Risiken und Gefährdungspotentialen auch Hinweise auf Ansätze einer arbeitnehmer- und zukunftsorientierten Politik bietet.