

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Andreas Esche

## Ein neuer Ausgleich von Eigenverantwortung und Solidarität

Internationale Beispiele zur Sozial- und Tarifpolitik

Uwe Becker

## Beschäftigungswunderland Niederlande?

Ingo Bode

## Aus alt mach neu?

Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien  
in Frankreich

Irene Dingeldey

## Arbeitsmarktpolitische Reformen unter New Labour

B 11/98

6. März 1998

Andreas Esche, Dipl.-Volksw., geb. 1962; 1990 bis 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter bei der Prognos AG Basel; bis 1996 Projektleiter im MEANS-Programm der Europäischen Kommission, Centre for European Evaluation Expertise, Lyon; seit 1996 Projektleiter im Bereich Wirtschaft der Bertelsmann Stiftung.

Zahlreiche Studien und Evaluierungen vor allem im Bereich der Wirtschafts-, Technologie- und Beschäftigungspolitik.

Uwe Becker, Dr. rer. pol., geb. 1951; Studium der Politikwissenschaft an der FU Berlin und der Universität von Amsterdam; seit 1979 Universitätsdozent am Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Amsterdam.

Veröffentlichungen u. a.: Kapitalistische Dynamik und politisches Kräftespiel. Zur Kritik des klassentheoretischen Ansatzes, Frankfurt a. M. 1986; Maatschappij, macht, Nederlandse politiek, Amsterdam 1990; (Hrsg.) Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief, Amsterdam 1993.

Ingo Bode, Dr. rer. pol., geb. 1963; Hochschulassistent am Fach Soziologie der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit H. G. Brose und S. Voswinkel) Die Regulierung der Deregulierung. Zeitarbeit und Verbändestrategien in Frankreich und Deutschland, Opladen 1994; (zus. mit S. Voswinkel und S. Lücking) Im Schatten des Fordismus. Industrielle Beziehungen in der Bauwirtschaft und im Gastgewerbe Deutschlands und Frankreichs, München – Mering 1996; Die Organisation der Solidarität. Normative Interessenorganisationen der französischen Linken als Auslaufmodell mit Zukunft, Opladen 1997.

Irene Dingeldey, Dr. rer. soc., geb. 1963; Studium der Politikwissenschaft in Heidelberg und Madrid; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen

Veröffentlichungen u. a.: Britische Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung, Wiesbaden 1997; Wandel gewerkschaftlicher Strategien in der britischen Berufsbildungspolitik der 1980er und 1990er Jahre, in: Politische Vierteljahresschrift, 37 (1996).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Ein neuer Ausgleich von Eigenverantwortung und Solidarität

## Internationale Beispiele zur Sozial- und Tarifpolitik

### I. Einleitung

In vielen westlichen Industrienationen drohen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fundamente aus den Fugen zu geraten. In einem Teufelskreis verstärken sich wechselseitig Wachstumsschwächen, hohe Arbeitslosigkeit, überbordende Sozialausgaben und Haushaltsdefizite; sie lassen die Machbarkeitsträume vergangener Jahrzehnte endgültig der Vergangenheit angehören. Um diese Abwärtsspirale zu verlassen, sind durchgreifende Reformen in der Sozial- und Tarifpolitik sowie – hierin eingeschlossen – in der Beschäftigungspolitik notwendig; ordnungspolitische Orientierungslosigkeit, mangelnde politische Führungsfähigkeit und kurzatmiges Krisenmanagement müssen überwunden werden. Als Leitbild bedarf es hierzu eines neuen Grundkonsenses über eine Balance von Eigenverantwortung und solidarischer Verpflichtung. Eine Rückbesinnung auf das Prinzip der Subsidiarität ist zur Überwindung der herrschenden Probleme gefordert und betrifft alle Verantwortungsebenen. Idealtypisch bedeutet dies für

- den *Staat*: sich weitestmöglich auf das Setzen von Rahmenbedingungen zu beschränken, Kompetenzen klar zuzuordnen und durch Deregulierung die notwendigen Gestaltungsspielräume zu schaffen;
- die *Tarifparteien*: konsensorientierter Zusammenarbeit den Vorzug vor gegenseitiger Blockade zu geben, bei Tarifabschlüssen die gesamtwirtschaftliche Leistung zu berücksichtigen und sich überbetrieblich auf die Festlegung von Eckwerten zu beschränken;
- die *Unternehmen*: Führungsverantwortung zu delegieren und durch mehr Mitsprachemöglichkeiten zu motivieren;
- die *Bürger*: Ansprüche durch Leistung und verstärkte Eigenvorsorge zu begründen, Mitsprachemöglichkeiten aktiv wahrzunehmen und sich für das Gemeinwesen zu engagieren.

Diese allgemeinen Leitlinien müssen ergänzt werden durch eine konkrete Ableitung subsidiären Handelns für die einzelnen Politikbereiche:

#### *Subsidiäre Sozialpolitik* muß

- nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung die großen Risiken Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit für alle Bürger – und damit nicht nur die abhängig Beschäftigten – absichern, die Bewahrung des Lebensstandards aber dem einzelnen anvertrauen;
- anstelle von Einheitsleistungen Wahlmöglichkeiten bieten und den Wettbewerb zwischen sozialen und gesundheitlichen Diensten ermöglichen.

#### *Subsidiäre Arbeitsmarktpolitik* muß

- im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik bedarfsgerechte berufliche Qualifizierungsmaßnahmen bieten, öffentliche Beschäftigung auf Problemgruppen beschränken und Arbeitsbeziehungen durch klare und sparsame Regeln gestalten;
- im Bereich passiver Arbeitsmarktpolitik die Höhe der – im Zeitverlauf degressiv zu gestaltenden – Unterstützungsleistungen so ansetzen, daß die finanziellen Voraussetzungen der Mobilität geschaffen werden, ohne dabei das Lohnabstandsgebot zu verletzen.

#### *Subsidiäre Tarifpolitik* muß

- auf betrieblich-dezentraler Ebene Freiräume für Vereinbarungen schaffen und die Anpassungsfähigkeit der Betriebe, die Leistungsorientierung wie auch partnerschaftliche Strukturen fördern;
- auf überbetrieblicher Ebene zwischen den Tarifpartnern gemeinsame Lösungen initiieren, einzelne Verhandlungsbestandteile standardisieren, den Arbeitsfrieden wahren und die gesamtwirtschaftliche Perspektive berücksichtigen.

Dies war der Kriterienrahmen, nach dem die Prognos AG Basel die Ergebnisse einer im Jahr 1997



durchgeführten internationalen Recherche in elf Ländern ermittelte und bewertete<sup>1</sup>. Die Resultate dieser Untersuchung bildeten die Entscheidungsgrundlage für die Verleihung des mit 300 000 DM dotierten Carl-Bertelsmann-Preises 1997. Mit dem Preis hatte sich die Bertelsmann Stiftung zum Ziel gesetzt, international gelungene und beispielhafte Reformansätze aufzuspüren, die sich durch eine Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip auszeichnen und damit die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen dauerhaft tragfähigen Ausgleich zwischen individueller und kollektiver Verantwortung herstellen. Der Beitrag stellt im folgenden zunächst die Befunde dieser internationalen Untersuchung zur Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik in gestraffter Form vor und resümiert anschließend mögliche Lehren für Deutschland<sup>2</sup>.

---

## II. Ergebnisse des internationalen Vergleichs

---

### 1. Sozialpolitik

Angesichts schwacher Wirtschaftsentwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und demographischer Alterung wurden sozialpolitische Korrekturen in allen untersuchten Ländern vorgenommen. Bemerkenswert ist jedoch, daß Änderungen an der Grundkonzeption der jeweiligen sozialen Sicherungssysteme bislang nahezu überall am Widerstand der Interessengruppen gescheitert sind. Dies unterstreicht die außerordentlich hohe Beharrungskraft einmal eingeführter sozialpolitischer Konzepte.

Bei aller sozialpolitischen Unterschiedlichkeit scheint es zulässig, die Länder in drei Gruppen einzuteilen:

- Eine Überbetonung der Eigenverantwortung und zu wenig solidarische Elemente finden sich in Neuseeland, den USA und teilweise auch in Großbritannien. In diesen Ländern tritt die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe tendenziell

---

1 Neben Deutschland waren in die Untersuchung einbezogen: Dänemark, Großbritannien, Japan, Neuseeland, die Niederlande, Portugal, Österreich, Schweden, die Schweiz und die USA.

2 Der Verfasser dankt an dieser Stelle den Projektverantwortlichen der Prognos AG Basel, Frau Rita Baur, Herrn Hans J. Barth und Herrn Oliver Lang, deren Beiträge für diesen Artikel zusammengefaßt wurden. Die vollständige Publikation mit umfassenden länderspezifischen statistischen Daten (S. Emptner/A. Esche (Hrsg.), Eigenverantwortung und Solidarität - Neue Wege in der Sozial- und Tarifpolitik) kann vom Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, bezogen werden.

an die Stelle allgemeiner Sozialversicherungsleistungen.

- In Dänemark, den Niederlanden, der Schweiz und Japan ist die Vorsorge an der Existenzsicherung orientiert. Gleichzeitig wurden dort geeignete Steuerungsinstrumente vor allem für das Gesundheitswesen entwickelt.
- In Deutschland, Portugal, Österreich und Schweden dominiert dagegen die Lebensstandardsicherung, während es dort in anderen Bereichen (Bürger- oder Arbeitnehmersorge, Gesundheitswesen u.a.) nur partiell Gemeinsamkeiten gibt.

Im folgenden werden einzelne Bereiche dargestellt.

### *Alters- und Invalidenrenten*

In allen untersuchten Ländern existieren an den Wohnbürgerstatus bzw. an die Erwerbstätigkeit gekoppelte staatliche Altersrenten. In etwa der Hälfte der Länder besteht sie aus einer Mischung aus Grundrente und beitragsbezogener Zusatzrente. Die Höhe der Alters-, aber auch der Invalidenrenten ist in den meisten Ländern eher an der Existenz- als an der in Deutschland geltenden Lebensstandardsicherung orientiert.

Als Beispiel für ein subsidiäres Rentenversicherungssystem kann das schweizerische „Drei-Säulen-Prinzip“ gelten. Die erste Säule bildet dort eine stark sozial orientierte und umlagefinanzierte staatliche Altersrente. Die zweite Säule besteht aus obligatorischen betrieblichen Pensionsfonds, die aus individuellen Beiträgen kapitaldeckend gespeist werden. Steuerlich gefördertes individuelles Alterssparen kommt schließlich als dritte Säule hinzu. Im Notfall gibt es steuerfinanzierte Ergänzungsleistungen, so daß die Sozialfürsorge praktisch nicht benötigt wird.

### *Krankengeld*

Nicht alle Länder kennen einen gesetzlich geregelten Einkommensersatz bei Krankheit. Wo ein solcher besteht, ist meist der Arbeitgeber für einige Wochen zur Zahlung verpflichtet (nur in Österreich zu 100 Prozent). Die Höhe des Krankengeldes, das an die Lohnfortzahlung des Arbeitgebers anschließt, liegt zwischen rd. 33 Prozent (Großbritannien) und 75 Prozent (Schweden) des Lohnes. Gesetzliche Regelungen werden aber in vielen Ländern von tarifvertraglichen überboten.

Eine Zuständigkeit der Arbeitgeber für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ordnet die Verantwortlichkeiten richtig zu, da der Krankenstand nicht unwesentlich auch von den Arbeitsbedin-



gungen und dem Betriebsklima abhängt. Ähnliches gilt für die Verantwortung der Unternehmen für Vorruhestand und Invalidität.

In den Niederlanden wurde durch Verlagerung der Kosten von den Sozialkassen auf private Versicherungen wirksam dem Problem hoher Krankenkosten und der enormen Zahl an Personen, die als erwerbsunfähig erklärt wurden, begegnet. Mit dieser erfolgreichen Reform werden die Kosten für die Unternehmen unmittelbar spürbar gemacht, auch wenn auf tarifvertraglichem Wege die Auswirkungen dieser gesetzlichen Maßnahmen nachträglich entschärft wurden.

### *Gesundheit*

Die Gesundheitssysteme der einzelnen untersuchten Länder sind sehr unterschiedlich. Den USA mit einer nur minimalen Regulierung der gesundheitlichen Versorgung bzw. der Krankenversicherung stehen Großbritannien, Schweden und Portugal mit einem staatlichen Gesundheitsdienst gegenüber. Dazwischen besteht ein breites „Mittelfeld“, in dem die meisten Länder dem Prinzip der Volksversicherung folgen – private (Zusatz-) Versicherungen spielen hier nur eine geringe Rolle.

In nahezu allen Ländern gibt es Krankenhausbedarfsplanungen, zumeist auch Zulassungsbeschränkungen für ambulant tätige Ärzte. In Österreich, Deutschland, der Schweiz und Japan wird schließlich auf die Vergütung von Einzelleistungen gesetzt, während etwa die Niederlande und Dänemark dem Hausarztprinzip mit Kopfpauschalen den Vorzug geben.

Von besonderem Interesse ist wiederum das Beispiel der Schweiz. Dort sind 250 Krankenkassen aktiv, deren Beiträge ausschließlich von den Bürgern erhoben werden. Der Staat legt Pflichtleistungen fest, finanziert die Hälfte der Krankenhauskosten und subventioniert zum Teil die Beiträge. Im Jahr 1995 durchgeführte Reformen schaffen einen Leistungs- und Prämienwettbewerb zwischen den Versicherern und vermeiden dabei z. B. durch Kontrahierungszwang eine negative Risikoselektion. Die Grundversicherung deckt alles medizinisch Notwendige ab, darüber hinausgehende Leistungen sind in die Privatversicherung verwiesen. Sonderverträge zwischen Kassen und Ärzten bzw. Krankenhäusern siedeln die Steuerung dort an, wo sie hingehört: bei den Leistungsanbietern und den Krankenkassen. So erhalten die am sogenannten „HMO“-Modell (Health Maintenance Organization) beteiligten Ärzte Kopfpauschalen für jeden Versicherten, die die gesamten medizinischen Leistungen abdecken. Ihr Interesse ist es damit nicht mehr, möglichst viele Leistungen

abzurechnen, sondern die Versicherten möglichst gesund zu erhalten bzw. möglichst effizient zu versorgen.

## **2. Arbeitsmarktpolitik**

Trotz ihrer Unterschiede lassen sich in den untersuchten Ländern Ansätze zu einer Konvergenz der konkreten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten und Instrumentarien erkennen. Regierungen in Schweden oder Dänemark, die früher auf Qualifikation und Arbeitsbeschaffung setzten, betonen heute die Befristung staatlicher Hilfen und die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs. Im Gegenzug beschränken sich Länder wie Großbritannien und die USA nicht mehr auf die Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sondern verstärken ihre Qualifizierungsinitiativen und legen sogar öffentliche Beschäftigungsprogramme auf. Schließlich nimmt sogar in Japan das arbeitsmarktpolitische Engagement des Staates zu. In den achtziger und neunziger Jahren haben viele Länder vor allem in der aktiven Arbeitsmarktpolitik Reformen eingeleitet, während die Reformschritte bei der passiven Arbeitsmarktpolitik, d. h. den finanziellen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose, sowie im arbeitsrechtlichen Bereich meist deutlich zaghafter ausfielen.

### *Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*

In nahezu allen Staaten wurden in den vergangenen 15 Jahren aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Förderung der Wiederbeschäftigungschancen und -bereitschaft schwer vermittelbarer Arbeitsloser verstärkt. Großbritannien, die Niederlande, Österreich und die Schweiz haben dabei auch die öffentliche Arbeitsvermittlung einer grundlegenden Reform unterzogen, um deren Effizienz durch Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Leistungskontrolle zu steigern. Vielerorts fiel das Vermittlungsmonopol der Arbeitsverwaltung, was vor allem in den Niederlanden und – mit Abstrichen – auch in Dänemark zur erfolgreichen Etablierung privater Arbeitsvermittler führte, obwohl deren Tätigkeit in Österreich, Japan und Schweden weiterhin beschränkt ist. In Deutschland blieben ähnliche Deregulierungsschritte bislang allerdings weitgehend wirkungslos. Schwer vermittelbare Arbeitslose gehören indes kaum zur Klientel gewinnorientiert arbeitender Agenturen; deren Unterstützung bleibt also weiterhin Aufgabe eines subsidiären Staates.

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind insbesondere in Schweden, Dänemark und – bedingt durch die Wiedervereinigung – auch in Deutschland überdurchschnittlich hoch. Am Bei-



spiel Schwedens zeigt sich, daß übertriebenes arbeitsmarktpolitisches Engagement auch negative Beschäftigungseffekte zeitigen kann: Dort ersticken allgegenwärtige staatliche Programme die Eigeninitiative der Arbeitslosen und entlasten die Tarifpartner von den negativen Folgen einer verfehlten Lohnpolitik.

Qualifizierung steht für die meisten Länder im Vordergrund. Nur in Großbritannien und Japan stehen Lohnsubventionen bei der Einstellung (schwer vermittelbarer) Arbeitsloser an erster Stelle, während in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und in Deutschland auch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen große Bedeutung haben. In diesen Unterschieden spiegelt sich die jeweilige Problemspezifik, die pauschale Urteile verbietet. In Neuseeland müssen beispielsweise Arbeitnehmer mit niedriger, zumeist landwirtschaftlicher Qualifikation auf die Anforderungen des internationalen Wettbewerbs vorbereitet werden. Dies erfordert andere Maßnahmen als beispielsweise die Reintegration der eher zur Passivität erzogenen niederländischen Arbeitslosen.

Bei aller Unterschiedlichkeit bleibt die Fokussierung der Maßnahmen auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes eine vordringliche Aufgabe, an der es insbesondere in Schweden und – trotz Reformen – auch noch immer in Deutschland mangelt. An die Schweiz angelehnt sollten Auswahl und Zuschnitt der Maßnahmen im engen Kontakt mit den Betroffenen erfolgen und am regionalen Bedarf ausgerichtet sein. Hierbei hilft eine Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung und die Einbindung der regionalen Tarifparteien und Arbeitgeber, wie dies vor allem in den Niederlanden bereits versucht wird.

#### *Arbeitslosenversicherung*

Das Niveau der finanziellen Transfers für Arbeitslose blieb in den untersuchten Ländern weitgehend unverändert – lediglich in Großbritannien, Neuseeland und in Schweden kam es zu einer deutlichen Leistungsabsenkung. Die Schweiz dagegen hat erst 1977 eine obligatorische Arbeitslosenversicherung eingeführt und sie seitdem kontinuierlich ausgebaut. Druck auf Arbeitslose zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung charakterisiert die Situation in den USA (durch extrem niedrige finanzielle Unterstützung) sowie in Japan und Großbritannien (durch sehr enge zeitliche Leistungsbefristung). Der Staat wird in diesen Ländern seiner subsidiären Verpflichtung zur Hilfe nicht gerecht. Sehr hohe, dem Lohnabstandsgebot widersprechende Leistungen werden demgegenüber in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz gewährt.

Zur Stimulierung der Eigeninitiative dient eine stetige und merkliche Absenkung des Leistungsniveaus bei fortdauernder Arbeitslosigkeit (Portugal, Deutschland) bzw. die Kopplung pekuniärer Hilfen an nachweisbare eigene Anstrengungen zur Wiederbeschäftigung (Schweiz). Ansonsten beschränken sich die Reformansätze auf eine Verschärfung der Mißbrauchskontrolle in nahezu allen Ländern sowie eine Reduzierung der außergewöhnlich großzügigen Absicherung für Arbeitslose (Dänemark und Schweden). Die Erneuerung von Leistungsansprüchen durch Teilnahme an staatlichen Arbeitsmarktprogrammen ist nur noch in Deutschland möglich.

#### *Arbeitsmarktregulierung*

Das gesetzliche Reglement der Arbeitsmärkte besteht vor allem in Dänemark und der Schweiz aus klaren Mindeststandards und Rahmenvorgaben, die Entscheidungssicherheit bieten und gleichzeitig eine flexible Ausdifferenzierung ermöglichen. Die Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich, Portugal und Schweden erscheinen dagegen überreguliert. Fehlen wiederum gesetzliche Normen, steigt die Rechtsunsicherheit der Akteure am Arbeitsmarkt. So lehrt das Beispiel Großbritannien, daß Deregulierung allein die Probleme nicht lösen kann: Trotz Liberalisierung des Arbeitsmarktes ließ sich dort der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern.

### **3. Tarifbeziehungen**

In nahezu allen untersuchten Ländern läßt sich ein Trend hin zu größerer Betriebsnähe der Tarifverhandlungen feststellen: Bereits im Verlauf der achtziger und verstärkt zu Beginn der neunziger Jahre wurden Entscheidungskompetenzen von der gesamtwirtschaftlichen auf die Branchenebene bzw. von der Branchen- auf die Betriebsebene verlagert, womit die Bedeutung kollektiver Regelungen abnimmt. In besonderem Maße gilt dies für

- *Neuseeland*, wo in den neunziger Jahren ein zuvor sehr zentralisiertes und politisiertes Tarifsysteem drastisch dereguliert wurde, indem die Ausgestaltung der Arbeitsverträge einer tarifpolitischen Kontrolle entzogen wurde und dadurch direkte Vereinbarungen zwischen individuellen Arbeitnehmern und Arbeitgebern dominieren;
- *Großbritannien*, wo sich der Staat im Verlaufe der achtziger Jahre ebenfalls vollständig aus einem zuvor hoch regulierten Tarifsysteem zurückgezogen hat und heute in aller Regel betriebsnahe Verträge geschlossen werden;



- die *skandinavischen Länder*, deren traditionell sehr zentralisierte Tarifsyste­me in den achtziger Jahren zunehmend unter Druck gerieten und in denen der Umbruch – entgegen dem internationalen Trend – zunehmende Konflikte zwischen den Tarifparteien auslöste.

Obwohl dezentrale Elemente in der Tarifpolitik notwendig sind, um den Unternehmen ausreichende Handlungsspielräume zu eröffnen, bleibt eine freiwillige, überbetriebliche Koordination der Tarifparteien weiterhin erforderlich. Die untersuchten Länder lassen sich wiederum drei Gruppen zuordnen:

- Länder, in denen Arbeitsbeziehungen individuell verhandelt werden oder Firmentarifverträge dominieren, in denen eine überbetriebliche Koordination fehlt und die Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle spielen (*Großbritannien, Neuseeland* und die *USA*);
- Länder, in denen Tarifverhandlungen formal zwar auf der Betriebsebene stattfinden, gleichzeitig aber eine überbetriebliche Festlegung von Rahmenbedingungen erfolgt (die *Schweiz* und *Japan*, wobei dort auch der Staat in den Abstimmungsprozeß eingebunden ist);
- schließlich Länder, in denen die Arbeitsbeziehungen im wesentlichen auf der Branchen- oder gesamtwirtschaftlichen Ebene geregelt werden und in denen ein vorhandener Dezentralisierungstrend von den Tarifparteien kontrolliert wird (*Dänemark* und die *Niederlande* mit ihrer „zentralisierten Dezentralisierung“ sowie *Deutschland, Österreich, Portugal* und *Schweden*, in denen bei weiterem Beharren der Tarifpartner auf dem Status quo einer allumfassenden Regelungskompetenz betriebliche Ausweichreaktionen zum Zusammenbruch des Tarifsystems führen könnten).

Ein Tarifmodell, das sich durch eine gut funktionierende Arbeitsteilung zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Verhandlungsebene auszeichnet, ist das der Schweizer Maschinenbauindustrie. Es bietet breiten Spielraum für betriebsspezifische Vereinbarungen, die sowohl die Festsetzung der Löhne, der Arbeitszeit (innerhalb eines überbetrieblich vereinbarten Korridors) als auch Notfallklauseln zur Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten (z. B. durch Aussetzung des 13. Gehaltes oder befristetes Verlassen des Arbeitszeitkorridors) beinhalten.

Branchenweite Rahmenvereinbarungen gelten demgegenüber dort, wo rein betriebliche Verhandlungen keine optimalen Ergebnisse erwarten lassen. So werden überbetrieblich die Strategien zur Konfliktlösung vereinbart (absolute Friedens-

pflicht mit Verzicht auf Streiks und Aussperrungen sowie mehrstufiges Schlichtungsverfahren), gemeinsame Aus- und Weiterbildungsinitiativen beschlossen und zentrale Festlegungen zu den Mindeststandards betrieblicher Sozialpolitik getroffen (z. B. Mutterschaftsurlaub, Lohnfortzahlung, Kindergeld etc.).

Eine der wesentlichen Aufgaben überbetrieblicher Koordination besteht schließlich in der Förderung gesamtwirtschaftlich verantwortlichen Handelns der Tarifparteien. Voraussetzung für eine solche Koordination ist eine Verständigung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite über gesamtwirtschaftliche Probleme und Ziele.

Ein erfolgreiches Modell hierfür stellt die niederländische „Stiftung der Arbeit“ dar. Diese von Gewerkschaften und Arbeitgebern paritätisch geführte private Einrichtung dient den Sozialpartnern zunächst als Plattform dazu, sich gemeinsam ein Bild über drängende Probleme zu machen und die jeweiligen Standpunkte zu deren Lösung auszutauschen. In paritätisch besetzten Arbeitsgruppen werden tarifpolitische Leitlinien als Empfehlungen für die Tarifverhandlungen auf Branchen- bzw. Betriebsebene formuliert. Die Stiftung dient schließlich als Schnittstelle zwischen den Tarifparteien und der Politik und wird regelmäßig zur Klärung aktueller wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen in Anspruch genommen. In den vergangenen fünfzehn Jahren wurden etwa 80 derartige Empfehlungen ausgearbeitet, die das wirtschaftliche und tarifpolitische Handeln in den Niederlanden entscheidend geprägt haben (so z. B. der „Akkord von Wassenaar“ im Jahr 1982 und „Der neue Kurs“ aus dem Jahr 1993), die jeweils mit Erfolg zur Lohnmäßigung bei gleichzeitiger Schaffung von Beschäftigung aufriefen.

Der ähnlich verfaßte „Ständige Rat für Sozialpolitische Vereinbarungen“ in Portugal wird nicht in gleicher Weise von den Tarifparteien unterstützt, während es der „Paritätischen Kommission“ in Österreich mit ihren quasi-gesetzlichen Funktionen an der in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzenden Freiwilligkeit mangelt. Eine enge informelle Abstimmung zwischen den Tarifparteien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gibt es auch in Japan, während in allen übrigen Ländern Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite auf überbetrieblicher Ebene nicht in einem regelmäßig stattfindenden Dialog über tarifliche Strategien stehen. Koordination findet hier – wenn überhaupt – nur innerhalb beider Parteien statt.

#### *Rolle des Staates*

Konsens zwischen den Sozialpartnern kann nur dann zum Erfolg führen, wenn er die gesamtwirt-



schaftlichen Erfordernisse berücksichtigt. Um einer Anpassung an sich ständig ändernde Rahmenbedingungen so wenig wie möglich im Weg zu stehen, sollte der Staat auf diesem Feld nur mit größter Zurückhaltung aktiv werden. Ein wünschenswert neutraler gesetzlicher Rahmen besteht in Großbritannien, Neuseeland und der Schweiz. In Deutschland, den Niederlanden, Portugal und den USA ist es dagegen Arbeitgebern per Gesetz verboten, formale Lohnverhandlungen mit (nicht gewerkschaftlich organisierten) betrieblichen Arbeitnehmervertretungen zu führen; in Österreich darf ein einzelner Arbeitgeber außerhalb seines Verbandes überhaupt keinen Firmentarifvertrag abschließen, und in Portugal kann ein geltender Tarifvertrag nur dann durch einen neu ausgehandelten Vertrag abgelöst werden, wenn dieser die Arbeitnehmer besser stellt als sein Vorgänger.

Auch in anderer Hinsicht nimmt der Staat vielerorts auf Tarifverhandlungen in einer Weise Einfluß, die einer kompetenzgerechten Aufgabenteilung widerspricht – sei es, indem er an Stelle der Tarifparteien Mindestlöhne (Japan, Neuseeland, Niederlande, USA), Schlichtungsmodalitäten (Dänemark) oder betriebliche Mitbestimmung (Deutschland, Niederlande, Österreich) gesetzlich regelt oder indem er – vor allem in Dänemark und Schweden – mit Beschäftigungs- und Ausbildungsplatzgarantien die Tarifpartner aus der Verantwortung entläßt.

Mit dem Prinzip der Tarifautonomie wird ein Verschwimmen der Verantwortlichkeiten verhindert. Dennoch kann auch eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Tarifpartnern, wie sie in Dänemark, Japan oder den Niederlanden herrscht, mit subsidiärem Politikverständnis vereinbar sein, sofern der Staat seinen Einfluß nutzt, um klare Zielvorgaben für die Tarifparteien zu definieren, klare Verantwortlichkeiten zuzuweisen und den Tarifpartnern die Kosten einer Zielverfehlung aufzuzeigen. Insbesondere die niederländische Regierung versteht ihre einflußreiche Position im Tarifprozeß in dieser Weise.

---

### III. Lehren für Deutschland

---

#### 1. Die Position Deutschlands im internationalen Vergleich

Wie in nahezu allen anderen untersuchten Ländern hat auch in Deutschland die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Sozialausgaben ständig zugenommen, ohne daß es hierzulande je ein

ähnlich ausgeprägtes Ideal einer umfassenden sozialen Fürsorge gab wie in den skandinavischen Ländern. Im Mittelfeld findet man Deutschland, wenn man die Indikatoren für Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt, soziale Leistungen und Abgabenbelastung sowie die Tarifbeziehungen und die Unternehmenskultur als Maßstab nimmt:

– Trotz eines leicht überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums entwickelte sich die Beschäftigung hierzulande mit am schlechtesten. Die vom internationalen Wettbewerb bedrängten Unternehmen schienen ihr Heil vor allem in Kostensenkungsprogrammen zu suchen und nutzten die in unserem Sozialsystem gegebenen Möglichkeiten der Frühverrentung und der sozialabgabenfreien „geringfügigen Beschäftigung“ zur Straffung ihres Personalbestandes. Diese Anstrengungen spiegeln sich im Anstieg der Arbeitsproduktivität wider, der in den letzten Jahren der zweithöchste unter den betrachteten Ländern war.

– Staatliche Leistungen für Arbeitslose, wie z. B. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung oder zur Umschulung in den neuen Bundesländern, sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt vergleichsweise hoch. Bei den Renten- und Invaliditätsausgaben liegt Deutschland im Mittelfeld, hingegen bei den Ausgaben für Gesundheit an zweiter Stelle. Insgesamt liegt die Sozialausgabenquote damit etwas über dem Durchschnitt. Das gleiche gilt für die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote sowie für die Steuer- und Abgabenbelastung eines mittleren Arbeitnehmerhaushalts.

– Obwohl Arbeitgeber wie Gewerkschaften die hohen Lohnnebenkosten in Deutschland beklagen, haben sie bis in die jüngste Zeit einvernehmlich die negativen Beschäftigungsfolgen ihrer Tarifvereinbarungen den sozialen Sicherungssystemen zugeschoben – die geringe Streikhäufigkeit dokumentiert diese stille Übereinkunft. Bei notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird dagegen nicht an einem Strang gezogen. Schließlich erhält die deutsche Wirtschaft auch für die praktizierte Unternehmenskultur (Ausnahme: Weiterbildung) nur durchschnittliche Noten.

Der Reformeifer in Deutschland kann nicht zufriedenstellen. Zwar herrscht Einigkeit über die Notwendigkeit, nicht aber über Art und Umfang von Reformen. Der Umbau des Sozialstaats blieb in den Anfängen stecken, vielfach werden punktuelle Eingriffe und Krisenmanagement noch immer für ausreichend gehalten. So steht statt einer grundlegenden Rentenreform die Suche nach Sparmöglichkeiten oder die Ausgliederung der sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“ und deren Steuerfinanzierung im Vordergrund. Letzteres



würde das eigendynamische Wachstum der sozialen Sicherungssysteme nicht stoppen und die Beschäftigung möglicherweise noch zusätzlich belasten, wenn die Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten zu Lasten wachstumsnotwendiger Infrastrukturinvestitionen gingen. Ein Reformstau läßt sich auch bei den Tarifparteien ausmachen, die sich noch immer schwer damit tun, beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen und mit einer Selbstbeschränkung auf die Vereinbarung von Rahmenvorgaben den betrieblichen Anpassungserfordernissen mehr Spielraum zu lassen. Viel zu tun bleibt nicht zuletzt auch in den Führungsetagen der Unternehmen, wo es häufig noch immer an der Bereitschaft fehlt, überkommene Hierarchien zu überdenken und Flexibilitätsspielräume zu nutzen.

## 2. Was kann Deutschland vom Ausland lernen?

Bei dem Versuch, auf diese Frage praktikable Antworten zu geben, kann man nicht auf allgemeingültige Patentrezepte setzen und internationale Erfolgsbeispiele als Blaupausen für den gewünschten Fortschritt heranziehen.

– Die Reformen Neuseelands beeindrucken vor allem durch die mutige Konsequenz, mit der die allumfassende wirtschaftliche Regulierung aufgegeben wurde, wie auch durch die Bereitschaft der Gesellschaft, Reformen anzustoßen und durchzuhalten sowie in der Folge deutlich mehr Verantwortung für das eigene Schicksal zu übernehmen. Die Kleinheit des Landes, die existentielle Staatskrise als Auslöser der radikalen Neuorientierung, das Fehlen einer Verfassung ebenso wie einer zweiten Kammer bis hin zu dem bis 1995 geltenden Mehrheitswahlrecht lassen eine Übertragbarkeit auf Deutschland aber zweifelhaft erscheinen.

– In den USA gelingt es besser als in den meisten anderen Ländern, aus dem Wirtschaftswachstum häufig auch gut bezahlte Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Niedrigen Abgabenbelastungen und geringen staatlichen Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft stehen allerdings gravierende soziale Verwerfungen und die nicht unerheblichen Kosten gegenüber, die der Mangel an einem institutionalisierten Interessenausgleich – nicht zuletzt in der Tarifpolitik – mit sich bringt.

– Auch in Großbritannien führte der Rückzug des Staates seit Anfang der achtziger Jahre zu einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die gewachsene Kluft zwischen Arm und Reich und die vor allem durch Qualifizierungsdefizite begründeten strukturellen Probleme am Arbeitsmarkt relativieren aber den Vorbildcharakter.

– Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz (hohes Pro-Kopf-Einkommen und niedrige Arbeitslosigkeit) spricht gleichermaßen für die Konsensorientierung und die traditionelle Zurückhaltung des Staates in allem, was Wirtschaft, Tarifparteien und Bürger eigenverantwortlich regeln können. Das geringe Wirtschaftswachstum seit Beginn der neunziger Jahre läßt aber auch für die Schweiz Reformbedarf erkennen.

Auch wenn sich somit keines der genannten Ländermodelle uneingeschränkt als Muster für Deutschland empfiehlt, so können und sollten ausländische Beispiele dennoch sehr wohl als Vorbild für spezifische Reformen dienen:

– Im Bereich der Sozialpolitik gilt das etwa für das Schweizer Beispiel der Altersversorgung und Krankenversicherung. Solidarische Elemente der Grundsicherung werden dort mit einer Stärkung der Eigenvorsorge verknüpft. Im Fall der Gesundheitsversorgung wurden darüber hinaus die Steuerungsmechanismen verbessert, indem sie heute bei den Leistungsanbietern und Krankenkassen ansetzen. Daß hohe Krankenstände und die Invaliditätshäufigkeit gesenkt werden können, wenn Kostentransparenz die Prävention fördert, macht die Ablösung der staatlichen Absicherung durch private Versicherungen mit risikoabhängigen Prämien in den Niederlanden deutlich. Die arbeitsmarktpolitischen Reformen in Dänemark und auch in der Schweiz liefern schließlich Anschauungsunterricht dafür, wie Anreize, aber auch Hilfen zu gestalten sind, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt fördern.

– Auch die Tarifparteien können von ausländischen Beispielen lernen. Das bereits angeführte Tarifsysteem der Schweizer Maschinenbauindustrie kann ebenso hiesige Überlegungen zur Reform der Flächentarifverträge befruchten wie die niederländische „Stiftung der Arbeit“, die als paritätische Einrichtung von Gewerkschaften und Arbeitgebern für eine gleichermaßen flexible wie gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen verpflichtete Tarifpolitik sorgt, daneben eine wichtige Schnittstelle zur Politik darstellt und damit Funktionen übernimmt, für die es in Deutschland kein Pendant gibt.

– Unternehmer schließlich können sich ein Beispiel am „New Zealand Business Roundtable“ in Neuseeland nehmen, wenn sie lernen wollen, wie man sich durch eigenes Engagement aus der Abhängigkeit von staatlicher Protektion und Bevormundung löst und seinen Teil dazu beitragen kann, Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft voranzubringen.



Ein Umdenken ist auf allen Ebenen notwendig. Je mehr sich jeder einzelne für sein Fortkommen und für seine Absicherung gegenüber den Wechselfällen des Lebens selbst verantwortlich fühlt, je mehr die Unternehmen durch Förderung der Motivation ihrer Mitarbeiter für die Sicherung ihrer Innovationskraft im internationalen Wettbewerb tun und je mehr die Tarifparteien auf die Anpassungserfordernisse eingehen, vor die der Strukturwandel die Betriebe in unterschiedlichem Ausmaß stellt, desto leichter machen sie es der Politik, sich Reformen der kollektiven Sicherungssysteme nicht nur vorzunehmen, sondern auch in die Tat umzusetzen. Wenn die ausländischen Beispiele etwas lehren, so ist es vor allem dies.

### 3. Wie die Lehren umzusetzen sind

Umdenken setzt in den internationalen Erfolgsbeispielen das Aufgeben von Illusionen voraus, wie z. B. der Glaube, die Krise des Sozialstaats ließe sich beheben, ohne daß dies grundlegende Verhaltensänderungen erfordere. Eine Strategie der Besitzstandswahrung führt zwangsläufig in die Sackgasse. Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs sind ebensowenig geeignet, mehr Beschäftigung hervorzubringen und die soziale Sicherung auf eine dauerhaft tragfähige Basis zu stellen, wie Konzepte, die auf eine kollektive Umverteilung von Arbeit setzen. Ebenso können wir uns als Exportweltmeister keine Importbarrieren leisten. Auch die Angleichung der Sozialstandards in anderen Ländern an das deutsche Niveau kann als gänzlich illusorisch gelten. Sie würde schon eine Reihe von EU-Ländern überfordern und massive innereuropäische Einkommenstransfers zur Folge haben. In noch stärkerem Maße gilt das für die osteuropäischen Länder, von den Ländern der Dritten Welt gar nicht zu reden. Von generellen Arbeitszeitverkürzungen schließlich sind positive Beschäftigungseffekte nur zu erwarten, wenn die Beschäftigten nicht nur die Arbeit, sondern auch den Lohn mit den Unbeschäftigten teilen. Darüber hinaus machen gerade die strukturellen Probleme am Arbeitsmarkt deutlich, daß generelle Arbeitszeitverkürzungen dazu führen könnten, expandierenden Wirtschaftsbereichen Wachstumschancen zu verbauen, ohne den Arbeitslosen aus schrumpfenden Branchen zu nutzen, weil deren Qualifikation oft eine ganz andere ist als die, die in den Wachstumsbranchen gebraucht wird.

Wenn Deutschland nicht vor dem internationalen Wettbewerb kapitulieren und sich das Einkommensniveau am Ende von Schwellenländern diktieren lassen will, muß es zu Reformen kommen, die auf die Bereitschaft zu Leistung, Eigeninitiative und Wettbewerb sowie auf ein Zusammen-

spiel von Wirtschafts-, Sozial- und Tarifpolitik setzen, das sicherstellt, daß die marktwirtschaftlicher Antriebskräfte gestärkt werden.

Dies deutlich zu machen ist zunächst der Part des *Staates*. Daß weite Bevölkerungskreise einsichtsreicher sind, als viele Politiker es ihnen zutrauen, zeigen die Beispiele aus anderen Ländern, allen voran wiederum Neuseeland und die Niederlande, die ihre Reformen über Parteigrenzen hinweg vorangetrieben haben. Beide Beispiele belegen auch, daß grundlegende ordnungspolitische Reformen ihre Wirkung nicht von heute auf morgen entfalten und daß sie sich deshalb für wahltaktische Vorteilskalküle nicht eignen. Um so wichtiger ist es, daß weder Regierung noch Opposition die Bürger im unklaren darüber lassen, daß

- in der Alterssicherung mehr Eigenvorsorge unumgänglich ist;
- in der gesetzlichen Krankenversicherung effizientere Steuerungsmechanismen eingeführt werden müssen;
- in der Arbeitsmarktpolitik die Anreize zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung zu verstärken sind und
- Arbeitsplätze, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind, nicht auf Dauer subventioniert werden können.

Glaubwürdig werden Regierung wie Opposition um so eher sein, je weniger sie sich als Sachwalter von Partikularinteressen präsentieren. Mit Erfolgen können sie – ausweislich der Erfahrungen im Ausland – um so eher rechnen, je mehr sie die sozialstaatliche Hauptaufgabe im Befähigen statt im Versorgen sehen. Auf den Prüfstand sind daher auch alle anderen staatlichen Aktivitäten zu stellen, die ebenso gut oder besser von Privaten erbracht werden können. Zu überprüfen ist nicht zuletzt aber auch, wie sich der Beitrag der Bildungspolitik zur Verbesserung der Beschäftigungschancen steigern läßt und wie Erwerbsarbeit und Familienarbeit besser miteinander vereinbar gemacht werden können.

An den *Tarifparteien* liegt es sodann, verteilungspolitische Interessen und beschäftigungspolitische Erfordernisse miteinander in Einklang zu bringen. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind dabei keineswegs nur auf die Lohnpolitik im engeren Sinne beschränkt. Die sektorale Differenzierung der Lohnabschlüsse ist geringer, als es den Unterschieden im internationalen Wettbewerbsdruck und den Möglichkeiten, sich mit Produkt- und Verfahrensinnovationen gegen die Konkurrenz zu behaupten, entspricht. Noch schlechter ist es um den



Spielraum auf der betrieblichen Ebene bestellt. Ähnliches gilt für die Differenzierung nach Qualifikation und Leistung. Darüber hinaus muß der Weg der Arbeitszeitflexibilisierung konsequent fortgesetzt werden. Den Beschäftigten und den Arbeitssuchenden bietet das die Möglichkeit, die Zeit, in der sie arbeiten wollen oder können, nach eigenem Ermessen zu wählen. Den Arbeitgebern wiederum hilft es, Kostensenkungspotentiale zu nutzen, die in einer stärkeren Entkoppelung von Maschinenlaufzeiten und betrieblichen Arbeitszeiten liegen. Vorbehalte dagegen sind nicht nur auf Gewerkschaftsseite zu überwinden; auch viele Unternehmen scheinen noch den Aufwand einer entsprechenden Umgestaltung der betrieblichen Abläufe zu scheuen.

Die Tarifparteien müssen – dies entspricht auch volkswirtschaftlichen Erfordernissen – stärker als bisher den steigenden Qualifikationsanforderungen Rechnung tragen. In ihrem ureigenen Interesse muß es liegen, daß jeder ausbildungswillige Jugendliche einen Ausbildungsplatz findet und daß die Beschäftigten ihre beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten ständig weiterentwickeln. Mit mehr Offenheit als bisher müssen die Tarifpartner schließlich die Möglichkeiten zu einer Beteiligung der Mitarbeiter am Erfolg und Kapital des Unternehmens eröffnen. Nicht nur ausländische Beispiele zeigen, daß beide Seiten hiervon profitieren würden: Die Arbeitnehmer müßten nicht befürchten, bei der Einkommensverteilung ins Hintertreffen zu geraten, wenn sie zur Verbesserung der Beschäftigungschancen in mäßige Lohnsteigerungen einwilligen, und die Unternehmen wiederum könnten das Beteiligungskapital für Investitionen nutzen.

Die *Unternehmen* müssen zu all dem ihren Teil beitragen. In sich ständig wandelnden Märkten sind sie gefordert, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Innovationen zu sichern. Erfolgreiche Produkt- und Verfahrensentwicklungen erfordern nicht nur einen stetig steigenden Aufwand für Forschung und Entwicklung, sondern die koordinierte Leistung der Mitarbeiter in allen Unternehmensbereichen. Wer Kreativität und Identifikation mit den Unternehmenszielen auf allen Unternehmensebenen will, muß deshalb Unternehmenskultur praktizieren, Verantwortung delegieren und die Mitarbeiter so ein Stück weit zu Mitunternehmern machen.

Alles kommt schließlich auch darauf an, daß der einzelne *Bürger* in die Lage versetzt wird und dazu bereit ist, das in seinen Kräften Stehende beizutragen, um die Allgemeinheit durch Eigenvorsorge wirkungsvoll zu entlasten. Die Zeichen für eine Veränderung des Bewußtseins und für eine Abkehr von der Versorgungsmentalität werden immer deutlicher. Die Einsicht, das notwendige Eigenengagement leisten zu müssen, um das Ganze funktionsfähig zu erhalten, hat sich bei den Bürgern möglicherweise sogar schon stärker durchgesetzt, als dies von Politikern, Gewerkschaftlern und Arbeitgebern bisher erkannt wurde.

Nicht um Strategien für magere Jahre geht es bei all dem, sondern um offensive Strategien, die der Eigeninitiative wieder mehr Raum geben, damit das, was für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft an Solidarität notwendig ist, auf Dauer tragfähig bleibt. Darüber Konsens herzustellen und dann bereit zu sein, neue Wege in der Sozial- und Tarifpolitik zu gehen – das ist die gemeinsame Aufgabe, die zu lösen ist.



# Beschäftigungswunderland Niederlande?

---

## I. Einleitung

---

Seit 1996 werden die Niederlande wegen ihrer erfolgreichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von ausländischen Medien und Politikern mit Lob überschüttet und als Beispiel hingestellt. Den Höhepunkt dieser Anerkennungswelle bildete vielleicht die Verleihung des Carl-Bertelsmann-Preises 1997 an die „Stiftung der Arbeit“, jenes Organ der Arbeitgeber- und Arbeitnehmersdachverbände, in dem diese regelmäßig mittel- und langfristige Ziele der Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik zu vereinbaren versuchen. Neben der enormen Ausweitung der Teilzeitarbeit, der Anpassung des Sozialstaats und der Reduzierung der Staatsschulden ist es diese korporatistische Orientierung am Gemeinwohl, insbesondere die maßvolle Haltung der Gewerkschaften, die es ausländischen Beobachtern angetan hat. Im Land selbst hat sich wirtschaftliche Zufriedenheit, wenn nicht gar ein gewisser Stolz verbreitet. Die gegenwärtig häufigen Nachrichtenmeldungen von zunehmender Arbeitslosigkeit in Deutschland und Frankreich werden daher oft von der Mitteilung begleitet, daß der – sinkende – Prozentsatz der Menschen ohne Arbeit im eigenen Land sich nur auf ungefähr die Hälfte belaufe. Das anhand der Geographie der Niederlande umschriebene „Deltamodell“ der wirtschaftlichen Entwicklung wird rundum als Erfolg gesehen – Opposition gibt es kaum. Da hilft es wenig, daß der Wirtschaftsminister selbst zur Feder greift und dieses Modell auf der Diskussionsseite einer führenden Tageszeitung als „Fiktion“ beschreibt und hinweist auf den großen Umfang verborgener Arbeitslosigkeit<sup>1</sup>.

Tatsächlich ergibt sich bei genauerer Betrachtung ein weniger rosiges Bild. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist nur wenig gefallen, der Prozentsatz der Bezieher einer Invaliditätsrente ist doppelt so hoch wie in anderen Ländern, und die Altersgruppe über 55 Jahre ist – da in hohem Maße frühverrentet – nur noch spärlich auf dem Arbeitsmarkt vertreten. Die „breite Arbeitslosigkeit“ ist denn auch immer noch höher als in Deutschland, und insgesamt ist das Beschäftigungsniveau mit

dem der neuen Bundesländer zu vergleichen. Positiv zu beurteilen sind daher weniger die absoluten Daten der aktuellen Beschäftigungslage als vielmehr die Entwicklung der vergangenen 15 Jahre wie auch bestimmte Aspekte dieser Entwicklung. Dies betrifft vor allem die Umverteilung der Arbeit zugunsten der Frauen, die wichtige Rolle privater Arbeitsvermittlungsagenturen und nicht zuletzt die Erhaltung eines vergleichsweise generösen Systems sozialer Sicherung. Im letzten Punkt weicht das niederländische „Jobwunder“ grundsätzlich ab vom amerikanischen. Im folgenden werden die angesprochenen Entwicklungen und Veränderungen seit ca. 1980 in vergleichender Perspektive beschrieben, wird gefragt nach ihren Hintergründen und eingegangen auf den niederländischen Korporatismus. Im Kontext spezifischer Traditionen sowie des allgemeinen politisch-ideologischen Klimas gebührt dabei den Gewerkschaften besondere Aufmerksamkeit.

---

## II. Der Sprung vorwärts

---

Die Ausgangslage der jüngeren niederländischen Beschäftigungsentwicklung ist die wirtschaftliche und soziale Situation zu Anfang der achtziger Jahre. 1983 erreichte die Arbeitslosigkeit mit 12 Prozent ihren Höhepunkt, seitdem verringert sich dieser Prozentsatz kontinuierlich; 5,2 Prozent war der Stand Ende 1997<sup>2</sup>. Härter als andere Länder wurden die Niederlande, so liest man oft, von der sogenannten zweiten Ölkrise (1980/81) getroffen; ferner, daß die desaströse Entwicklung nach 1980 einen Lernprozeß bei den Gewerkschaften ausgelöst habe, der dann im November 1982 zum Abkommen von Wassenaar mit den Unternehmern führte und in der Folge zu sehr bescheidenen Lohnabschlüssen<sup>3</sup>. Zwischen 1985 und 1995 betrug der jährliche nominale Lohnzuwachs nur 2,6 Prozent und war damit nur geringfügig höher als die

2 Vgl. *The Economist* vom 17. Januar 1998, S. 102. Großbritannien ist das einzige EU-Mitglied, das im Augenblick eine ähnlich niedrige Arbeitslosenrate (5,0 Prozent) wie die Niederlande aufweist; Schweden (6,5 Prozent) bewegt sich wieder in diese Richtung.

3 Vgl. u. a. Jelle Visser/Anton Hemerijk, 'A Dutch Miracle'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam 1997, S. 12 f.

1 Vgl. Hans Wijers, *Het bewonderde en verguisde poldermodel is een fictie*, in: *NRC Handelsblad* vom 9. Oktober 1997.



**Tabelle 1: Arbeitslosenrate der Niederlande 1979–1996 im Vergleich (in Prozenten)**

	1979	1983	1990	1993	1994	1996
Niederlande	5,4	11,9	7,7	6,3	7,2	6,4
Deutschland	3,2	7,9	6,2	7,9	8,4	9,0
Frankreich	5,8	8,0	9,2	11,1	12,4	12,1
Großbritannien	5,0	11,8	6,8	10,3	9,6	8,2
Schweden	2,1	3,5	1,6	8,1	7,8	8,0
USA	5,8	9,6	5,6	6,9	6,1	5,4

**Tabelle 2: Erwerbsquote in den Niederlanden 1973–1996 im Vergleich (in Prozenten)**

	1973	1979	1983	1990	1993	1996
Niederlande	56,3	53,4	52,0	61,7	64,1	66,0
Deutschland	68,7	66,2	62,2	64,8	65,8	64,0
Frankreich	65,9	64,4	62,0	60,4	59,5	59,6
Großbritannien	71,4	70,8	67,0	73,7	69,5	71,0
Schweden	73,6	78,8	80,2	84,4	73,9	72,7
USA	65,1	68,0	68,0	74,3	73,2	75,0

**Tabelle 3: Erwerbsquote der niederländischen Frauen und Männer 1973–1996 im Vergleich (in Prozenten)**

		1973	1979	1983	1990	1993	1996
Niederlande	F	28,6	31,2	34,7	47,0	51,9	55,0
	M	83,5	75,2	69,1	76,2	76,0	76,6
Deutschland	F	49,7	49,9	47,8	52,8	55,6	54,3
	M	88,8	82,8	76,6	76,4	75,7	73,4
Frankreich	F	47,9	49,5	49,7	50,6	51,4	52,1
	M	83,8	79,2	74,4	70,4	67,7	67,2
Großbritannien	F	52,7	56,1	55,3	63,7	62,8	64,1
	M	90,3	85,6	78,7	83,7	76,2	77,7
Schweden	F	60,8	71,1	75,5	81,8	72,9	70,6
	M	86,2	86,3	84,7	86,9	74,9	74,7
USA	F	48,0	54,9	57,7	65,8	65,7	68,1
	M	82,8	81,4	78,9	83,1	81,1	82,3

**Tabelle 4: Teilzeitbeschäftigung niederländischer Frauen und Männer 1973–1996 im Vergleich (in Prozenten)**

		1973	1979	1983	1990	1994	1996
Niederlande	F		44,0	49,7	59,3	66,0	66,1
	M		5,5	6,8	14,1	16,1	16,1
Deutschland	F	24,4	27,6	30,0	33,8	33,1	33,8*
	M	1,8	1,5	1,7	2,6	3,2	3,6*
Frankreich	F	12,9	17,0	20,1	23,6	27,8	29,5
	M	1,7	2,4	2,5	3,3	4,6	5,3
Großbritannien	F	39,1	39,0	41,3	42,6	44,3	42,7
	M	2,3	1,9	3,3	5,2	7,1	5,6
Schweden	F		46,0	45,9	40,4	41,0	39,0
	M		5,4	6,2	7,4	9,7	9,3
USA	F	26,8	26,7	41,3	42,6	44,3	42,7
	M	8,6	9,0	10,8	10,1	11,5	10,9

\* = 1995.

Quelle für alle Tabellen: OECD, Employment Outlook 1996 und 1997, Paris 1996, 1997.



Inflation<sup>4</sup>. Diese Lohnentwicklung – auch darüber herrscht beinahe einhelliger Konsens – bildete dann die Grundlage für die Ausweitung der Beschäftigung bis heute um mehr als 20 Prozent.

Diese Theorie vom außergewöhnlich harten Schlag der Ölkrise auf den niederländischen Arbeitsmarkt ist jedoch nicht uneingeschränkt zutreffend. Zwar wurde die Arbeitslosigkeit von 12 Prozent im Jahre 1983 von keinem der vergleichbaren Länder übertroffen, und ihre relative Zunahme von 1979 auf 1983 war nur geringfügig höher in der Bundesrepublik und Großbritannien (vgl. Tabelle 1<sup>5</sup>). Betrachtet man die Erwerbsquote (vgl. Tabelle 2), dann ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Diese fiel von 1979 auf 1983 in einigen europäischen Ländern einschließlich der Bundesrepublik.

Die Ursache der unterschiedlichen Veränderungen von geringem Beschäftigungseinbruch und großer Zunahme der Arbeitslosigkeit kann nur sein, daß die Ölkrise und eine Steigerung des Arbeitskräfteangebotes zusammenfielen. Genau dies geschah: Nach einem Anlauf seit Mitte der siebziger Jahre erstürmten die Frauen im erwerbsfähigen Alter jetzt geradezu den Arbeitsmarkt. So verdoppelte sich auch ihre Erwerbsquote (vgl. Tabelle 3) zwischen 1973 und der Gegenwart.

Bis zur Mitte der sechziger Jahre waren die Niederlande ein sehr konservatives Land mit – ähnlich wie Italien, Spanien und Irland – starkem christlichen Einschlag. Alles hatte seine Ordnung und seinen Platz, und mehr noch als in den angrenzenden Ländern war es hier selbstverständlich, daß der Arbeitsplatz der Frauen der Haushalt war. Bis 1957 verloren weibliche Beamte bei Heirat sogar automatisch ihren Arbeitsplatz<sup>6</sup>. Da verheiratete Frauen also weitgehend abwesend waren auf dem Arbeitsmarkt, war die weibliche Erwerbsquote entsprechend niedrig.

Die Wende wurde eingeläutet durch die kulturellen Veränderungen der sechziger Jahre, die in kaum einem Land so heftig waren wie in den Nie-

4 Vgl. Paul de Beer, *Het wonderlijke poldermodel*, in: *Socialisme & Democratie*, (1997) 9, S. 378.

5 Alle Tabellen sind erstellt anhand von: OECD, *Employment Outlook 1997*, Paris 1997, sowie OECD, *Employment Outlook 1996*, Paris 1996 für die Jahre 1973 und 1979. Dieser Quelle entstammen ebenfalls die Daten ohne Verweis im laufenden Text. Bei den Daten muß man berücksichtigen, daß die statistischen Reihen aufgrund methodischer Veränderungen zuweilen Brüche aufweisen. So sind z.B. die schwedischen Daten von 1990 an mit den vorhergehenden nicht gänzlich vergleichbar. Die Entwicklungsrichtung wird jedoch nirgends verzerrt.

6 Vgl. Marijke Bruyn-Hundt, *Vrouwen op de arbeidsmarkt. De Nederlandse situatie in de jaren tachtig en negentig*, Amsterdam 1988, Kapitel 1.

derlanden. Die christlich-konservative Ordnung wurde von der „permissive society“ abgelöst, die Säkularisierung machte die Gesellschaft innerhalb zweier Jahrzehnte zu einer der am wenigsten religiösen Europas, und Feminismus sowie Frauenbewegungen erstarkten<sup>7</sup>. Wirtschaftliche Unabhängigkeit für die Frau war eine ihrer zentralen Forderungen, und mit einer gewissen Zeitverzögerung erfaßten diese Veränderungen auch den Arbeitsmarkt.

In allen Publikationen zu diesem Thema wird hingewiesen auf die Expansion weiblicher Beschäftigung sowie auf den Rückstand gegenüber vergleichbaren Ländern, den die Niederlande diesbezüglich aufzuholen hatten. Dieselbe positive Resonanz wie die Zurückhaltung der Gewerkschaften an der Lohnfront erhält die Beschäftigungsexpansion der Frauen jedoch kaum. Immerhin erschienen mit ihnen Arbeitskräfte auf dem Markt, die durchschnittlich nur etwa drei Viertel des Männerlohns verdienen. Mit der Ausnahme Skandinaviens ist dies in etwa in allen vergleichbaren Ländern anzutreffen, aber in diesen Ländern hat die Erwerbstätigkeit von Frauen weniger stark zugenommen oder, wie in der ‚alten‘ Bundesrepublik, mehr oder weniger stagniert. In Dänemark, Schweden und Finnland hat sie seit 1990 sogar abgenommen, wenn auch von einem hohen Ausgangsniveau und im Einklang mit der Entwicklung bei den Männern.

Die Erwerbsquote der niederländischen Frauen nahm seit 1979 um ca. 70 Prozent zu. Dieser Zuwachs ist jedoch keiner in Vollzeitstellen, sondern in erster Linie eine Folge der außergewöhnlichen Ausweitung der Teilzeitarbeit. Bereits 1979 arbeiteten 44 Prozent der Frauen in Teilzeit, gegenwärtig sind es mehr als 65 Prozent (vgl. Tabelle 4). Und bei den Männern entspricht die aktuelle Teilzeirate einer Verdreifachung des Standes von 1979. All dies heißt, daß das Arbeitsvolumen (Beschäftigung gemessen in Vollzeitstellen) über die gesamte Phase des Beschäftigungszuwachses nur geringfügig gestiegen ist, und dies auch erst in den letzten Jahren.

---

### III. Umverteilung der Arbeit

---

Bei einem aktuell erreichten Stand der Beschäftigung, der den der Bundesrepublik nur leicht übertrifft, bedeutet die wesentlich höhere Teilzeirate der Niederlande, daß das Arbeitsvolumen insge-

7 Vgl. *Sociaal en Cultureel Planbureau, Secularisatie in Nederland 1966–1991*, Rijswijk 1994, S. 27–33.



samt dort niedriger ist als in Deutschland. Dies soll keineswegs eine negative Qualifikation sein, denn wahrscheinlich muß man Abschied nehmen vom Ziel der Vollzeit-Vollbeschäftigung. Wenn man will, dann kann man die Niederlande als Freizeitgesellschaft *par excellence* bezeichnen. Denn nirgendwo – mit Ausnahme vielleicht von Belgien (mit einer Erwerbsquote von 56,6 Prozent und Teilzeitbeschäftigung in deutscher Größenordnung)<sup>8</sup> – wird so wenig gearbeitet wie in diesem Land. Nicht nur ist die Teilzeitarbeit weit verbreitet, die Standardarbeitswoche bei Vollzeitbeschäftigung beträgt 38 Stunden, und in vielen Bereichen werden es 1998 36 Stunden sein. Im Durchschnitt aller Voll- und Teilzeitstellen arbeitete ein Erwerbstätiger im Jahre 1996 1 372 Stunden, in Deutschland (mit ähnlichen Arbeitszeiten, aber etwas längerem Urlaub und mehr Feiertagen) hingegen waren es 1 508 Stunden und in den USA 1 951 Stunden.

Bei solch geringer Beschäftigung mag die Arbeitslosigkeit von nur etwas mehr als 5 Prozent nicht so sehr überraschen. Dies ist allerdings nur der Prozentsatz der „offiziellen“ Arbeitslosenzahl von 1997, ca. 350 000 Menschen. Wie wenig aussagekräftig diese Zahl ist, zeigen allein schon die mehr als 700 000 Empfänger von Arbeitslosengeld. Die Arbeitslosen in der Sozialhilfe sind dabei noch nicht mitgezählt<sup>9</sup>. Die Manipulierung von Arbeitslosenzahlen ist jedoch in allen Ländern mehr oder weniger gang und gäbe.

Ein spezifisch niederländisches Phänomen ist das sehr hohe Maß der Umverteilung der Beschäftigung zugunsten jüngerer und damit meist auch billigerer und produktiverer Arbeitskräfte. Invaliden- und Frühverrentung sind hier die Stichworte. Die Anzahl der Invalidenrentenempfänger entspricht etwa 15 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung. In Belgien, Deutschland, Dänemark und Schweden sind dies dagegen nur ca. 8 Prozent, in Großbritannien sogar nur 6 Prozent<sup>10</sup>. Da es für einen im internationalen Vergleich schlechteren Gesundheitszustand der Niederländer keinen Hin-

weis gibt, bedeutet dies, daß zumindest die Hälfte der Frühinvaliden versteckte Arbeitslose sind.

Entsprechendes gilt für die Frühverrentung, zusammen mit der niedrigen (obwohl im letzten Jahrzehnt von 9 auf 15 Prozent gestiegenen) Erwerbsquote älterer Frauen. Frühverrentung kann ein freiwilliger Akt sein, aber oftmals werden ältere Arbeitnehmer einfach abgeschoben. Daß die Frührentner zusammen mit den Frühinvaliden und den Arbeitslosen die am wenigsten zufriedene Gruppe der Bevölkerung sind, scheint u. a. mit diesem letzteren Sachverhalt zusammenzuhängen<sup>11</sup>.

Die sogenannte breite Arbeitslosigkeit – eine Größe, die auch Frührentner und z. T. Frühinvaliden, nicht registrierte Arbeitslose, in ABS-Programmen sowie notgedrungen nur geringfügig Beschäftigte umfaßt – in den Niederlanden ist mit ca. 27 Prozent immer noch etwas höher als in der Bundesrepublik (obwohl diese auch hier zunimmt)<sup>12</sup>. Insgesamt ist die Beschäftigungsexpansion durch Umverteilung den Arbeitslosen wenig zugute gekommen. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe ist seit 1983/84 um ca. 10 Prozent gestiegen<sup>13</sup>; der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt hat sich in dieser Phase kaum verändert, sondern eingependelt auf fast 50 Prozent. In scharfem Kontrast zu den USA (9,5 Prozent) und Schweden (17 Prozent) ist dieser Prozentsatz auch in der Bundesrepublik gegeben. Diese Relativierungen des niederländischen „Jobwunders“ ändern jedoch nichts an der Tatsache der insgesamt positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt dieses Landes.

---

#### IV. Die Anpassung des Sozialstaats

---

Neben der Beschäftigungsentwicklung wird oft die Anpassung des niederländischen Sozialstaates an die internationalen Konkurrenzverhältnisse als nachahmenswert beschrieben<sup>14</sup>. Unabhängig von der Frage, ob diese Anpassung der Beschäftigung

8 Mit seiner sehr niedrigen Partizipationsrate könnte man auch noch Italien nennen, aber Teilzeitarbeit gibt es dort kaum, und der informelle Sektor (Schwarzarbeit) ist wahrscheinlich erheblich umfangreicher als in den Niederlanden, wo er sich auf 13,9 Prozent des formellen Sektors beläuft (Deutschland 13,1 Prozent, USA 8,6 Prozent); vgl. Günther Schmid, *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany*. Discussion Paper FS I 97–202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1997, S. 31.

9 Vgl. Leen Hoffman, *Zoeken naar werkloosheid*, in: *Economisch Statistische Berichten* vom 19. Februar 1997, S. 157f.; *De Volkskrant* vom 28. November 1997.

10 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 118.

11 Vgl. Christine Jol/Ferdy Otten, *Welvaart en geluk*, in: *Economisch Statistische Berichten* vom 24. September 1997, S. 731.

12 Vgl. G. Schmid (Anm. 8), S. 15.

13 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 129.

14 Stefan Empter/Andreas Esche (Hrsg.), *Eigenverantwortung und Solidarität. Neue Wege in der Sozial- und Tarifpolitik*. Ergebnisse der internationalen Recherche zum Carl Bertelsmann-Preis 1997, Gütersloh 1997, S. 88f. Die *Wirtschaftswoche* vom 20. Februar 1997 schrieb: „Die Holländer demonstrieren, wie man den erstarrten Wohlfahrtsstaat zukunftstauglich macht.“ Ähnlich *Business Week* vom 7. Oktober 1996: „They're showing Europe how to shrink the welfare state.“



förderlich gewesen ist, muß zunächst festgestellt werden, daß der niederländische Sozialstaat auch nach einigen Kürzungen in seinen Leistungen immer noch generöser ist als der der übrigen EU-Staaten mit Ausnahme von Dänemark und Schweden. Als Beispiel für Länder, die ihre bescheideneren Leistungen noch weiter einschränken wollen, kann er daher nicht herhalten.

Der Sozialstaat ist die Summe von politischen Maßnahmen und Regelungen, die die Markt Risiken abfedern und dem freien Spiel des Marktes u. a. durch das Steuer- und Bildungssystem, aber auch durch die Beschäftigungspolitik entgegenwirken. Unterscheidet man zwischen passivem und aktivem Sozialstaat – wobei letzterer sich auszeichnet durch die Förderung der Beschäftigung und ihrer sozialen Voraussetzungen –, dann nähern sich die Niederlande eher dem ersten Typus an. Staatliche Beschäftigungsprogramme schwedischen Stils hat es nie gegeben, und die Expansion weiblicher Beschäftigung hat stattgefunden ohne nennenswerte Ausweitung der (nur wenigen) Betreuungsplätze für Kleinstkinder und Schüler<sup>15</sup>. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche und Langzeitarbeitslose erreichen (1996) ca. 2 Prozent der Erwerbstätigen und haben damit einen etwas geringeren Umfang als in der Bundesrepublik<sup>16</sup>.

Das progressive Einkommenssteuersystem der Niederlande ist im Prinzip auf Umverteilung angelegt; de facto wird die Progression allerdings unterhöhlt von Möglichkeiten der Steuerrückerstattung. Nach der Reform von 1990 gibt es drei Steuerklassen von 37, 50 und 60 Prozent, wobei die erste Klasse (bis ca. 47 000 Gulden Jahreseinkommen) zu mehr als der Hälfte aus einkommensunabhängigen Sozialabgaben besteht und die höchste Steuerklasse (früher 72 Prozent) bei ca. 108 000 Gulden Jahreseinkommen beginnt. Wichtige Veränderungen setzten jedoch schon Anfang der achtziger Jahre ein. Abgesehen von der Gleichstellung von Beamten (jeder öffentlich Bedienstete ist Beamter) bezüglich der Steuern und Sozialabgaben ist hier vor allem der Beginn der Individualisierung des Steuersystems zu nennen. ‚Ernährer‘, in der Regel Familienväter, verloren einen Teil ihrer Steuervorteile zugunsten von Zweitverdienern und Alleinstehenden. Der Teilzeitbeschäftigung von Ehefrauen war dies förderlich. Ähnliches gilt für die vollständige Einbindung der Teilzeitarbeit – inklusive der Minimalbeschäftigungen (das nie-

15 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 35 und S. 46; siehe auch Mechthild Veil, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Frauen im Sozialstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/97, S. 37.

16 Vgl. G. Schmid (Anm. 8), S. 21.

derländische Äquivalent der 610-Mark-Jobs) – in das System der sozialen Sicherung im Jahre 1993. Und für ‚Flexarbeiter‘ (Abrufkräfte und Beschäftigte mit Kurzzeitverträgen) wurde kürzlich – im Tausch gegen eine vereinfachte Entlassungsprozedur – geregelt, daß sie nach zweijähriger Beschäftigung ebenfalls ins Sozialversicherungsnetz aufgenommen werden<sup>17</sup>.

Das vergleichsweise immer noch generöse System sozialer Sicherung ist das Kernstück des niederländischen Wohlfahrtsstaates<sup>18</sup>. Dessen wichtigste Elemente sind eine in den fünfziger Jahren eingeführte Grundrente für alle Bürger über 65 Jahre und der seit 1967 bestehende Mindestlohn. Die Grundrente, die Sozialhilfe sowie die Mindestsätze der Leistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität sind allesamt orientiert am Mindestlohn. Dieser beträgt 1998 monatlich umgerechnet ca. DM 2 000, netto ca. DM 1 750. Der Höchstbetrag der Sozialhilfe (für Ehepaare oder Zusammenlebende) entspricht dem Netto-Mindestlohn, der Höchstbetrag der Grundrente entspricht in etwa dem Brutto-Mindestlohn. Bei anderen Haushaltszusammensetzungen gelten Sätze von 70 bzw. 50 Prozent mit einer maximalen Zuschlagmöglichkeit von 20 Prozent. Die Arbeitslosen- und Invaliditätsunterstützung beträgt 70 Prozent des zuletzt verdienten Bruttolohns, aber nicht weniger als der Mindestlohn, und das gesetzliche Krankengeld beträgt 80 Prozent dieses Lohns (tarifvertraglich können 100 Prozent vereinbart werden).

Neben den steuerlichen Neuregelungen betreffen die Veränderungen des vergangenen Jahrzehnts vor allem den Mindestlohn, die Unterstützungssätze und -dauer sowie die Kriterien, aufgrund deren man Anspruch auf Sozialleistungen erheben kann. Der Mindestlohn wurde losgelöst von der durchschnittlichen Lohnentwicklung und fiel dadurch von ca. 80 Prozent des Durchschnittslohnes im Jahre 1983 auf derzeit unter 70 Prozent. Die Sozialhilfe sowie der absolute Mindestbetrag des Arbeitslosengeldes haben diese Entwicklung automatisch nachvollzogen. Unter anderem bedingt durch die Veränderung der Zusammenstellung der Haushalte (Zunahme der Haushalte mit zwei Einkommen) hat sich die im internationalen Vergleich niedrige Armut jedoch nur geringfügig erhöht<sup>19</sup>.

17 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 43 f.

18 Diese kurze Zusammenfassung basiert auf Uwe Becker/Kees van Kersbergen, Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande, in: Politische Vierteljahresschrift, 27 (1986) 1, sowie Anton Hemerijk/Kees van Kersbergen, A Miraculous Model? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands, in: Acta Politica, (1997) 3.

19 Vgl. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1997, Rijswijk 1997, S. 54–60.



Außer den genannten Reformen wurde der Unterstützungssatz im Falle von Arbeitslosigkeit von 80 auf 70 Prozent gesenkt, die Arbeitslosenhilfe gestrichen und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gekürzt, wenn man nicht in vier von fünf der Arbeitslosigkeit vorangehenden Jahre beschäftigt war. Auch wurde der Zugang zu einigen Sozialleistungen erschwert. Nachdem sich die Anzahl der Frühinvaliden 1990 der Millionengrenze näherte und der damalige Premierminister Lubbers die Niederlande als „krankes Land“ bezeichnete, ist insbesondere der Zugang zu dieser Kategorie schwieriger geworden. „Arbeitsunfähig“ ist seit 1991 nur noch, wer keine „normale“ Arbeit mehr annehmen kann, und nicht mehr, wer unfähig ist, seiner vorangehenden Tätigkeit nachzugehen. Auch können Sozialhilfeempfänger seit 1996 zur Annahme einer Arbeitsstelle gezwungen werden.

Als Hintergrund dieser Veränderungen können drei Faktoren genannt werden: Die Auffassung einiger Politiker der Regierungsparteien, daß allzu generöse Sozialleistungen die Leute von der Arbeit abhalten, ist dabei vielleicht die am wenigsten relevante Ursache. Wichtiger erscheint das Haushaltsdefizit, das 1983 die 10-Prozent-Marke überschritten hatte und das im Kontext von Lohnzurückhaltung kaum durch Steuererhöhungen zu stopfen war. Im Gegenteil – und das ist der dritte Faktor –, die Gewerkschaften waren zu dieser Zurückhaltung nur zu bewegen, wenn ihr Steuererleichterungen (z. B. durch Erhöhungen des steuerfreien Grundbetrags) gegenüberstanden. Der Zwang zur Sparsamkeit der öffentlichen Haushalte verstärkte sich also<sup>20</sup>. Die Sozialausgaben – aber nicht nur sie – waren eines der Opfer. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) fiel von 1985 bis 1997 von 19,5 Prozent auf 16,2 Prozent<sup>21</sup>. Insgesamt verringerte sich die Staatsquote seit Anfang der achtziger Jahre von fast 60 Prozent auf etwa 50 Prozent, womit sie sich dem deutschen Niveau angeglichen hat<sup>22</sup>.

20 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 18.

21 Vgl. De Volkskrant vom 23. Mai 1997.

22 Vgl. OECD, Economic Outlook 1996, Paris 1996, Tabelle A31. Zuweilen zeitigt dieser Sparkurs eine makabere Krämermentalität, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen. Mangels Investitionen in Krankenhäuser bilden sich derartige Warteschlangen an deren Türen, daß der Gesundheitsminister sich auf Drängen der jetzt für die Finanzierung der ersten zwei Krankheitswochen verantwortlichen Arbeitgeber sowie mit dem Segen der Gewerkschaften (vgl. NRC Handelsblad vom 20. Januar 1998) genötigt zu sehen meint, die bevorzugte Behandlung der Erwerbstätigen zu tolerieren. In den Grundschulen wurden die Sportlehrer dem Rotstift geopfert, und an allen Schulen wurden die Stunden in Sport und musischen Fächern um 50 Prozent reduziert. Auch haben sich laut Fernsachrichten vom 20. Januar 1998 die Investitionen in die Infrastruktur seit 1994 halbiert. Dies gilt allerdings nicht für den eminenten Wirtschaftsfaktor, den der

## V. Beschäftigung durch Lohnmäßigung?

Daß die Lohnmäßigung die Grundlage der niederländischen Beschäftigungsexplosion ist, wird oft verkündet. Das Wirtschaftsforschungsinstitut Nyfer veranschlagt die kumulativen Vorteile der Niederlande durch zurückhaltende Tarifabschlüsse allein gegenüber dem wichtigsten Handelspartner Deutschland auf 15 Prozent seit 1983<sup>23</sup>. Und das „Centraal Planbureau“ der Regierung hat ausgerechnet, daß die Hälfte des Beschäftigungswachstums in den letzten 15 Jahren eine direkte Folge der Lohnmäßigung sei<sup>24</sup>. Die Modelle, anhand derer solche Resultate errechnet werden, sind jedoch abhängig von bestimmten theoretischen Annahmen. Bei den genannten Berechnungen ist es das neoklassische Theorem, dem zufolge die Lohnkosten die Beschäftigungsentwicklung bestimmen. Dieses Theorem soll hier nicht diskutiert werden. Wohl aber können einige relativierende Bemerkungen gemacht werden, insbesondere anhand von Daten zu anderen Ländern.

In der Bundesrepublik – wie auch in den Niederlanden – werden beide Länder oft miteinander verglichen. Die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland wird in Zusammenhang gebracht mit den hohen Lohnkosten und die niedrige niederländische Arbeitslosigkeit mit den zurückhaltenden Lohnabschlüssen dort. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch ein weit weniger eindeutiges Bild. Die Schere zwischen beiden Ländern öffnete sich bei der Arbeitslosigkeit erst in den frühen neunziger Jahren (siehe Tabelle 1). Von 1990 bis einschließlich 1994 sind die realen Lohnkosten (einschließlich der Lohnnebenkosten) in Deutschland mit 4,1 Prozent aber nur geringfügig mehr gestiegen als im Nachbarland (3,9 Prozent; in den folgenden Jahren hat sich der Unterschied kaum verändert). Über den längeren Zeitraum von 1985 bzw. von 1987 an<sup>25</sup> werden die Unterschiede mit 14,1 Prozent bzw. 7,3 Prozent dann zwar größer (vgl. Tabelle 5), aber bis 1990 übertraf die deutsche Arbeitslosenrate die der Niederlande keineswegs.

Flughafen Schiphol (fünftgrößter der Welt für internationale Flüge; The Economist, Pocket World in Figures, London 1997, S. 64) darstellt.

23 Vgl. NRC Handelsblad vom 11. September 1997; nach Deutschland gehen etwa 30 Prozent der Exporte, und 24 Prozent der Importe kommen von dort; vgl. The Economist (Anm. 22), S. 165.

24 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 113.

25 Die OECD, Employment Outlook 1997, S. 7, folgt hier nationalen Statistiken; in den Niederlanden beziehen sich diese nicht auf zehn, sondern auf acht Jahre.



**Tabelle 5: Wirtschaftswachstum und Lohnkosten der Niederlande im Vergleich (in Prozenten)**

	Reales Wachstum des BIP			Lohnkostenentwicklung <sup>1</sup>			Lohnstückkosten <sup>2</sup>	
	Durchschnitt 1984-94	1995	1996	1985-1994	1990-1994	Durchschnitt 1984-1994	1995	1996
Niederlande	2,7	2,1	2,7	7,3 <sup>3</sup>	3,9	1,1	1,4	-0,3
Deutschland	2,8	1,9	1,4	14,1	4,1	1,9	0,9	-0,3
Frankreich	2,1	2,1	1,5	10,2	5,8	1,8	1,3	0,8
Großbritannien	2,3	2,5	2,1	15,7 <sup>4</sup>	5,1 <sup>4</sup>	4,9	1,9	1,8
Österreich	2,6	1,8	1,1	17,9 <sup>5</sup>	5,5 <sup>5</sup>	2,6	1,5	0,9
Schweden	1,2	3,6	1,1	15,1 <sup>4</sup>	1,5	5,1	0,9	5,0
Schweiz	1,7	0,1	-0,7	15,1 <sup>4</sup>	3,3 <sup>4</sup>	4,5	2,5	2,3
USA	2,5	2,0	2,4	2,2 <sup>5</sup>	0,9 <sup>5</sup>	3,2	3,1	2,9

1) real und inkl. Lohnnebenkosten; 2) nominal; 3) 1987-1994; 4) 1987-1994 bzw. 1992-1996; 5) 1986-1994 bzw. 1991-1995.

Ferner kann man Österreich und die Schweiz zum Vergleich heranziehen – beides Länder mit stabiler Arbeitslosigkeit auf relativ niedrigem Niveau (1996 5,3 Prozent bzw. 3,8 Prozent), in denen die Lohnzuwachsrate aber höher ausfiel als in den Niederlanden und sogar höher noch als in der Bundesrepublik. Letzteres trifft auch zu auf Großbritannien, das außerdem in den vergangenen zwei Jahren, in denen die Arbeitslosigkeit stark fiel, mit einer Aufwertung des Pfundes um ca. 25 Prozent konfrontiert wurde. Nimmt man die Relation von Lohnstückkosten (nicht inflationsbereinigt in der Tabelle 5) und Arbeitslosigkeit hinzu, dann bestätigen die vier von den Inflationsraten her vergleichbaren Länder, daß der Zusammenhang zwischen Lohnkosten und Beschäftigung nicht eindeutig ist: In Deutschland sind von 1984 bis 1994 sowohl die Lohnstückkosten als auch die Arbeitslosigkeit stärker gestiegen als in den Niederlanden, aber in den vergangenen Jahren der explodierenden Arbeitslosigkeit in Deutschland ist die Zunahme der Lohnstückkosten hier hinter der niederländischen geblieben. In Österreich und der Schweiz sind die Lohnstückkosten durchgängig stärker gestiegen als in den beiden anderen Ländern, ohne daß dies Einfluß gehabt zu haben scheint auf die Höhe der Arbeitslosigkeit.

Schließlich ist festzustellen, daß das Wirtschaftswachstum der Niederlande dem anderer Länder keineswegs davongelaufen ist. Die angebotstheoretische Denkfigur: Lohnzurückhaltung – verbesserte Konkurrenzfähigkeit – höhere Profitabilität – Zunahme der Investitionen hätte eigentlich ein höheres Wachstum erwarten lassen müssen. Die Gewinne sind zwar gestiegen, aber die Investitionen seit 1983 weichen nur unwesentlich ab vom Durchschnitt der EU; und der Beitrag des Netto-Exports zum Wirtschaftswachstum war 1995 – als die Beschäftigung stieg und die Arbeitslosigkeit

sank – nicht nennenswert<sup>26</sup>. Einen erheblichen Umfang (1996 ca. 2,5 Prozent des BIP; Deutschland ca. 1 Prozent) haben jedoch die Auslandsinvestitionen angenommen<sup>27</sup>.

Die Lohnmäßigung und zudem ein etwa zehnprozentiger Wertverlust des Guldens gegenüber der DM haben also kaum zu einer Beschäftigungsausweitung durch Exporte und Wirtschaftswachstum geführt<sup>28</sup>. Dies besagt nicht, daß die Lohnmäßigung kein wichtiger Faktor im niederländischen „Beschäftigungswunder“ gewesen ist. Es besagt nur, daß der Zusammenhang von Lohnentwicklung und Beschäftigung komplizierter ist, als einfache Korrelationen im Vergleich zu Deutschland es vermuten lassen.

Ein anderer, oft genannter Faktor ist die Flexibilität des niederländischen Arbeitsmarkts<sup>29</sup>. Aber auch in diesem Punkt widerspricht eine genauere Betrachtung den oberflächlichen Eindrücken. Eine Untersuchung in den EU-Staaten von 1996 weist aus, daß die Niederlande nur in einem von neun Kriterien eine Spitzenposition einnehmen: der Teilzeitarbeit. Bei der „Flexarbeit“ liegt man oberhalb des europäischen Durchschnitts, bei Kriterien wie der Verbreitung von Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit, Überstunden sowie Heimarbeit jedoch darunter<sup>30</sup>. Dem steht gegenüber, daß die

26 Vgl. OECD, Economic Surveys 1995-1996. The Netherlands, Paris 1996, S. 12 bzw. S. 9 und S. 8.

27 Vgl. The Economist vom 2. August 1997, S. 85.

28 Vgl. Marcel Bartman/Caroline van de Kerkhof, Het Hollandse model, in: Economisch Statistische Berichten vom 23. April 1997, S. 330; Marcel Blom/Eric Nienhuis, Koopkrachtpariteiten in de EU, in: Economisch Statistische Berichten vom 8. Oktober 1997, S. 770.

29 Bundesbankpräsident Tietmeyer zufolge sollte Deutschland diesem Beispiel folgen; vgl. NRC Handelsblad vom 21. Dezember 1996.

30 Vgl. Peter Smulders/John Klein Hesselink, Nederland lang geen koploper flexibilisering, in: Economisch Statistische Berichten vom 19. November 1997, S. 889.



Kündigungsschutzregeln einfacher sind als in meisten EU-Staaten, obwohl dem amerikanischen „hire & fire“-System noch längst nicht vergleichbar<sup>31</sup>.

Die Lohnflexibilität ist in den Niederlanden wiederum nur eher durchschnittlich ausgeprägt. Dies liegt am relativ hohen Mindestlohn, an der großen Reichweite der Tarifverträge (81 Prozent, in vielen Ländern inklusive Deutschlands ist diese noch größer) sowie an deren Verbindlichkeit. Die Untersuchung von Els Vogels, der diese Daten entstammen, zeigt jedoch auch, daß es eine Mär ist, von größerer Lohnflexibilität einen Abbau der Arbeitslosigkeit wenig Qualifizierter zu erwarten. In den USA war 1994 die Arbeitslosenrate dieser Gruppe mit 12,6 Prozent (dort allgemein: 5,8 Prozent) etwa anderthalbmal so hoch wie in den Niederlanden, und das bei unverbindlichen Tariflöhnen in den USA, die nur ein knappes Fünftel der Beschäftigten erreichen, sowie einem Mindestlohn, der nur 63 Prozent des niederländischen beträgt<sup>32</sup>.

Abgesehen von speziellen konjunkturellen und an die niederländische Produktpalette gebundenen Faktoren<sup>33</sup> sind es vielleicht doch die Ersetzung von Vollzeit- durch Teilzeitstellen, das enorme Wachstum der Anzahl letzterer sowie – damit zusammenhängend – die große Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die der positiven Beschäftigungsentwicklung den größten Auftrieb gegeben haben. Wenn das so ist, dann ist ein Faktorenbündel ausschlaggebend gewesen, das keinem Plan und keiner Vereinbarung entsprang. Das massive Erscheinen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist einem Wertewandel geschuldet, und die Teilzeitarbeit entwickelte sich „von unten“, speziell im öffentlichen Dienst. „It just came our way“, wird ein niederländischer Beamter zitiert<sup>34</sup>. Und während die Gewerkschaften anfänglich keineswegs Befürworter der Teilzeitarbeit waren, machten die nach flexiblen Arbeitskräften Ausschau haltenden Unternehmer Gebrauch von der sich bietenden Gelegenheit<sup>35</sup>.

Wegen der Komplexität der Materie sind vorsichtige Formulierungen geboten bei der Beschreibung und Gewichtung der Ursachen der Beschäftigungs-

ausweitung. Aber immerhin sind drei Viertel der seit 1983 hinzugekommenen Arbeitsplätze Teilzeitarbeitsplätze, während die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten kaum gewachsen ist. Zudem werden weibliche Erwerbstätige wesentlich schlechter bezahlt als männliche, und Teilzeitbeschäftigte – ungeachtet ihres Geschlechts – erhalten zudem einen schlechteren Stundenlohn als Vollzeitbeschäftigte – 1993 um 5 Prozent<sup>36</sup>. Und schließlich sind sowohl die Teilzeitstellen als auch die weiblichen Erwerbstätigen in dem zumeist weit weniger der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Dienstleistungssektor konzentriert. Dies mag erklären, warum die Zunahme der Beschäftigung auch ohne spektakuläres Wirtschaftswachstum stattfand.

---

## VI. Zum Pragmatismus der Gewerkschaften

---

Die Lohnmäßigung ist – wie bereits erwähnt – möglicherweise weniger wichtig für die Entwicklung des niederländischen Arbeitsmarkts, als oftmals angenommen wird. Soweit sie jedoch wichtig ist, ist sie in hohem Maße bestimmt durch die Haltung der Gewerkschaften, die in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten zurückhaltender und kooperativer waren als die meisten ihrer Schwesterorganisationen in anderen Ländern. Bis heute hat sich hieran wenig geändert.

Das Jahr 1997 wurde von den Medien in den Niederlanden zum „Jahr des Geldes“ erklärt (Gewinnsteigerungen, exorbitante Börsengewinne – der Index verdoppelte sich zwischen Sommer 1996 und Sommer 1997). Lodewijk de Wal, der Vorsitzende des gewerkschaftlichen Dachverbandes FNV, sprach vom „Jahr der Habgier der hohen Herren“ und fügte hinzu, daß auch der Durchschnittsverdiener 1998 seinen Anteil haben will<sup>37</sup>. Der erste Tarifabschluß des Jahres weist jedoch hin auf eine Fortschreibung der Lohnmäßigung. Im Bankensektor hatten die Gewerkschaften vier Prozent gefordert, und drei Prozent für neun Monate sind es geworden. Dies ist außerordentlich bescheiden, wenn man bedenkt, daß in den vergangenen vier Jahren Nullrunden stattgefunden hatten und die Gewinne derartig gestiegen sind, daß Übernahmen ausländischer Banken durch die beiden großen niederländischen Geschäftsbanken auf der Tagesordnung stehen<sup>38</sup>. Auch gibt es im

31 Vgl. P. de Beer (Anm. 4), S. 379.

32 Vgl. Els Vogels, *Minimumbeloningen en werkloosheid*, in: *Economisch Statistische Berichten* vom 24. September 1997, S. 717. Diese Untersuchung wäre noch wertvoller, wenn unterschieden würde zwischen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit.

33 Vgl. hierzu Lei Delsen/Eelke de Jong, *Het wankele mirakel*, in: *Economisch Statistische Berichten* vom 23. April 1997, S. 325 f.

34 Vgl. Philip C. Schmitter/Jürgen R. Grohe, *Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (1997) 3, S. 539.

35 Vgl. P. de Beer (Anm. 4), S. 381.

36 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 43.

37 *De Volkskrant* vom 3. Januar 1998.

38 Vgl. Marcella Bredeveld, *Het jaar van de poen*, in: *De Volkskrant* vom 17. Januar 1998, S. Z 7.



Bankensektor – im Gegensatz z. B. zur Metallindustrie – keine Kleinbetriebe, auf die besondere Rücksicht genommen werden müßte.

Woher kommt diese Zurückhaltung der Gewerkschaften? Drei Möglichkeiten zur Erklärung dieses Sachverhalts bieten sich an: Die erste ist, das Verhalten der Gewerkschaften als Ausfluß der niederländischen Traditionen von Korporatismus und Elitismus zu begreifen. Letzterer ist kein Spezifikum der Niederlande, aber die Tatsache, daß die „Regentenherrschaft“<sup>39</sup> bis in die sechziger Jahre nie ernsthaft in Frage gestellt wurde, ist sehr wohl eine Besonderheit. Obwohl die Niederlande die älteste bürgerliche Gesellschaft Europas sind und der Parlamentarismus bereits 1848 installiert wurde, war die Idee der Volkssouveränität lange Zeit unterentwickelt<sup>40</sup>.

Die Dominanz der christlichen Parteien, die mit dem allgemeinen Wahlrecht von 1917/19 einsetzte und ihnen bis 1963 zur absoluten Mehrheit sowie bis 1994 zu permanenter Regierungsbeteiligung verhalf, verstärkte den – allerdings paternalistischen – Elitismus: Die Regierung ist von Gott, dient dem Allgemeinwohl, und die Untertanen mit ihren partikularistischen Interessen haben sich dem anzupassen<sup>41</sup>. Der christdemokratischen Dominanz, vor allem deren katholischem Flügel, ist auch die herausragende Rolle des niederländischen Korporatismus zu verdanken. Das dazu gehörige Credo ist, daß die Gesellschaft eine natürliche hierarchische Ordnung darstellt, deren Teile in Harmonie miteinander zu leben haben. Besonders gilt dies für Arbeit und Kapital, die miteinander – nicht gegeneinander – an der wirtschaftlichen Zukunft des Landes zu arbeiten haben. Nach Ansätzen vor dem Krieg kamen aus diesem Geiste kurz danach korporatistische Institutionen wie die „Stiftung der Arbeit“ und der „Sozialökonomische Rat“ zustande. Unter staatlicher Führung zeichneten sich diese Institutionen dann bis in die frühen sechziger Jahre durch ihre Politik der Lohnmäßigung im „Allgemeininteresse“ aus. Erst als die Diskrepanz zwischen Gewinnen und Löhnen selbst den passiven niederländischen Arbeitnehmern unakzeptabel wurde, kam es 1962 zum Bruch der Entwicklung: 1963 bis 1965

39 Vgl. Hans Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974.

40 Vgl. James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam 1995, insbesondere S. 18 und S. 150.

41 Die Unterscheidung „overheid – onderdaan“ war bis Anfang der sechziger Jahre gang und gäbe. Auch jetzt noch wird der Staat meist „overheid“ (Obrigkeit) genannt, obwohl dieser Begriff nun weitgehend seines traditionellen Inhalts entledigt ist. Vgl. zum Gesamtkomplex Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem 1990<sup>8</sup>, insbesondere S. 130–140.

stiegen die Löhne um 12, 17 bzw. 10 Prozent<sup>42</sup>. Mit der Gesamtgesellschaft radikalisierten sich in der Folge auch die Gewerkschaften; Übereinkünfte mit den Unternehmerverbänden wurden immer schwieriger, oft sogar unmöglich. Die Regierung sah sich dadurch zu wiederholten Malen gezwungen, „Lohnmaßnahmen“ zu treffen, d. h., den Arbeitsmarktparteien – de facto den Gewerkschaften – bindende Lohnrichtlinien aufzuerlegen.

Unter dem Einfluß der Krise kehrte nach 1981 dann der „Geist der fünfziger Jahre“ wieder zurück. Die Phase der Radikalisierung näherte sich ihrem Ende, und die Gewerkschaften akzeptierten, daß Profitabilität eine Grundbedingung eines gesunden Arbeitsmarktes ist. Der pragmatische Realismus, der sich eng am Machbaren orientiert und Verhandlungen gegenüber Konflikten bevorzugt, gelangte zu neuer Blüte. Das Repertoire dazu lieferte die fünfzigjährige Amtszeit von Regierungen der Mitte sowie die noch viel ältere Tradition der niederländischen Republik des 17. und 18. Jahrhunderts, in der Beschlüsse nur einstimmig gefaßt werden konnten. Die Frage ist allerdings, ob Einsicht – hervorgerufen von der Wirtschaftskrise – und die kulturelle Tradition eine ausreichende Erklärung des abrupten Strategiewechsels bieten. Sicherlich ist dabei zu berücksichtigen, daß die christlichen Gewerkschaften, denen immerhin 19 Prozent der organisierten Arbeitnehmer angehören, die Kontinuität zu den fünfziger Jahren weit mehr gewahrt hatten als die allgemeinen, eher sozialdemokratischen Gewerkschaften, die 64 Prozent der organisierten Arbeitnehmer vertreten<sup>43</sup>.

Die alternative Erklärung stellt die veränderten Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt<sup>44</sup>. Die Argumentation lautet, daß die Gewerkschaften einfach keine andere Wahl hatten. Mitgliederschwund und Arbeitslosigkeit sowie die wachsende internationale Mobilität des Kapitals hätten die Gewerkschaften in eine defensive Position gebracht, aus der heraus nur bescheidene Lohnforderungen möglich waren. Der Vergleich mit anderen Ländern macht diese Argumentation jedoch fragwürdig, denn die genannten Faktoren waren nahezu allgemeine Erscheinungen der frühen achtziger Jahre. Dennoch sind beispielsweise die deutschen und englischen Gewerkschaften weit weniger zur Lohnmäßigung übergegangen (bis vor einigen Jahren zumindest).

42 Vgl. Frank van Empel, *Modell Holland. Die Stärke von Verhandlungen in den Niederlanden*, Den Haag 1997, S. 15–16.

43 Vgl. J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 3), S. 86.

44 Sie wird z. B. vorgetragen von P. de Beer (Anm. 4) sowie von Coen Teulings, *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*, Amsterdam 1996.



Die Kombination beider Faktoren – die spezifisch niederländischen Traditionen und die Situation auf dem Arbeitsmarkt – ergibt eher eine befriedigende Erklärung. Ein dritter Faktor von Bedeutung sind die politisch-ideologischen Verhältnisse, in denen sich die Niederlande seit anderthalb Jahrzehnten befinden. Die Wende bei den Gewerkschaften wird auf das Jahr 1983 datiert. In etwa ist dies auch der Zeitpunkt des Endes der wirtschaftspolitischen Diskussion zwischen Keynesianern und Neoliberalen. Seitdem beherrschen letztere beinahe unwidersprochen die Szene. Und damit dominiert eine Theorie, die die Anpassung der Löhne an die Verhältnisse des Weltmarkts zum Programm hat.

Die Sozialdemokraten, die von 1972 bis 1977 die prägende politische Kraft gewesen waren, befanden sich (mit einem Intermezzo 1981/82) bis 1990 in der Opposition gegenüber christlich-liberalen Regierungen. Fast die gesamte Zeit bis einschließlich 1994, dem Jahr des Antritts der gegenwärtigen sozial-liberalen Koalition mit sozialdemokratischem Premier, war eine Zeit sozialdemokratischer Wahlniederlagen. Dies war kein erfolgversprechender Kontext für die Gewerkschaften. Dazu kam seit Ende der achtziger Jahre die deutliche Verbesserung der Beschäftigungslage. War dies nicht der Beweis für die Richtigkeit des Maßhaltens? Diese Frage kann – wie gezeigt wurde – nicht eindeutig beantwortet werden; aber es ist durchaus möglich, daß die Gewerkschaften gegen-

wärtig die Gefangenen des ihnen zugeschriebenen Erfolges sind.

---

## VII. Von den Niederlanden lernen?

---

Sollte die Langzeit-Lohnmäßigung trotz aller Relativierungen tatsächlich der Hauptgrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung in den Niederlanden sein, dann ist diese Strategie dennoch gebunden an die Bedingung, daß nicht alle Länder sie befolgen. Die Konkurrenzvorteile würden sonst verfallen. Insofern sind die Niederlande also kein Vorbild. Auch würde Zynismus dazugehören, anderen Ländern zu empfehlen, das Reservoir der ungerechtfertigterweise billigeren weiblichen Arbeitskräfte noch effektiver auszuschöpfen – es geht nicht nur um Arbeitsplätze, sondern um die Übereinstimmung von Beschäftigungswachstum mit Gleichheitsregeln. Grundsätzlich scheinen Frauen- und Teilzeiterwerbstätigkeit und damit die Umverteilung der Arbeit jedoch beschäftigungsträchtig zu sein. Die Gleichstellung der Beamten sowie der Abbau der Steuervergünstigungen für Familienernährer sind ebenfalls nachahmenswert. Schließlich: Die Niederlande demonstrieren, daß trotz verschärfter Konkurrenz innerhalb Europas und auf dem Weltmarkt ein relativ generöser Sozialstaat aufrechterhalten werden kann, von dem einige Aspekte, z. B. die Grundrente, auch für Deutschland erwägenswert sind.



# Aus alt mach neu? Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien in Frankreich

---

## I. Einleitung

---

Als im Juni 1997 der neugewählte französische Premierminister Jospin in seiner Regierungserklärung ankündigte, die Arbeitslosigkeit in seinem Lande durch staatliche Jugendbeschäftigungsprogramme und eine gesetzlich verordnete Verkürzung der Wochenarbeitszeit bekämpfen zu wollen, ließ das Urteil der Zeitbeobachter hierzulande nicht lange auf sich warten: Die Franzosen, so war zu vernehmen, griffen einmal mehr in die Mottenkiste des Staatsinterventionismus und verliefen sich damit noch weiter in der Sackgasse ihres eigentümlichen Sonderwegs. Blind gegenüber den tiefgreifenden ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die sämtliche westlichen Industrieländer heute unter einen globalen Anpassungsdruck zu setzen scheinen, schmiedeten sie einen nationalen „Verweigerungspakt“, um der gebotenen, aber schmerzhaften Kursänderung noch einmal aus dem Wege gehen zu können – allen voran die Gewerkschaften, die den fälligen Wandel durch ungezügelter Streikbewegungen und maximalistische Forderungsprogramme immer wieder zu blockieren versuchten. Kurzum: Im Westen nichts Neues.

In Frankreich sahen das viele ganz ähnlich – so etwa, stellvertretend für viele, der (mittlerweile verstorbene) Sozialhistoriker François Furet, der vor dem Hintergrund des letzten Regierungswechsels monierte, daß seine Landsleute allen internationalen Entwicklungen zum Trotz an der Idee des wohlfahrtsstaatlichen Voluntarismus festhalten wollten, um diesen Anachronismus dann als „französisches Rätsel“ zu bezeichnen. Doch gibt es aus dem Hexagon tatsächlich nicht mehr zu berichten, als daß die politischen Eliten neuerliche Trockenübungen veranstalten, um das Unumgängliche – nämlich den Sprung ins kalte Wasser der Globalisierung – auf unbestimmte Zeit zu vertagen?

Mit Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik sowie die darauf ausgerichteten Gewerkschaftsstrategien soll in diesem Beitrag diskutiert werden, ob der aus der Ferne sich aufdrängende Eindruck, in

Frankreich würden gegenwärtig – mit Hinzutun der maßgeblichen Gewerkschaftsorganisationen – alte Ladenhüter ausgegraben, nicht in so mancher Hinsicht trügt und wir statt dessen in den neuen Entwicklungen die Umriss eines qualitativ veränderten Steuerungsansatzes erkennen können. Gerade dann aber wären die Hintergründe bzw. Umstände des besagten Rätsels nicht nur von akademischem Interesse; ihre Darlegung könnte vielmehr auch den einen oder anderen Impuls für die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Debatte in Deutschland ergeben.

---

## II. Arbeitsmarkt und Erwerbslosigkeit in Frankreich

---

Betrachtet man die Verhältnisse auf dem französischen Arbeitsmarkt sowie die Formen ihrer sozialpolitischen Regulierung, dann ähnelt die Konstellation in Frankreich insofern der deutschen, als in beiden Ländern – verglichen etwa mit dem angelsächsischen Raum oder den Niederlanden – bislang am lohnarbeitszentrierten Wohlfahrtsmodell der Nachkriegsepoche festgehalten wird und dabei zugleich eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit vorherrscht. Wir haben es also, um eine Formel von G. Esping-Andersen zu bemühen, in beiden Fällen mit „welfare states without work“ zu tun<sup>1</sup>.

Die Konturen der französischen Konstellation lassen sich dabei wie folgt umreißen: Zum einen besteht seit vielen Jahren eine beträchtliche Erwerbslosigkeit – sie lag Ende 1997 bei 12,2 Prozent und damit nur knapp unter der Rekordmarke von 1996. Sie geht einher mit positiven Wachstumsraten (in den achtziger und neunziger Jahren meist zwischen 2 und 3 Prozent) sowie einem – gemessen an der allgemeinen Einkommensentwicklung – überproportionalen Anstieg von Produktivität und Kapitalrentabilität<sup>2</sup>. Zum zweiten

1 Vgl. seinen gleichnamigen Beitrag in: ders. (Hrsg.), *Welfare States in Transition*, London 1996, S. 66–87.

2 Nach Angaben des Wirtschaftsforschungsinstituts OFCE wächst die Produktivität seit Mitte der achtziger Jahre



verbleibt die Erwerbsquote – auch wenn sie im Falle der älteren wie auch der jugendlichen Generation (wegen früheren Renteneintritts bzw. längerer Ausbildungszeiten) zusehends abgenommen hat – insgesamt auf hohem, zuletzt sogar noch steigendem Niveau. Drittens ist augenfällig, daß gerade auch die Langzeitarbeitslosigkeit immer weiter zugenommen hat: Der Anteil der mehr als ein Jahr Erwerbslosen an der Gesamtzahl der Personen ohne Beschäftigung ist zwischen 1993 und 1997 von 31,4 auf 38,9 Prozent angewachsen, die mittlere Arbeitslosigkeitsdauer von 12,4 auf 15 Monate<sup>3</sup>. Damit einher geht, viertens, auch eine Differenzierung der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse: Ein wachsender Teil der Arbeitnehmer ist befristet beschäftigt oder übt eine Teilzeittätigkeit aus. Gab es im Jahre 1983 erst 266 000 Personen mit einem befristeten Arbeitsvertrag (in einer Stichtagsbetrachtung), und erreichte das Leiharbeitsvolumen zum gleichen Zeitpunkt den Umfang von 115 000 Vollzeitarbeitsplätzen, so haben sich beide Werte bis Mitte der neunziger Jahre in etwa verdreifacht. Auch die Bedeutung von Teilzeitverträgen nahm sprunghaft zu: von 8,6 Prozent aller Arbeitsverhältnisse 1982 auf 17,4 Prozent im Jahre 1997. Etwa die Hälfte davon entfällt auf unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, was mit einer sukzessiven Zunahme der sogenannten „working poor“ korrespondiert<sup>4</sup>. Daran läßt sich ersehen, daß wir auch auf dem französischen Arbeitsmarkt längst einen Trend zu „niederländischen“ Verhältnissen, also zu einer Neuverteilung von Arbeit und Einkommen ausmachen können.

Einige Probleme treten nun in Frankreich besonders markant hervor<sup>5</sup>: Da ist zum einen die im europäischen Vergleich exorbitant hohe *Jugenderwerbslosigkeit*: Von den Personen unter 25 Jahren, die sich im Oktober 1997 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellten, waren knapp 25 Prozent ohne Beschäftigung. Für einen Großteil der übrigen blieben nur prekäre Arbeitsverhältnisse. Zwar gelingt vielen jungen Menschen auf Dauer ein (verspäterter) Eintritt ins normale Erwerbsleben, aber der Prozeß der Berufseingliederung bzw. der Praxisan-

schneller als die realen Lohnkosten. Daraus ergibt sich ein Wachstum mit relativ geringen Beschäftigungseffekten. Damit sinkt seitdem auch die Lohnquote.

3 Nach Befunden der alljährlichen „Enquête emploi“ des statistischen Nationalinstituts INSEE.

4 Daten der ministeriellen Arbeitsmarktstatistik (DARES) zeigen, daß 1996 2,8 Millionen Beschäftigte weniger als 5 000 FF/Monat verdienen; das sind doppelt so viele wie 1983 (vgl. dazu einen Bericht in der Gewerkschaftszeitung FO Métaux, Dezember 1997).

5 Vgl. zu den landesspezifischen Charakteristika der Arbeitsmarktkrise die Studie des Planungskommissariats vom Oktober 1997: Commissariat du Plan, Robert Castel/Jean-Paul Fitoussi/Jacques Freyssinet/Henri Guaino, *Chômage: le cas français*, Paris 1997.

eignung erscheint nachhaltig gestört. Mit der millionenfachen Warteschleife sind zudem Verarmungsrisiken verbunden, weil Jugendlichen nur wenige der sozialstaatlichen Einkommensersatzsysteme offenstehen<sup>6</sup>. Besonders ausgeprägt ist im französischen Fall zum anderen die *Spaltung zwischen Normal- und Randarbeitsmarkt*. Nicht nur für die Jugendlichen gilt, daß der Eintritt in Normalarbeitsverhältnisse für Niedrigqualifizierte auch in längerfristiger Betrachtung zunehmend schwieriger wird. Alle Daten deuten darauf hin, daß wir es in Frankreich mittlerweile mit zwei vergleichsweise rigide getrennten Arbeitsmarktkreisläufen zu tun haben: Die Mehrheit der Beschäftigten befindet sich auf einem – allerdings seinerseits zunehmend instabilen – Kernsegment, während eine wachsende Minderheit sich in prekären Arbeitsverhältnissen einrichten muß<sup>7</sup> – eine Konstellation, die nicht nur die Politik, sondern auch die Gewerkschaften vor große Herausforderungen stellt.

---

### III. Die alten Rezepte: Verwaltung der Spaltung und Halbheiten der Gewerkschaften

---

Auch wenn sich die genannten Beschäftigungsprobleme in letzter Zeit verschärft haben: Beide Phänomene – die hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie die zunehmende Spaltung zwischen Normal- und Randarbeitsmarkt – sind seit Anfang der achtziger Jahre offenkundig, und sowohl die verschiedenen Regierungen als auch die Gewerkschaften haben fortwährend nach Antworten auf die Frage gesucht, wie auf diese Entwicklung zu reagieren wäre. Rückblickend läßt sich indes resümieren, daß die Arbeitsmarktpolitik des Staates im Ergebnis auf eine „Verwaltung der Spaltung“ hinauslief, während die Rezepte der Gewerkschaften sich letztlich jeweils als Halbheiten entpuppten.

#### 1. Arbeitsmarktpolitik in Frankreich

In einem Land, in dem die Erwartungen der Bevölkerung an die Steuerungskompetenz des Staates von jeher hoch, die Tarifbeziehungen der kollektiven Akteure dagegen traditionell unterentwickelt sind, konnte die öffentliche Hand mit dem Aufkommen der Arbeitsmarktkrise nicht untätig

---

6 Entsprechend auch der Befund der öffentlichen Forschungsinstitution „Conseil supérieur des revenus et des coûts“ (CSERC), „Inégalités d'emploi et de revenu. Les années quatre-vingt dix“, Paris 1996.

7 Vgl. Commissariat du Plan (Anm. 5). Der Bericht spricht von insgesamt ca. sieben Millionen Personen, die von Arbeitsmarktproblemen betroffen sind und sich dem zweiten, „prekären“ Kreislauf zurechnen lassen.



## Arbeitsmarktdaten Frankreichs

Erwerbsbevölkerung März 1997	22 430 000
Arbeitnehmer	19 554 000
davon im öffentlichen Dienst (davon: mit Beamtenstatus) <sup>1</sup>	ca. 5 000 000 (4 000 000)
im Privatsektor:	
teilzeitbeschäftigt	3 723 380
Leiharbeiter	330 000 <sup>2</sup>
befristet beschäftigt	849 000
in Ausbildungsverhältnissen	234 000
in Arbeitsförderungsmaßnahmen	417 000
arbeitslos	3 195 000

<sup>1</sup> Auch im öffentlichen Sektor gibt es befristete Beschäftigungsverhältnisse, und dies nicht nur für Jugendliche in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

<sup>2</sup> Umgerechnet in Vollzeitarbeitsplätze.

Quellen: INSEE (Enquête emploi 1997), DARES.

bleiben. Seit Mitte der siebziger Jahre reihte sich dementsprechend ein arbeitsmarktpolitisches Programm an das andere. Von zwei „Ausreißern“ abgesehen – nämlich der gesetzlichen Einführung der 39-Stunden-Woche im Jahre 1981 und einigen Deregulierungsmaßnahmen der Regierung Chirac 1986 – blieb der Kurs der staatlichen Beschäftigungspolitik allerdings in ruhigem Fahrwasser: Zum einen setzte man auf die *öffentliche Förderung befristeter Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen*<sup>8</sup>. Mitte 1997 gab es über 70 solcher Einzelmaßnahmen, wobei viele von ihnen in den letzten Jahren, soweit sie für den Privatsektor eingerichtet wurden, mit Sozialabgabenerleichterungen zugunsten der Arbeitgeber verbunden wurden<sup>9</sup>. Die Subventionen für diese Arbeits- und Ausbildungsverträge – die sogenannten „emplois aidés“ – machten 1996 knapp zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus und betrafen bei den Jugendlichen jeden dritten Arbeitsplatz<sup>10</sup>.

Damit nahm diese Form der Beschäftigungspolitik, die zunächst den jungen Arbeitslosen vorbe-

<sup>8</sup> Vgl. dazu bis Anfang der neunziger Jahre: Armin Höland, *Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Frankreich. Rechtliche und soziologische Betrachtungen*, Berlin – New York 1993; für die Folgezeit: Wiebke Claussen, *Ein Bündnis gegen Ausgrenzung in Frankreich: insertion par l'économique*, Dortmund 1997, S. 22 ff.

<sup>9</sup> Abschläge auf die Sozialabgaben werden überdies generell für die Beschäftigung von Personen in Niedriglohngruppen gewährt.

<sup>10</sup> Vgl. Daten der DARES. Im einzelnen muß man hier die staatlich subventionierten privatwirtschaftlichen Zeitverträge (allen voran die „Contrats d'initiative d'emploi“) von den öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (hier vor allem den „Contrats emploi solidarité“) unterscheiden.

halten war, dann aber zunehmend auf ältere ausgedehnt wurde, einen im europäischen Vergleich relativ hohen Stellenwert ein. Eine zweite Achse der Beschäftigungspolitik ist bis heute die der *Verkürzung der Lebensarbeitszeit*: Diese erfreut sich in Frankreich einer hohen Popularität, und noch Ende 1996 – nach dem Abbruch des damaligen Fernfahrerstreiks – wurde nicht nur unter Gewerkschaftern über die Einführung eines Rentenalters von 55 Jahren diskutiert<sup>11</sup>. Mit der Arbeitsteilzeitrente sowie dem Frührentenprogramm der Arbeitslosenversicherung wurden noch in den neunziger Jahren neue Möglichkeiten einer vorzeitigen Inanspruchnahme von Sozialversicherungsbezügen geschaffen, und 1996 gab es unter den aus Normalarbeitsverhältnissen (wenigstens teilweise) ausscheidenden Personen über 55 Jahren erstmals mehr Rentenempfänger als Neuzutritte in Arbeitslosigkeit<sup>12</sup>.

Das Ergebnis dieser Arbeitsmarktpolitik läßt sich wie folgt zusammenfassen: Insofern sie für junge Menschen einen zweiten (Zeit-)Arbeitsmarkt einrichtete und die Älteren bei ihrem Rückzug aus dem Erwerbsleben unterstützte, förderte sie die Konzentration der Normalbeschäftigung auf die mittlere Generation (Personen zwischen 25 und 55 Jahren). Die Jugendlichen, aber zunehmend auch die Schwervermittelbaren aus älteren Jahrgängen wurden durch Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen geschleust, wobei offenkundig ist, daß es dabei weniger um die Beschäftigungswirkung (sie wird auf nicht mehr als 50 000 Vollzeitarbeitsplätze jährlich geschätzt) und – angesichts der insgesamt bescheidenen Qualifikationseffekte der Maßnahmen – auch kaum um eine Verbesserung der Angebotsstruktur am Arbeitsmarkt ging. Vielmehr wird man bestenfalls von einer Umstellung der Warteschlange vor dem Eintritt in Normalbeschäftigung, schlechtestenfalls von einer „Beruhigungsspielle“ für die Ausgegrenzten sprechen müssen<sup>13</sup>. Während also die Frühver-

<sup>11</sup> Dieses hatten die Fernfahrer für ihre Berufsgruppe durchgesetzt. Der umgekehrte Ansatz der Regierung Juppé, nämlich eine Rentenreform im öffentlichen Sektor, war an der massiven Streikbewegung im Dezember 1995 gescheitert. Frühverrentungsmaßnahmen sind auch in der Wirtschaft beliebt, so in der Automobilindustrie, wo Peugeot-Citroën vor nicht allzulanger Zeit vorschlug, zur Verjüngung der eigenen Belegschaft ca. 40 000 Arbeitnehmer auf Staatskosten in den Vorruhestand zu schicken.

<sup>12</sup> Insgesamt erhielten – nach Angaben der DARES – 232 000 Personen solche Leistungen, davon 50 000 im Rahmen von Frühverrentungen zu Lasten der Arbeitslosenversicherung, die allerdings mit obligatorischen Neueinstellungen bei den betroffenen Unternehmen verbunden gewesen sind.

<sup>13</sup> Eine Evaluation der Jugendbeschäftigungspolitik in Frankreich, die vom „Centre d'étude d'emploi“ (vgl. CEE, No. 17, September 1996) vorgenommen wurde, ermittelte in der Tat einen hohen Substitutionseffekt der ABM-Maß-



rentung ein mit den vorherrschenden Wertvorstellungen in Frankreich durchaus kompatibles, wenn auch mittelfristig nur durch neue Finanzierungsmodelle tragfähiges Instrumentarium darstellt, führt die weitgehende Beschränkung der Arbeitsmarktpolitik auf die genannten Kurzzeitmaßnahmen de facto zu einer Bestätigung der vorherrschenden Segmentierungstendenzen – oder anders ausgedrückt: Sie ist kaum mehr als eine Verwaltung der Spaltung. Konnten sich die französischen Gewerkschaften damit zufriedengeben?

## 2. Gewerkschaften und Arbeitsmarktpolitik vor Jospin

Die Gewerkschaftslandschaft in Frankreich erscheint für den außenstehenden Beobachter zunächst mehr als verwirrend, machen sich hier doch eine Vielzahl von Richtungsorganisationen, aber auch branchen- oder berufsgruppenbezogene Arbeitnehmervereinigungen gegenseitig das Feld streitig. Daß die – im Vorfeld von Betriebs- und Sozialwahlen mitunter heftig ausgetragene – Verbändekonkurrenz das Geschäft der organisierten Arbeitnehmervertretung nicht unbedingt optimiert, gilt in der frankreichbezogenen Gewerkschaftsforschung mittlerweile als Binsenweisheit. Noch in den siebziger Jahren war man indes zu durchaus anderen Befunden gelangt: Das Nebeneinander von konflikt- und verhandlungsorientierten Organisationen führe – so die damalige Beobachtung – zu einer produktiven Arbeitsteilung, bei der die einen die Kräfteverhältnisse bewegten und die anderen die Verhandlungsoperationen beförderten<sup>14</sup>. Das indes soll heute nicht mehr gelten: Aufgrund des rasanten Mitgliederschwunds, der abnehmenden Durchsetzungsstärke und der schwachen tarifpolitischen Handlungskompetenz sei, so der vorherrschende Tenor, die ideologische und strategische Differenzierung der Gewerkschaftsbewegung ein großes Hemmnis bei der Anpassung an die Herausforderungen von Globalisierung und Individualisierung.

nahmen im öffentlichen Sektor. Zur Kritik der Eingliederungspolitik vgl. Simon Wuhl, *Insertion: Les politiques en crise*, Paris 1997.

14 So Claus Leggewie, Zur Entwicklung der französischen Gewerkschaften seit Beginn der 70er Jahre, in: *Argument Sonderband 85*, 1982, S. 31–55. Zur heutigen Lage der Gewerkschaften vgl. Johan Verberckmoes, *The Politics of Ideological Diversity in France*, in: Patrick Pasture/ders./Hans De Witte (Hrsg.), *The Lost Perspective? Trade Unions Between Ideology and Social Action in The New Europe*, Aldershot 1996, S. 7–51; ferner Udo Rehfeldt, Die französischen Gewerkschaften und der Wandel der Arbeitsbeziehungen, in: *Frankreich-Jahrbuch 1996*, Opladen 1997, S. 77–94; zu jüngsten Veränderungen: *Le nouveau paysage syndical*, in: *Laisons sociales Mensuels*, No. 125, Januar 1998, S. 16–27.

Dafür scheint in der Tat einiges zu sprechen: so etwa das Fehlen einer halbwegs flächendeckenden gewerkschaftlichen Infrastruktur und – daraus ableitbar – der regulatorische „Wildwuchs“ in vielen Sektoren und Betrieben. Auch die Mitgliederschwäche ist nicht von der Hand zu weisen, selbst wenn der Aderlaß vorerst gestoppt zu sein scheint: Die französischen Gewerkschaften haben – mit einer Organisationsquote von nur ca. 10 Prozent – diesbezüglich in Europa mittlerweile die „rote Laterne“ übernommen. Das bedeutet freilich nicht, daß sie von der Bühne der sozialen Auseinandersetzungen tatsächlich abgetreten sind – darauf hat jüngst die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in ihrem Jahresbericht 1997 hingewiesen, als sie die nach wie vor hohe Mobilisierungsfähigkeit und öffentliche Reputation der Arbeitnehmerorganisationen in Frankreich herausstellte. Es lohnt deshalb, die gewerkschaftlichen Strategien der letzten Jahre Revue passieren zu lassen, um dann auch nach dem möglichen Zusammenhang zwischen diesen Strategien und den neuen Regulierungsansätzen des Staates Ausschau zu halten.

Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die beiden größten Organisationen, die „Confédération générale du travail“ (CGT) sowie die „Confédération française démocratique du travail“ (CFDT). Dies liegt durchaus nahe, besteht doch heute weitgehend Übereinstimmung darin, daß sich aus der Gewerkschaftslandschaft zwei große Blöcke herauschälen, die de facto von eben diesen beiden Organisationen angeführt werden und sich in ein konflikt- und in ein verhandlungsorientiertes Lager unterscheiden lassen<sup>15</sup>. Während dabei die CGT ihren organisatorischen Schwerpunkt in traditionellen Industrien (Arbeiter) sowie in Teilen des öffentlichen Sektors (Beamte) hat und der kommunistischen Partei nahesteht, könnte man die CFDT, die das Erbe der christlichen Gewerkschaftsbewegung angetreten hat, heute als „modernistische“ Organisation mit einem hohen Anteil an Dienstleistungsbeschäftigten und post-materialistisch orientierter Klientel bezeichnen.

Vergleicht man die vorherrschenden Handlungsansätze beider Organisationen, so zeichnet sich die

15 Die beiden genannten Verbände erreichten in den Betriebsratswahlen 1995 ca. 20 Prozent der Stimmen; in den (mit letzteren nicht vergleichbaren) Wahlen zur Besetzung der Arbeitsgerichte (Dezember 1997) entfielen 33 Prozent auf die CGT und 25 Prozent auf die CFDT. Die dritte große Gewerkschaft, die „CGT Force Ouvrière“, wird mittlerweile (was die Politik des Dachverbands anbelangt), dem konfliktorientierten Lager zugerechnet (einige Branchenverbände verfolgen abweichende Strategien). Die übrigen Organisationen weisen Affinitäten zu einem der beiden Lager auf, wobei der konfliktorientierte Block jüngst im öffentlichen Dienst durch die „Newcomer“ FSU und SUD Verstärkung bekommen hat.



CFDT durch eine hohe Bereitschaft zum „concession bargaining“ im Rahmen einer dezentralisierten Tarifpolitik aus, wohingegen die CGT bislang den Schwerpunkt auf die Verteidigung (und auch Verbreiterung) bestehender Arbeitnehmerrechte und Sozialstandards gelegt hat sowie alle Möglichkeiten ausschöpft, um die Arbeitgeber und den Staat durch Massenmobilisierungen und Streikaktionen unter entsprechenden Konzessionsdruck zu setzen. Aus diesen Grundorientierungen haben sich in der Vergangenheit dann auch die Positionen und Strategien beider Verbände im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* ergeben. Die Hauptziele der CGT in Sachen Beschäftigungsförderung waren dabei relativ konventionell: zum einen die Erhöhung der Massenkaufkraft, zum zweiten die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, drittens eine deutliche Verringerung der Arbeitszeit – möglichst in Form von Frühverrentungen, eher nachrangig auch in Gestalt einer Wochenarbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich. Der Dachverband und seine Unterorganisationen haben tarifpolitische Aushandlungsverfahren, die auf Zugeständnisse der Arbeitnehmerseite hinausgelaufen wären, meist abgelehnt und statt dessen auf den Druck der Straße bzw. die Intervention des Staates gesetzt.

Ganz anders die CFDT: Sie verfolgt seit Mitte der achtziger Jahre eine tarifpolitische Verhandlungsstrategie, die in den Branchen und Betrieben auf beschäftigungsfördernde Vereinbarungen mit den Arbeitgebern ausgerichtet ist und dabei zugleich qualitative Verbesserungen für die Kernbelegschaften bringen soll. Durch die Zulassung längerer Maschinenlaufzeiten möchte man die „interne“ betriebliche Flexibilität sowohl im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen als auch des Selbstbestimmungsinteresses der Arbeitnehmer deutlich erhöhen – und damit dann auch eine Verminderung prekärer Arbeitsverhältnisse sowie, in Verbindung mit Arbeitszeitverkürzungen, mehr Beschäftigung erreichen. Die Praxis der CFDT-Vertreter orientiert sich relativ weitgehend an diesen Zielvorgaben, wenngleich die Ergebnisse in quantitativer Hinsicht insgesamt bescheiden blieben. Die Flankierung einer tarifpolitischen Arbeitszeitverkürzung durch den Staat stellte man sich – in der Schlußresolution des Gewerkschaftstags 1995 – so vor, daß dieser ein Rahmengesetz erläßt, welches eine Verhandlungspflicht ohne konkrete Zielvorgaben schafft, den Modus der Arbeitszeitverkürzung unbestimmt läßt und öffentliche Lohnsubventionen in Aussicht stellt. In bezug auf die Jugendbeschäftigung schließlich befürwortet die CFDT seit langem Sonderprogramme außerhalb des Normalarbeitsrechts, darunter auch den Ausbau der schon bestehenden

Experimente mit Verleihunternehmen („*entreprises intermédiaires*“), die sich in bisher „unentdeckten“ Beschäftigungsfeldern ansiedeln und Arbeitseinsätze mit Fortbildungsmaßnahmen verknüpfen.

Die Erfahrungen mit diesen beiden Strategiemustern fielen eher ernüchternd aus: Der CGT gelang es nicht, Staat und Arbeitgeber zu Maßnahmen in ihrem Sinne zu bewegen. Sie behauptete sich hier und da als sanktionsstarke Organisation, vor allem im öffentlichen Dienst. Die Kraft reichte aber allenfalls zur Sicherung von Besitzständen, weil die Gewerkschaft zuvorderst *in dieser Rolle* Gehör bei den Beschäftigten fand. Von einigen Streikerfolgen abgesehen, konnte sie weder Neueinstellungen durchsetzen noch die Verringerung atypischer Beschäftigungsverhältnisse erreichen. Ungeachtet ihrer vielfältigen Anstrengungen bei der Organisation von Arbeitslosen wurde sie de facto zu einer Verteidigungsagentur der zunehmend in ihrem sozialen Status bedrohten Normalbeschäftigten. Mit der taktischen Konzentration auf Protestallianzen von Unzufriedenen und die Strategie des „Alles oder nichts“ erzielte man zwar Mobilisierungserfolge – wie etwa während der großen Streikbewegung vom Herbst 1995<sup>16</sup> –, aber kaum konkrete Ergebnisse.

Aber auch die Politik der CFDT blieb in vielerlei Hinsicht erfolglos: Die intensiven Bemühungen um die „Internalisierung“ der Flexibilität (in Gestalt von Jahresarbeitszeitkonten, Wochenendarbeit etc.) führten zwar hier und da zum Abbau von Randbelegschaften, in den meisten Arbeitszeitverträgen (bis Mitte 1996) wurden indes keine Einstellungszusagen festgeschrieben<sup>17</sup>. Schließlich konnten auch die Leistungen der „*entreprises intermédiaires*“ bzw. der übrigen Sondermaßnahmen zur Jugendbeschäftigung kaum zufriedenstellen<sup>18</sup>. Während dies ganz offensichtlich auf die

16 Die CGT war zweifelsohne maßgeblich an der Initiierung und politischen Rahmung der letzten Streik- und Protestwelle beteiligt, die von der Größenordnung an die Verhältnisse von 1968 erinnerte und sich einerseits gegen konkrete Umbaupläne für den öffentlichen Dienst, andererseits aber symbolisch wohl auch gegen die damals herrschende, streng an den Maastricht-Kriterien ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Juppé wendete; vgl. dazu Jean-Pierre Le Goff, *Le grand malentendu*, in: Alain Caillé/ders., *Le tournant de décembre*, Paris 1996, S. 18–81.

17 1996 betrafen 43 Prozent aller Betriebsabkommen und 75 Prozent aller Branchenverträge Fragen der Arbeitszeit, aber konkrete Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung wurden kaum vereinbart (Bilanz der nationalen Tarifkommission für 1996). Zu den Bemühungen der CFDT gegen prekäre Beschäftigungsverhältnisse vgl. Ingo Bode, *Le difficile altruisme des groupes d'intérêt. Les cas du syndicalisme CFDT et de la mutualité ouvrière*, in: *Revue française de sociologie*, 38 (1997) 2, S. 267–300, hier: S. 286 ff.

18 So zeigte eine Evaluationsstudie des Instituts CREDOC 1997 (im Auftrag des Planungskommissariats), daß die Be-



Abschottung der Normalarbeitsmärkte zurückzuführen ist, fehlten der CFDT auf dem tarifpolitischen Terrain schlicht die nötigen Machtressourcen, um Lösungen im Sinne der Arbeitslosen und prekär Beschäftigten durchzusetzen; und selbst für die Normalbeschäftigten ging – was die Erhöhung ihrer Zeitsouveränität betrifft – die Rechnung nur selten auf.

So fehlte der CGT der Mut zu „unorthodoxen“ Vorschlägen und ein Konzept zur anschlussfähigen Umgestaltung, während die CFDT zwar viel Phantasie und Verhandlungsgeschick entwickelte, dabei aber über zu geringe Durchsetzungsressourcen verfügte – und deren Zustandekommen durch ihr Konzept wohl auch nicht beförderte. Kurzum: Beide Organisationen machten „halbe Sachen“, und die Aussichten auf einen Umschwung in der Arbeitsmarktpolitik blieben insgesamt mager.

---

#### IV. Kontinuität und Wandel: Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien in der Ära Jospin

---

Nach dem Antritt der neuen Linksregierung unter Jospin hat sich in Frankreich ganz offensichtlich eine veränderte Konstellation eingestellt: Wir sind Zeuge einer weiteren Variante des sozial- und arbeitsmarktpolitischen Voluntarismus „à la française“, die allerdings – verglichen mit ihren Vorgängerinnen – wichtige Akzentverschiebungen aufweist. Das korrespondiert mit bestimmten Veränderungen in den Gewerkschaftsstrategien, die sich nunmehr stärker ergänzen und dabei jede für sich zur Ressource einer neuen Politik avancieren.

Die möglichen Ursachen für diese Entwicklung können hier nur grob angedeutet werden: Zum einen hat in weiten Teilen der französischen Eliten die Überzeugung Verbreitung gefunden, daß die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen des Landes ein kulturelles Kapital darstellen, welches den gegenwärtigen Globalisierungstendenzen bewußt und produktiv entgegengesetzt werden soll<sup>19</sup>. Zum

schäftigung in Eingliederungsunternehmen nur selten in stabile Arbeitsverhältnisse führt.

19 Vgl. zu den entsprechenden Debatten u. a. Robert Boyer/Daniel Drache, *States Against Markets. Introduction: The Limits of Globalization*, London 1996; Anton Brender, *L'impératif de solidarité*, Paris 1996; Annie Fouquet/Frédéric Lemaître u. a., *Démystifier la mondialisation de l'économie*, Paris 1997. Dabei wird das Globalisierungsproblem relativiert, aber dennoch ernstgenommen – so übrigens auch auf Seiten der Regierung Jospin, vgl. das Vorbereitungsdokument für die Beschäftigungskonferenz vom 10. 10. 1997: „État des lieux et perspectives économiques et sociales“.

zweiten läßt sich – ganz nach dem für Frankreich typischen Muster des „ideologischen“ Einflusses der Verbände auf die (politische) Öffentlichkeit<sup>20</sup> – ein Zusammenhang feststellen zwischen den aktuellen Regierungskonzepten und der politischen Ausstrahlung von Impulsen aus den Reihen der Gewerkschaftsbewegung. Mit anderen Worten: Die aktuellen Konzepte stehen für einen neuen Politikansatz, der de facto auch auf bestimmte Vorleistungen der beiden genannten Arbeitnehmerorganisationen zurückzuführen ist.

#### 1. Die neue Arbeitsmarktpolitik

Die bisher von der Regierung in Angriff genommenen arbeitsmarktpolitischen Programme stellen einerseits die Fortschreibung klassischer Konzepte dar – das betrifft etwa die für bestimmte Gruppen neugeschaffenen Möglichkeiten der Frühverrentung<sup>21</sup> wie auch den Bereich der Jugendbeschäftigung und der Arbeitszeitpolitik. Andererseits aber läßt sich vor allem bezüglich der letzten beiden Bereiche der Versuch erkennen, nicht nur an den besonderen französischen „Krankheiten“ anzusetzen, sondern darüber hinaus im Anschluß an Erfahrungen aus bereits bestehenden „Experimentierfeldern“ einen qualitativ und prozedural veränderten – und von seiner sozialpolitischen Philosophie her auch konsequenteren – Reformweg zu entwickeln<sup>22</sup>.

Das gilt zunächst für das neue *Jugendbeschäftigungsprogramm* („Loi Aubry“ vom 16. 10. 1997): die sogenannten „emplois jeunes“ im Programm „nouveaux services – nouvelles activités“. Es handelt sich hier zunächst um die staatliche Finanzierung von 350 000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Tradition der bisherigen Sonderprogramme für jugendliche Arbeitslose im Bereich des öffentlichen Sektors. Abgesehen von der Größenordnung sind dabei jedoch folgende Elemente augenfällig: Zum einen ist das Projekt mit der systematischen Suche nach neuen, auf Dauer angelegten Dienstleistungsfeldern verknüpft und in dieser Funktion explizit auch auf den „Dritten Sektor“ (Vereine, Bürgerinitiativen, Sozialverbände) ausgerichtet. Dazu werden regionale Komitees eingesetzt, die die bereits vor Ort entstandenen Ansätze sammeln

20 Vgl. Ingo Bode, *Französische Verhältnisse. Interessenvermittlungsprozesse in Frankreich – Signale für Deutschland*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7 (1997) 1, S. 3–19.

21 Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Es handelt sich um die Umwidmung von Arbeitslosengeldern bzw. um eine staatliche Aufstockung der Arbeitslosenhilfe für Personen, die bereits 40 Jahre lang berufstätig waren.

22 Vgl. dazu Wolfgang Neumann, *Arbeitsmarktpolitik à la française – Gehen Frankreichs Uhren anders? Aktuelle Frankreich Analysen des Deutsch-Französischen Instituts (DFI)*, Nr. 8, Dezember 1997.



und ihnen zum Durchbruch verhelfen sollen, wobei entsprechende Anträge insbesondere daraufhin geprüft werden, ob Substitutionseffekte auszuschließen sind. Dabei kann man in Frankreich auf eine Reihe von Projekten zurückgreifen, die sich praktisch bzw. konzeptionell mit den Finanzierungs- und Organisationsproblemen in solchen neuen Beschäftigungsfeldern auseinandergesetzt haben<sup>23</sup>. Die Assoziationen des Dritten Sektors sitzen schon in den Startlöchern: Der Dachverband der Wohlfahrtsvereinigungen UNIOPSS z. B. hat bereits im Oktober 1997 eine auf der Befragung seiner Mitgliedsorganisationen beruhende Aufstellung veröffentlicht, der zufolge in diesem Bereich Projekte für ca. 100 000 Stellen vorliegen. Zunächst übernimmt indes der öffentliche Dienst die Vorreiterrolle: Ein Beispiel sind die ca. 40 000 „aides éducatives“; sie sollen innerhalb von Schulen, die in sozialen Brennpunkten angesiedelt sind, für die Moderation von Freizeitaktivitäten eingesetzt werden. Für diese Posten hatten sich bereits im Herbst 1997 150 000 Interessenten beworben.

Die Attraktivität dieser neuen, unkonventionellen Stellen verdankt sich wohl auch dem für sie vorgesehenen arbeitsrechtlichen Status, der ein zweites Novum des Konzepts darstellt: Die Verträge werden in der Regel für fünf Jahre abgeschlossen, gezahlt wird wenigstens der gesetzliche Mindestlohn (zu 80 Prozent vom Staat). Auch soll versucht werden, systematisch Wege zu einer Professionalisierung bzw. längerfristigen Etablierung der neuen Tätigkeitsfelder zu eröffnen; Staat und Gebietskörperschaften stellen ferner Projektmittel zur Verfügung, die für die dazu erforderlichen Bildungsprogramme und für Markterschließungsstudien verwendet werden sollen. Auf diese Weise erhalten die neuen Beschäftigungsformen zumindest streckenweise den Charakter von Normalarbeitsverhältnissen, zumal der implizite Zwangscharakter vermieden wird, wie er etwa mit dem „New Deal“-Programm der Regierung Blair in England verknüpft ist<sup>24</sup>.

Das zweite große Vorhaben der Regierung Jospin ist die *gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche* bis zum Jahre 2000 (bzw. 2002 für kleine Unternehmen). Der Gesetzentwurf vom Januar 1998 sieht dabei vor, daß der Einkommensausgleich tarifpolitisch auszuhandeln ist und pauschale Lohnsubventionen (qua Sozialabgabenerleichterung) für diejenigen Betriebe gewährt

23 Vgl. den Bericht des Wirtschafts- und Sozialrats: *Le développement des services de proximité*, Paris 1996. Der Erfahrungshorizont für das Programm wird jedoch auch durch lokale Projekte (wie etwa das der Stadt Lille) oder die Praxis der erwähnten Eingliederungsunternehmen bereichert.

24 *Anmerkung der Redaktion*: Vgl. dazu den Beitrag von Irene Dingeldey in diesem Heft.

werden, die vor dem 1. 1. 2000 ein Arbeitszeitabkommen in Verbindung mit Neueinstellungen abgeschlossen haben (Arbeitszeitverkürzung um 10 Prozent, Personalerhöhung um 6 Prozent); über die Fortführung der Zuweisungen wird in einem Nachfolgegesetz (1999) entschieden. Mit dem Vorhaben sollen zugleich Anreize zu einer Modernisierung von Organisationsstrukturen (also einem effizienteren Personal- und Maschineneinsatz) gegeben werden – nicht zuletzt dadurch, daß Tarifverträge (für bestimmte Beschäftigtengruppen) die Arbeitszeitverkürzung in Gestalt von Zeitkonten etc. von der Wochenarbeitszeit entkoppeln können. Gerade unter dieser Bedingung könnten Unternehmen an neuen Arbeitszeitverträgen interessiert sein. Ihnen bleiben im übrigen nach wie vor Flexibilitätsreserven in Gestalt von Überstundenkontingenten, wobei die gesetzlichen Zuschlagsregelungen zunächst moderat ausfallen dürften. In dem Konzept wird ferner davon ausgegangen, daß die Gewerkschaftsvertreter Kollektivvereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung auch dann unterstützen, wenn diese einen differenziereten (also: unvollständigen) Lohnausgleich vorsehen – etwa deswegen, weil Neueinstellungen ihrer Klientel von Nutzen sein könnten, soweit diese sich einer Intensivierung der Arbeit entziehen oder an Zeitsouveränität gewinnen will.

Nur auf den ersten Blick haben wir es hier also mit einer Neuauflage der Gesetzesmaßnahmen von 1981 zu tun. Eher ähnelt das Konzept den Vorstellungen der deutschen IG Metall zur Realisierung eines „Bündnisses für Arbeit“. Es verwertet dabei Erfahrungen aus in den Vorjahren bereits getroffenen Unternehmensvereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung, versucht aber, diese zu optimieren und zugleich zu generalisieren. Die bis dato existierenden Vereinbarungen stellten ebenfalls eine Verknüpfung von Flexibilitätszumutungen und Arbeitszeitverkürzungen (anstelle von Überstundenzuschlägen) her – und zwar in Teilen des öffentlichen Sektors (Krankenhauswesen, Elektrizitäts- und Gaswirtschaft), vor allem aber in den über 1 300 Betrieben, in denen zwischen Mitte 1996 und Ende 1997 „Bündnisprojekte“ nach dem „Loi Robien“ ausgehandelt wurden<sup>25</sup>.

Das neue Konzept soll allerdings die Mitnahme- und Deregulierungseffekte, die das Robien-Gesetz ermöglichte, einschränken. Die Lohnsubventionen

25 Das Gesetz kam im Juni 1996 auf Initiative des UDF-Abgeordneten Gilles Robien zustande und ermöglichte massive Sozialabgabenerleichterungen für Unternehmen, die mit Gewerkschaftsvertretern betriebliche Arbeitszeitverkürzungen aushandelten. Nach Angaben des Initiators wurden dadurch bis Ende 1997 ca. 15 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. In 60 Prozent aller Verträge wurden Jahresarbeitszeitregelungen eingeführt, in 43 Prozent gab es Lohnabschläge.



fallen jetzt weniger großzügig aus, die Neueinstellungen sind nunmehr – anders als bei der Robien-Regelung – für den gesamten Zeitraum der Subvention und zudem in kürzerer Frist fällig. Schließlich werden die Deregulierungseffekte der bisherigen Vereinbarungen (z.B. von Jahresarbeitszeitsmodellen, die sowohl reduzierte Überstundenzuschläge als auch besonders hohe Flexibilitätsumutungen nach sich ziehen) besser kontrolliert, weil die Unternehmen in den Verhandlungen stärker unter Zugzwang stehen.

Der geplante tarifpolitische Mechanismus wird auch das Konzessionsniveau in bezug auf den Lohnausgleich begrenzen – ein durchaus erwünschter Effekt, denn die Regierung will eine weitere Verringerung der Massenkaukraft auf jeden Fall umgehen (was sie auch durch andere Maßnahmen, wie z.B. die stärkere Einbeziehung von Kapitaleinkommen in die Finanzierung der Sozialversicherung, anstrebt). Gerade diesbezüglich haben wir es indes mit einem Balanceakt zu tun, bei dem versucht wird, flexibilitätsbedingte Produktivitätsgewinne der Unternehmen in Grenzen zuzulassen, negative Kaufkrafteffekte zu vermeiden und zugleich die Beschäftigung zu erhöhen. Vieles hängt deshalb davon ab, ob die Sozialparteien mitziehen und wie sie dies tun.

## 2. Neue Gewerkschaftsstrategien?

Für die Gewerkschaften war das *Jugendbeschäftigungsprogramm* keines großen Aufhebens wert: Der Regierungsplan wurde – wenn auch ohne Enthusiasmus – einhellig begrüßt. Die CFDT mahnte zwar an, daß Substitutionseffekte auf jeden Fall verhindert werden müßten, während die CGT zu bedenken gab, daß die privatrechtlichen, zumeist befristeten Verträge nicht den – aus ihrer Sicht unabdingbaren – Beschäftigungsnormen des öffentlichen Sektors entsprechen. Die Befürchtung, die „*emplois jeunes*“ könnten zum Trojanischen Pferd einer allgemeinen Deregulierung des öffentlichen Dienstes werden, trat aber angesichts der Hoffnungen auf eine effektive staatliche Förderung neuer Beschäftigungsfelder in den Hintergrund.

Die Gewerkschaften konzentrierten sich vielmehr nach Antritt der Regierung Jospin auf die Frage, für welche Modalitäten sie sich bei der angekündigten *Einführung der 35-Stunden-Woche* im einzelnen stark machen wollten. Grundsätzlich war das Projekt sicherlich in ihrem Sinne, CFDT-Chefin Notat sprach sogar von einem „Sieg für die Beschäftigung“. Wesentlich ist aber, daß die verbandsübergreifende Akzeptanz des Konzepts erst auf der Grundlage gewisser programmatischer Akzentverschiebungen möglich wurde.

Gewiß: Noch immer bestehen wichtige Nuancen zwischen den Gewerkschaftspositionen. Die CFDT setzt nach wie vor auf tarifpolitische Aushandlungsprozesse, in denen Arbeitszeitverkürzungen gegen eine erhöhte Flexibilitätsbereitschaft der Beschäftigten und einen nach Lohngruppen differenzierten Einkommensverzicht „getauscht“ werden sollen. Im Zweifel habe – so die Verbandsführung – das Beschäftigungsziel absoluten Vorrang, und im Falle von Einstellungszusagen werde man, wenn damit die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gestärkt würde, auch neue Jahresarbeitszeitmodelle mittragen. Die CGT wiederum lehnt solche Lösungen ab: Die Arbeitnehmer seien für weitere Flexibilitätsumutungen nicht zu gewinnen, die prosperierende Wirtschaft werde ohne Not geschont, und die Beschäftigungswirkungen seien wegen der negativen Rationalisierungs- und Kaufkrafteffekte gefährdet<sup>26</sup>.

Ist also alles beim alten geblieben? Nicht ganz, denn das Entscheidende liegt wie immer im Detail: Die CFDT unterstützt nun (in ihrer Öffentlichkeitsarbeit) die staatliche „Zwangsbmaßnahme“ insofern, als sie in ihr ein wichtiges Druckmittel gegenüber den Arbeitgebern erkennt – sie gelangt an Ressourcen, über die sie zuvor in ihrem arbeitsmarktpolitischen Ansatz nicht verfügte und die sie mit diesem wohl niemals erlangt hätte. Die CGT-Spitze springt – nachdem sie diesbezüglich lange Zeit reserviert geblieben war – nun auf den Zug der Wochenarbeitszeitverkürzung auf, wohl wissend, daß an der Basis die Bereitschaft zu flexiblen Betriebsverhandlungen und „gemischten“ Lösungen deutlich gewachsen ist. Das wird allein daran deutlich, daß CGT-Vertreter zahlreiche Unternehmensvereinbarungen im Rahmen des „Loi Robien“ mitgetragen haben. Die CGT scheint den dezentralen Verhandlungsweg jetzt zu akzeptieren und will durch ihre Lobbyarbeit nur noch sicherstellen, daß in den Bestimmungen für Betriebsvereinbarungen Lohnabschläge und die Einrichtung von Jahresarbeitskonten ausgeschlossen, Überstunden möglichst hoch belastet und Einkommenssubventionen lediglich für lohnintensive Sektoren und Betriebe sowie umsatzschwache Unternehmen gewährt werden<sup>27</sup>. Ferner sollen alle Betriebsabkommen von den die Mehrheit der Belegschaft repräsentierenden Gewerkschaftsgruppen (und

26 Vgl. das Interview von N. Notat (CFDT) für den *Nouvel Observateur* (28. 8. 1997), in dem sie die Forderung nach vollem Lohnausgleich als Wunschvorstellung der Arbeitsplatzbesitzer und „falsche soziale Errungenschaft“ bezeichnet. Zur Haltung der CGT-Spitze vgl. das Gespräch der Wirtschaftszeitung *Les Échos* mit dem Gewerkschaftsvorsitzenden L. Viannet (20. 10. 1997).

27 Angaben aus einem internen Strategiepapier; vgl. CGT, *Espace Revendicatif: Trajectoires Supplément*, No. 34, Oktober 1997.



nicht von nur *einer* beliebigen Organisation) gebildet werden müssen.

Die meisten dieser Forderungen wurden allerdings nicht erfüllt. Aber letztlich zählen bei beiden Gewerkschaften nur die Strategien der Betriebsgruppen vor Ort; deren Freiheitsspielraum ist zuletzt immer größer geworden, so daß der politische Einfluß in Paris sich ohnehin nur auf die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen beziehen kann, nicht aber auf den konkreten Verhandlungsprozeß im Terrain. Und hier ist nun Wandel möglich.

## V. Eine neue Synthese?

Betrachtet man nun die prinzipiellen Ansätze beider Gewerkschaften und das neue Regierungsprogramm, so läßt sich daraus schließen, daß letzteres den beiden Organisationen jeweils auf halbem Wege entgegenkommt. Was die Jugendbeschäftigung anbelangt, so läßt sich die neue Regierungspolitik zum einen von jenen Experimentierfeldern inspirieren, die bislang in einem vergleichsweise deregulierten Raum angesiedelt waren, aber von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren (und darunter auch die CFDT) unterstützt wurden. Dadurch kann die Gefahr einer etatistischen Beschäftigungstherapie möglicherweise kontrolliert werden. Zum anderen aber bemüht man sich, die Standards des Normalarbeitsmarktes in wichtigen Grundzügen zu bestätigen – was den Vorstellungen der CGT entspricht – und durchbricht damit mindestens symbolisch die Grenze zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt, die durch die vorhergehenden Programme eher stabilisiert worden war. Eine ähnliche Synthese läßt sich in bezug auf die Arbeitszeitverkürzung beobachten: Der Staatsinterventionismus begrenzt die „perversen“ Effekte, die im Rahmen des CFDT-Modells nicht vermieden werden konnten (hohe Flexibilitätszuminutungen, geringe Beschäftigungswirkungen, Kaufkraftverluste). Er orientiert sich dennoch an der bahnbrechenden Erfahrung, die mit dem „Loi Robien“ verbunden und von der CFDT immer wieder hervorgehoben wurde: nämlich daß in der französischen Konstellation letztlich nur „gemischte“ Lösungen auf dezentraler Ebene Erfolg versprechen.

Die Gewerkschaften haben hier der Regierung Jospin wichtige Ressourcen vermittelt – die CFDT, indem sie unermüdlich ihr Konzept eines „Bündnisses für Arbeit“ politisch und auch praktisch vorantrieb, und die CGT, die mit ihrer Organisationspolitik vor allem im Zusammenhang mit der

## Gewerkschaftsstrategien und Arbeitsmarktpolitik

### CFDT: 1985–1996

Jugendarbeit  
Eingliederungsprojekte mit spezifischem Rechtsstatus in neuen Arbeitsfeldern  
Lehrverträge sowie befristete Sonderverträge im privaten und öffentlichen Sektor

Arbeitszeitverkürzung  
Staatshilfen für Abkommen über „interne“ Flexibilisierung mit Einstellungszusagen

### CGT: 1985–1996

Jugendarbeit  
Ausbau öffentlicher Beschäftigung, staatlicher Druck auf Privatunternehmen  
Neue Normalarbeits- und Lehrverträge

Arbeitszeitverkürzung  
mehr Frühverrentung; gesetzliche Einführung kürzerer Wochenarbeitszeiten

### Regierungsprojekte 1997/1998

Jugendarbeit  
(längerfristige) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in neuen Dienstleistungsfeldern  
Ausbau von Lehrverträgen u. ä.<sup>1</sup>

Arbeitszeitverkürzung  
gesetzliche Einführung kürzerer Arbeitszeiten mit Ausweichmöglichkeiten  
Förderung betrieblicher/tarifpolitischer Vereinbarungen zu Neueinstellungen

<sup>1</sup> Es handelt sich um die zweite Komponente des von Jospin angekündigten Jugendbeschäftigungsprogramms, die für 1998 geplant ist und den Grundstein für die Schaffung von 350 000 Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft legen soll.

Streikbewegung von 1995 maßgeblich daran beteiligt war, daß sich die Großwetterlage in der politischen Öffentlichkeit nachhaltig verändert hat und die Idee von der voluntaristischen Staatspolitik wieder salonfähig wurde. In bestimmter Weise hat also – ganz im Sinne der früheren, eingangs erwähnten These von der „produktiven“ Arbeitsteilung der französischen Gewerkschaften – das Zusammenspiel der alten Akteure neue Verhältnisse geschaffen.

Ob diese allerdings dazu führen, daß sich die Beschäftigungssituation tatsächlich bessert – und Frankreich damit, so wie es sich Arbeitsministerin Aubry vorstellt, einen neuen Weg zur Wahrung des europäischen Sozialmodells weist –, erscheint gegenwärtig ungewiß. Abgesehen von den Schwierigkeiten einer wirtschaftspolitischen „Quadratur des Kreises“, die das Nebeneinander von Arbeitszeitverkürzung, produktivitätssteigernder Flexibilisierung und kaufkraftstärkender Sozialpolitik bedeutet, sind auch die politischen Widerstände



von seiten der Arbeitgeber nicht zu unterschätzen. Deren Vertreter haben dem Konzept unverblümt den Kampf angesagt, und der Zentralverband CNPF empfahl seinen Mitgliedern den Verhandlungsboykott<sup>28</sup>. Andererseits halten sich nicht alle Unternehmen daran, und zudem genießen die Pläne der Regierung die mehrheitliche – wenn

---

28 Der Chef des Arbeitgeberdachverbands CNPF, E. A. Seillière, deutete überdies an, daß das „patronat“ die Regierung Jospin „destabilisieren“ könnte. Der Verband berief eigens eine Protestversammlung (in Paris, Anfang Dezember 1997) ein, die er „Generalstände gegen die 35 Stunden“ nannte. Die Bauarbeitgeber sprachen gar von einem möglichen „Einstellungstreik“.

auch vorsichtige – Unterstützung der arbeitenden Bevölkerung<sup>29</sup>. Letzteres könnte sich freilich ändern, wenn die Arbeitszeitverkürzung nur um den Preis großer Zugeständnisse zu haben ist und die Beschäftigungseffekte gering ausfallen. Auch von daher ist dem Regierungschef nur beizupflichten, wenn er andeutet, daß er sich in ein riskantes Abenteuer hineinbegeben hat<sup>30</sup>. Doch noch ist das Ende offen.

---

29 Vgl. dazu die Umfragen, die in Libération (10. 12.) und in Le Monde (17. 12. 1997) veröffentlicht wurden.

30 In einem Fernsehinterview für den Sender France 2, am 21. 11. 1997.



## Arbeitsmarktpolitische Reformen unter New Labour

Grob vereinfacht formuliert, hatten die Regierungen in den westlichen Industrieländern während der achtziger und neunziger Jahre zwei grundsätzliche Optionen in der Arbeitsmarktpolitik und bei der Gestaltung des Arbeitsrechtes: Sie konnten einerseits auf eine Strategie der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Sinne der Deregulierung und Entstandardisierung von Arbeitsverhältnissen sowie durch Lohnspreizung bzw. Niedriglöhne setzen, um unter den Bedingungen der Globalisierung die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Ökonomie auf Massengütermärkten zu erhalten. Die Durchsetzung dieser „Low Quality-Low Wage“-Strategie bedurfte allerdings der Schwächung bzw. Ausgrenzung der Gewerkschaften. Die Alternative bestand andererseits in einer Flexibilisierung der Arbeitskräfte durch Qualifizierung, um auf Qualitätsgütermärkten wettbewerbsfähig zu sein. Bei dieser „High Quality-High Wage“-Option war keine explizit antigewerkschaftliche Politik erforderlich, denn für eine hochqualifizierte Arbeitnehmerschaft konnten hohe Lohnstandards verteidigt werden, ohne die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.

Die „Wahl“ zwischen den Strategien war jedoch abhängig von der bisherigen Arbeitsmarktpolitik bzw. den institutionellen Voraussetzungen. Für Großbritannien beispielsweise wurde bereits für die siebziger Jahre ein „Low-Skill-Equilibrium“, d.h. ein im internationalen Vergleich insgesamt geringes Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerschaft konstatiert<sup>1</sup>. Von einem „Gleichgewicht“ wurde deshalb gesprochen, weil die gesellschaftlichen und politischen Akteure darin übereinstimmten, die Nachfrage nach einer Steigerung des Qualifikationsniveaus und einer Veränderung der Produktionsstrategie hin zur Produktion von Qualitätsgütern nicht zu unterstützen. Beleg dafür ist, daß in Großbritannien kein modernes flächendeckendes Berufsausbildungssystem etabliert werden konnte. Die traditionelle *apprenticeship* (Lehrausbildung) gab es nur in wenigen Industriesektoren, wie z.B. in der Bauwirtschaft oder in der metallverarbeitenden Industrie; und nur wenige Jugendliche entschieden sich, eine solche zu absol-

vieren. Der Zugang wie die Inhalte dieser Form der Berufsausbildung wurden überdies stark von den Gewerkschaften kontrolliert<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund setzte die konservative Regierung unter Margret Thatcher weitgehend auf die „Low Quality – Low Wage“-Strategie, einschließlich des antigewerkschaftlichen Kurses. Vor dem Hintergrund des Regierungswechsels im Mai 1997 stellt sich nun die Frage, ob unter der Labour Party eine Trendwende in der britischen Arbeitsmarktpolitik sowie im Arbeitsrecht zu erwarten ist, die mit einem „Comeback“ der britischen Gewerkschaften verbunden wäre. Ein Vergleich der Grundzüge der konservativen Arbeitsmarktpolitik und arbeitsrechtlichen Reformen – einschließlich einer Bilanz der arbeitsmarktpolitischen und gewerkschaftlichen Entwicklung – mit den ersten Programmen und anvisierten Zielen der *Labour*-Regierung soll Kontinuität und Diskontinuität aufzeigen.

---

### I. Grundzüge der Arbeitsmarktpolitik unter den Konservativen

---

In von den konservativen Regierungen realisierten arbeitsmarktpolitischen Programmen und institutionellen Reformen spiegeln sich folgende Grundzüge wider:

1. die Stärkung der „Selbstverantwortung“ der Arbeitslosen;
2. die Erhöhung der „Arbeitsanreize“ in Niedriglohnbereichen;
3. die Auflösung „beschäftigungshemmender“ Regulierungen;
4. die Entwicklung von Maßnahmen zur Erhöhung der beruflichen Qualifikation;
5. die Dezentralisierung der Institutionen der Arbeitsverwaltung sowie die unternehmensnahe Umgestaltung von Maßnahmenträgern und

1 Vgl. David Fingold/David Soskice, *The failure of training in Britain: Analysis and Prescription*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 4 (1988) 3, S. 22.

2 Vgl. Irene Dingeldey, *Wandel gewerkschaftlicher Strategien in der britischen Berufsbildungspolitik der 1980er und 1990er Jahre*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37 (1996), S. 687–712.



6. die damit verbundene Marginalisierung der Gewerkschaften in den entsprechenden Entscheidungsgremien.

Zu 1.: Die Stärkung der „Selbstverantwortung“ der Arbeitslosen wurde einerseits durch die Koppelung von Sozialleistungen und aktiver Arbeitsuche und andererseits durch eine stärkere Individualisierung der Beratung und der Maßnahmen angestrebt. Im Oktober 1996 wurden das Arbeitslosengeld (*Unemployment Benefit*) und die Arbeitslosenhilfe (*Income Support*) für Arbeitslose durch die *Jobseeker's Allowance* (JSA) ersetzt. Neu bei der JSA ist, daß Leistungsempfänger nun auch arbeitsmarktbezogene Anspruchsvoraussetzungen erfüllen müssen. Dazu gehört u. a., ein *Jobseeker's Agreement* (Arbeitssuchvertrag) abzuschließen, also eine Art individuellen Plan zur Arbeitsuche bzw. Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Arbeitsvermittlung zu erstellen. Zur Erhöhung der „Selbstverantwortung“ wurden jedoch auch die Sanktionsmöglichkeiten erweitert: Lehnt ein Arbeitsloser ein Beschäftigungsangebot ab, kann dies eine Bezugssperre der JSA von bis zu 26 Wochen beinhalten<sup>3</sup>.

Zu 2.: Die Konservative Regierung entfachte bereits zu Beginn der achtziger Jahre eine landesweite Diskussion um die sogenannte „Armutsfalle“. Diese entsteht, wenn das durch die Aufnahme einer Arbeit erzielte Einkommen, insbesondere im Niedriglohnbereich, den Wegfall der Transferleistungen nicht ausgleicht bzw. diese nicht wesentlich übersteigt. Arbeitsanreize für Leistungsempfänger sollten daher durch *In-Work-Benefits* geschaffen werden. Familien mit Kindern, in denen einer der Elternteile mindestens 16 Stunden pro Woche arbeitet, wird seitdem zusätzlich zum erzielten Einkommen ein sogenannter *Family-Credit* gewährt. Da aber auch der *Family-Credit* bei steigendem Einkommen gekürzt wird, wurde das prinzipielle Problem der Armutsfalle nicht gelöst, sondern nur verschoben<sup>4</sup>.

Ein in den achtziger Jahren sehr populäres Instrument war ferner die Zahlung einer Unternehmensgründungsprämie an Arbeitslose. Das *Enterprise Allowance Scheme* gewährte 1987/88 über 100 000 Arbeitslosen eine wöchentliche Unterstützung, wenn sie sich selbständig machten<sup>5</sup>.

3 Vgl. Europäische Kommission, Vereinigtes Königreich. Institutionen, Verfahren und Maßnahmen. Basisinformationsbericht von MISEP, Brüssel 1997.

4 Vgl. Peter Robertson, Labour Market Studies, United Kingdom, European Commission, Directorate General, 1/1996, S. 85.

5 Vgl. Mark Carley/Oliver Suri, Atypische Beschäftigung in Großbritannien, WSI Mitteilungen, (1993) 9, S. 609.

Zu 3.: Im Einklang mit der aufgezeigten „Förderung“ oder doch Unterstützung von Niedriglohnbeschäftigungen wurde die in den achtziger Jahren bestehende Mindestlohnregelung als Hemmnis für das Entstehen neuer Beschäftigung betrachtet. Die *Wages Councils*, ursprünglich staatlich gegründete Institutionen, in denen Arbeitgeber und Gewerkschaften für verschiedene Industrien Mindestlöhne verhandelten, wurden 1993 aufgelöst. Dadurch konnte sich die Bandbreite von Löhnen nach unten noch weiter öffnen. Ferner wurde der Kündigungsschutz eingeschränkt, indem die für eine Klage gegen ungerechtfertigte Kündigungen notwendige Beschäftigungsdauer auf zwei Jahre erhöht wurde. Das Fehlen jeglicher Beschränkungen für befristete Arbeitsverträge ist Kennzeichen eines traditionell nur gering regulierten Arbeitsmarktes in Großbritannien<sup>6</sup>.

Zu 4.: Parallel zu den Maßnahmen, welche der „Deregulierungsstrategie“ entsprechen, strebten die Konservativen eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus der britischen Arbeitnehmerschaft an. Der Versuch, ein Berufsbildungssystem zu etablieren, verlief weitgehend über spezifische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen. Die einzelnen Instrumente wurden dabei ständig reformiert: Erste Programme wie das *Youth Training Scheme* (YTS, 1983–1989) und das *Employment Training* (ET, 1988–1993) wurden durch das *Youth Training* (YT) 1990 und die 1995 landesweit eingeführte *Modern Apprenticeship* (zeitgemäße Lehrausbildung), respektive das *Training for Work* (TfW) 1993 ersetzt. Im März 1996 strebten im YT knapp 260 000 Jugendliche ein Ausbildungsniveau an, das mehr oder weniger mit dem deutschen Facharbeiterbrief gleichziehen sollte. Zur Erlangung einer darauf aufbauenden Berufsqualifikation konnte eine *Modern Apprenticeship* angeschlossen werden, wobei bis zum Jahr 2000 über 60 000 Absolventen erwartet werden<sup>7</sup>.

Die erzielte „Qualifikation“ der über 900 000 bisher geförderten erwachsenen Arbeitslosen im Rahmen des TfW bestand allerdings primär in der Arbeitserfahrung. Und auch beim *Project Work*, das sich an Arbeitslose richtet, die mehr als zwei Jahre arbeitslos sind, stehen die direkte Arbeitsbeschaffung und dadurch vermittelte Arbeitserfahrungen im Mittelpunkt. Insgesamt wurden daher Umfang und Qualität der berufsbildungspolitischen Maßnahmen während der konservativen Regierungszeit als unzureichend eingeschätzt, das *skill deficit* zu beheben. Das YT wurde kritisiert, da es überwiegend in Bereichen wie Verwaltungs-

6 Vgl. ebd., S. 602.

7 Vgl. Europäische Kommission (Anm. 3), S. 78.



Sekretariats- und Verkaufstätigkeiten sowie persönliche Dienstleistungen ausbildete und kaum zu Facharbeiter- bzw. Technikerqualifikationen oder zu kaufmännischen Berufsabschlüssen führte. Allein die *Modern Apprenticeship* scheint die Kriterien für eine qualitativ hochwertige Ausbildungsmaßnahme zu erfüllen und wird auch von den Gewerkschaften voll unterstützt<sup>8</sup>.

Zu 5.: 1979 waren die *Manpower Service Commission* (MSC) auf zentralstaatlicher Ebene sowie untergeordnete lokale und regionale Institutionen für die meisten Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme als auch für den Vermittlungsservice zuständig. Die Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung war organisatorisch davon getrennt. Heute werden die Aufgabengebiete der MSC im Bereich der Arbeitsvermittlung vom *Employment Service* (ES) wahrgenommen. Der ES, der dem Ministerium für Erziehung und Beschäftigung untergeordnet ist, führte das Netz der lokalen Arbeitsämter mit der Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung zu *Employment Service Job Centres* (Arbeitsämter) zusammen, wodurch die oben aufgezeigte Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischem Engagement und Leistungsbeziehung auf lokaler Ebene institutionell erst ermöglicht wurde.

Die Aufgaben im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung wurden an die dezentralen *Training and Enterprise Councils* (TECs) übertragen. TECs sind lokal verankert und sollen die Qualifikationserfordernisse regionaler Arbeitsmärkte ermitteln und die durchzuführenden Maßnahmen darauf abstimmen. Sie zeichnen sich vor allem durch das Prinzip der „Quasi-Selbstregulierung“ aus, d. h., sie werden zwar durch staatliche Mittel finanziert, aber nicht von staatlichen Vertretern geleitet. Die Direktorien bestehen überwiegend aus Arbeitgebern der Region, um die einzelnen Ausbildungsgänge möglichst unternehmensnah gestalten zu können.

Zu 6.: Mit der *Manpower Service Commission* wurde eine der letzten unabhängigen tripartistischen Institutionen, in der auch die Gewerkschaften paritätisch repräsentiert waren, aufgelöst. Dies symbolisierte das Ende tripartistischer Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und damit auch eine deutliche Marginalisierung der Gewerkschaften in politischen Entscheidungs- und Implementa-

tionsprozessen. In den *Training and Enterprise Councils* ist nämlich keine gesetzlich garantierte Repräsentation von Gewerkschaftsvertretern in deren Entscheidungsgremien vorgesehen, weshalb diese an vielen TECs gar nicht oder nur in geringer Zahl partizipieren<sup>9</sup>. Das von der Thatcher-Regierung verfolgte Ziel der „Union Exclusion“<sup>10</sup> wurde damit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik weitgehend erreicht. Insgesamt kann die Arbeitsmarktpolitik unter den Konservativen als Übergang von einem „tripartistischen zu einem neoliberalen Regime“<sup>11</sup> charakterisiert werden.

---

## II. Die Reform des kollektiven Arbeitsrechts durch die Konservativen

---

Die konservative Regierung hat durch eine schrittweise Regulierung des bis dato nur gering regulierten kollektiven Arbeitsrechts auf die Schwächung der britischen Gewerkschaften abgezielt<sup>12</sup>. Dies geschah über drei Schienen: 1. die Schwächung gewerkschaftlicher Organisationsfähigkeit, 2. die Einschränkung ihrer Streikfähigkeit und 3. das Verwehren von gesetzlichen Vertretungsrechten.

1. Durch die gesetzliche Regulierung des britischen Arbeitsrechts während der Regierungszeit der Konservativen wurde der im Rahmen der sogenannten *Closed Shop*-Vereinbarungen ausgeübte gewerkschaftliche Organisationszwang so weit eingeschränkt, daß man von einer faktischen Abschaffung sprechen kann.

2. Urabstimmungen vor Streiks sowie deren Ankündigung gegenüber den Arbeitgebern wurden verpflichtend. Konflikte wegen Privatisierungen von staatlichen Unternehmen gelten nun als politische Streiks und sind verboten. Das Aufstellen von Streikposten ebenso wie Solidaritätsstreiks sind jetzt weitgehend strafbar. Illegal Streikende

---

9 Vgl. Desmond King, *The Conservative Training Policy 1979–1992: From a Tripartite to a Neoliberal Regime*, in: *Political Studies*, 41 (1993), S. 214–235.

10 Vgl. Colin Crouch, *Ausgrenzung der Gewerkschaften? Zur Politik der Konservativen*, in: Otto Jacobi/Hans Kastendieck (Hrsg.), *Staat und industrielle Beziehungen in Großbritannien*, Frankfurt a. M. – New York 1985, S. 260.

11 Dieser Begriff wurde von Desmond King zur Kennzeichnung der britischen Berufsbildungspolitik benutzt, trifft aber auch auf die gesamte Arbeitsmarktpolitik zu, vgl. D. King (Anm. 9).

12 Für eine detaillierte Analyse der Reformen des britischen Arbeitsrechtes siehe Simon Auerbach, *Mrs. Thatcher's Labour Laws: Slouching Towards Utopia?*, in: *The Political Quarterly*, 64 (1993), S. 37–48; Peter Dorey, *One Step at a Time: The Conservative Government's Approach to the Reform of Industrial Relations since 1979*, in: ebd., S. 24–36.

8 Zu einer Beurteilung der Ausbildungsmaßnahmen sowie der *Training and Enterprise Councils* (TECs) vgl. Andrew Bolger, *Former passions are rekindled and still high on the national agenda*, in: *The Financial Times* vom 20. November 1997. Vgl. auch Hugh Mosley/Christel Degen, *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Großbritannien*, WZB, Discussion Paper FSI 94–205a (1994), S. 62.



können von den Arbeitgebern entlassen werden. Gewerkschaftliche Organisationen sind für im Zusammenhang mit Streiks entstandene Schäden oder Produktionsausfälle haftbar zu machen.

3. Im britischen Arbeitsrecht ist traditionell keine gesetzliche Verpflichtung verankert, die Arbeitgebern die Verhandlung mit Gewerkschaften oder anderen Arbeitnehmervertretern auferlegt. Prinzipiell steht es ihnen also vollkommen frei, ob sie mit Gewerkschaftsvertretern über Lohn- und Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben verhandeln oder nicht.

Insgesamt mündeten die schrittweisen Veränderungen des britischen Arbeitsrechts in ein „partiell verrechtlichtes System der Arbeitsbeziehungen“<sup>13</sup>: Auf der einen Seite wurde zwar das Organisations- und Streikrecht reguliert, auf der anderen Seite fehlen aber weitgehend „positive“ Rechte für die Arbeitnehmer, welche die Arbeitgeber binden würden, z. B. Arbeitnehmervertreter als Verhandlungspartner anzuerkennen.

---

### III. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt

---

Im vergangenen Herbst sank – nach den Angaben des *Office for National Statistics* – die Arbeitslosenzahl im Vereinigten Königreich auf unter 1,5 Millionen, was einer Arbeitslosenrate von nur noch 5,2 Prozent entspricht<sup>14</sup>. Einige Wirtschaftswissenschaftler nehmen dies bereits zum Anlaß, erneut von Vollbeschäftigung zu sprechen<sup>15</sup>. Diese überaus positive Entwicklung der registrierten Arbeitslosenzahlen ist jedoch insofern zu relativieren, als die konservativen Regierungen eine stetige Einschränkung der statistischen Definition von Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren vorgenommen haben<sup>16</sup>. Doch auch wenn entsprechend der internationalen Standards zur Erfassung von Arbeitslosigkeit alle Arbeitssuchenden einbe-

zogen werden, lag die Arbeitslosenrate im Oktober 1997 in Großbritannien bei nur 7,1 Prozent bzw. knapp über zwei Millionen<sup>17</sup>. Im europäischen Vergleich stellt dies durchaus einen beschäftigungspolitischen Erfolg dar.

Wie groß der Beitrag der aufgezeigten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für diese positive Entwicklung war, ist schwer zu evaluieren, da allgemeine ökonomische Bedingungen sowie wirtschafts- und währungspolitische Steuerungsversuche in ihrem Einfluß auf das Beschäftigungsniveau dominieren. Einen deutlichen Zusammenhang scheint es dagegen zwischen den genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. den arbeitsrechtlichen Reformen und der Strukturierung des britischen Arbeitsmarktes zu geben. Hinter der positiven Beschäftigungsentwicklung verbirgt sich nämlich eine sehr ungleiche Verteilung von Arbeitslosigkeit, eine starke Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse sowie eine Polarisierung der Einkommen.

In den alten Industrieregionen des Nordens lag die Arbeitslosenrate 1997 noch immer weitgehend über zehn Prozent, während sie im wirtschaftlich boomenden Südosten auf unter vier Prozent fiel. Der enorme Rückgang der Industriebeschäftigung sowie die Zunahme der Beschäftigung vor allem in Dienstleistungsbereichen erklären weitgehend die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosenrate von 7,8 Prozent bei Männern und 3 Prozent bei Frauen<sup>18</sup>. Nach wie vor sind Jugendliche mit Arbeitslosenraten von ca. 15 Prozent überdurchschnittlich stark von der Arbeitslosigkeit betroffen, was die Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf jugendliche Arbeitslose erklärt<sup>19</sup>.

Ein gravierendes Zeichen für die Zunahme der sozialen Ungleichheit ist dabei ein sich vertiefender Graben zwischen sogenannten „beschäftigungsarmen“ und „beschäftigungsreichen“ Haushalten: Ende 1995 gab es 3,3 Millionen Haushalte (ohne Rentnerhaushalte), in denen niemand einer bezahlten Beschäftigung nachging<sup>20</sup>. Das entspricht etwa einem Fünftel aller britischen Haushalte mit Kindern. Die durch die Arbeitsmarktpolitik geschaffenen Anreize zur Arbeitsaufnahme haben dieses Problem offensichtlich nicht annähernd gelöst.

13 Irene Dingeldey, Britische Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung, Wiesbaden 1997, S. 165.

14 Vgl. Charlotte Denny, A triple hit for the economy, in: *The Guardian* vom 18. September 1997.

15 Vgl. Samuel Brittan, The jobs debate, in: *The Financial Times* vom 30. Juni 1997.

16 Die verschiedenen konservativen Regierungen veränderten die jeweilige Definition mehr als dreißigmal. Mittlerweile werden ausschließlich diejenigen als arbeitslos registriert, die noch Leistungen erhalten. Jugendliche Berufsanfänger und Hausfrauen, die dem Arbeitsmarkt erneut zur Verfügung stehen, werden nach diesem Konzept also nicht berücksichtigt. Vgl. Dennis Snower, Three diseases that could kill the Welfare to Work initiative, in: *The Guardian* vom 11. August 1997.

17 Nach Angaben des Labour Force Survey (Mikrozensus); Vgl. *Economy shows signs of slowing*, in: *The Financial Times* vom 16. Oktober 1997.

18 Vgl. *Unemployment: the missing link*, in: *The Guardian* vom 17. Juli 1997.

19 Vgl. OECD, *Employment Outlook*, Paris, July 1996.

20 Vgl. *Flexibility widens job divide*, in: *The Guardian* vom 19. März 1997.



Die sogenannten neuen Beschäftigungsformen (Teilzeit, befristete Beschäftigung und „neue“ Selbständigkeit) haben in Großbritannien sehr stark zugenommen. Der Teilzeitanteil stieg zwischen 1984 und 1996 von 20,5 auf 24,9 Prozent und der Anteil befristeter Beschäftigung von 5,3 auf 7,1 Prozent. Der Anteil der Selbständigen erhöhte sich zwischen 1979 und 1996 gar von 7,3 auf 12,5 Prozent<sup>21</sup>. Da jede achte Unternehmensgründung während der achtziger Jahre auf die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit von Arbeitslosen zurückging, ist darunter ein beträchtlicher Anteil der sogenannten „neuen“ Selbständigen zu erwarten.

Die Reallöhne stiegen im Zeitraum von 1986 bis 1996 durchschnittlich um 15,7 Prozent und damit stärker als in vielen anderen europäischen Ländern<sup>22</sup>. Dahinter verbirgt sich allerdings eine Zunahme der Lohndifferenzen. Das Verhältnis des Einkommens vom obersten Zehntel der Einkommensskala zum mittleren hat sich zwischen 1979 und 1995 von 1,65 auf 1,87 erhöht. Gleichzeitig ist das Verhältnis zwischen dem Einkommen des mittleren Zehntels und dem des niedrigsten Zehntels der Einkommensskala von 1,69 auf 1,81 angestiegen. Das beinhaltet u. a., daß 20 Prozent der Vollzeitbeschäftigten weniger als zwei Drittel des Durchschnittslohnes verdienen<sup>23</sup>. Der Verfall der Niedriglöhne im Vergleich zu den mittleren Einkommen wird dabei sehr stark auf die Abschaffung des Mindestlohns bzw. der *Wage Councils* zurückgeführt<sup>24</sup>.

---

#### IV. Gewerkschaftliche Situation und Forderungen

---

Die Position der britischen Gewerkschaften Mitte der neunziger Jahre wird als ein Mixtum „zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung“ charakterisiert<sup>25</sup>. Die traditionelle Konflikthaftigkeit der britischen Gewerkschaften hat stark abgenommen. Mit weit unter 500 000 durch Streiks verlorenen Arbeitstagen Mitte der neunziger Jahre hat Großbritannien heute eine der niedrigsten Streikraten in Europa<sup>26</sup>. Im Zusammenhang mit den arbeitsrechtlichen Reformen wird daher auch von

einer „erzwungenen Befriedung“ der Gewerkschaften gesprochen<sup>27</sup>.

Der Rückgang der Streiks ist jedoch nicht mit der Entwicklung einer sozialpartnerschaftlichen Strategie gleichzusetzen. Zwar wird seit dem Kongreß des britischen Gewerkschaftsdachverbandes TUC (Trade Union Congress) mit dem Motto „Social Partnership at Work“ im Jahre 1991 offiziell von allen Mitgliedsgewerkschaften ein sozialpartnerschaftliches Modell der Arbeitsbeziehungen propagiert. Verschiedene große Einzelgewerkschaften hängen aber noch immer militanten bzw. konfliktiven Strategien an und lehnen sowohl das japanische als auch das deutsche Vorbild der Sozialpartnerschaft energisch ab. Offensiv kooperative Strategien verfolgen bislang vor allem der TUC selbst sowie die EETPU, eine Facharbeitergewerkschaft mit Organisationsschwerpunkt in der metallverarbeitenden und elektronischen Industrie<sup>28</sup>. Gemeinsam unterstützen jedoch alle großen Einzelgewerkschaften des TUC die Forderung nach einer gesetzlichen Regulierung der Anerkennungspflicht von Gewerkschaften auf Betriebsebene, sofern 50 Prozent der Arbeitnehmer sich in einer Abstimmung dafür aussprechen. Dieses Gesetz würde eine „Komplettierung“ der Regulierung des Arbeitsrechtes und für die Gewerkschaften eine dringend erforderliche Hilfe für ihre Repräsentations- und Organisationsfähigkeit darstellen.

Bis 1995 führte die *Union Derecognition* vor dem Hintergrund der Auflösung branchenweiter Tarifabkommen zu einer Verringerung des Deckungsgrades von Tarifverhandlungen auf nur noch 47 Prozent aller Arbeitnehmer<sup>29</sup>. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad fiel 1995 auf ein für britische Verhältnisse absolutes Tief von 32 Prozent<sup>30</sup>. Viele Arbeitgeber nutzten den fallenden bzw. geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad als Argument für die Nichtanerkennung, wobei dies wiederum negative Auswirkungen auf die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder hatte, denn warum sollte ein Arbeitnehmer in eine Gewerkschaft eintreten, die kein Verhandlungsrecht hat?

Weitere Gründe für die Mitgliederkrise sind im Strukturwandel der Beschäftigung zu finden. Die traditionelle Mitgliedschaft – die männlichen Industriearbeiter – war überdurchschnittlich stark vom Arbeitsplatzabbau während der achtziger Jahre betroffen. Die „neuen“ Beschäftigten aber – überwiegend Frauen im Dienstleistungsbereich, vielfach nur in Teilzeit oder befristet erwerbstätig –

---

21 Alles Anteile an der Gesamtbeschäftigung; vgl. M. Carley/O. Suri (Anm. 5), S. 609.

22 Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 1997.

23 Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 1996.

24 Vgl. Stephen Machin, Alan Manning, The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from United Kingdom Wages Councils, in: Industrial and Labor Relations Review, 47 (1994), S. 319–329.

25 I. Dingeldey (Anm. 13), S. 285.

26 Vgl. Robert Taylor, Tone of long struggle softens, in: The Financial Times vom 4. September 1997.

27 Richard Hyman, Strikes, London 1989, S. 222.

28 Vgl. I. Dingeldey (Anm. 13), S. 168 f., S. 188–203.

29 Vgl. Edmund Heery, Annual Review Article, in: British Journal of Industrial Relations, 35 (1997), S. 94.

30 Vgl. ebd., S. 94.



gelten als überaus schwer gewerkschaftlich zu organisieren<sup>31</sup>. Die britischen Gewerkschaften haben dies dennoch versucht. Beispielsweise hat die TGWU (organisiert überwiegend ungelernete Arbeiter, z. B. im Transportsektor) 1985 im Rahmen ihrer „Living Wage Campaign“ eine Erhöhung der Einkommen der unteren Lohngruppen gefordert. Der TUC startete 1996 eine Initiative zur verstärkten Repräsentation der heterogenen Interessen von „jungen und alten Arbeitnehmern, Frauen und Beschäftigten in ‚neuen‘ Beschäftigungsformen“<sup>32</sup>. Können sich die Gewerkschaften mit ihrer in diesem Zusammenhang erhobenen Forderung nach einer (Wieder-)Einführung einer Mindestlohnregelung durchsetzen, wäre dies ein deutliches Signal, daß sie weiterhin Einfluß auf den Prozeß der Lohnfindung haben und in der Lage sind, auch die Interessen der Beschäftigten im Niedriglohnbereich zu vertreten.

Die einzige Möglichkeit der Gewerkschaften, ihre Forderungen zu realisieren und einen Weg aus der Situation der politischen wie tarifpolitischen Marginalisierung zu finden, schien in den neunziger Jahren daher an einen Wahlsieg von *Labour* geknüpft. Ihr Image als „Gewerkschaftspartei“ war jedoch ein Hindernis für das Erlangen der absoluten Mehrheit bei den Wahlen<sup>33</sup>. Die Gewerkschaften akzeptierten daher den „Emanzipationsprozeß“ der Partei, indem sie auf Parteitag für innerparteiliche Reformen und damit – paradoxerweise – auch für den eigenen Einflußverlust auf die Parteiführung stimmten. Dieser beinhaltete u. a. die Aufgabe der „Block-Votes“, ein Kollektivstimmrecht, das Gewerkschaftsfunktionären bis 1993 enormen Einfluß auf die innerparteiliche Auswahl von Parlamentskandidaten sicherte. Es wurde hingenommen, daß *Labour* seit 1989 sukzessive traditionelle gewerkschaftliche Forderungen aus dem Programm strich, wie das Bekenntnis zur Verstaatlichung von Industrien oder die Rücknahme der gesamten Arbeitsgesetzgebung, die unter den Konservativen verabschiedet worden war. Übereinstimmung zwischen den Gewerkschaften und *New Labour*, wie sich die Partei seit ihrem Reformprozeß nennt, besteht darin, daß sich die britische Wirtschaft zu einer im Bereich der Qualitätsgüter wettbewerbsfähigen Ökonomie entwickelt, die auf einer hochqualifizierten und – aus Sicht der Gewerkschaften – folglich auch hochbezahlten Arbeitnehmerschaft aufbaut<sup>34</sup>.

31 Vgl. M. Carley/O. Suri (Anm. 5), S. 603, 606.

32 Vgl. E. Heery (Anm. 29), S. 97.

33 Vgl. Patrick Seyd, *Labour: The Great Transformation*, in: Anthony King (Hrsg.), *Britain at the Polls 1992*, New Jersey 1992, S. 93 f.

34 Vgl. zusammenfassend I. Dingeldey (Anm. 13), S. 178–188.

## V. Erste Entscheidungen der Labour-Regierung

Auf dem Gewerkschaftskongreß im Herbst 1997 forderte daher der neue Premierminister Tony Blair, „für die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Ökonomie, beruhend auf der am besten ausgebildeten und anpassungsfähigsten Arbeitnehmerschaft der westlichen Welt, zu kämpfen“<sup>35</sup>. Im Klartext bedeutet dies, daß die Labour-Regierung sich sehr wohl der Qualifikationsdefizite der Arbeitnehmerschaft bewußt ist und damit wirbt, diese zu verringern. Gleichzeitig sagte Blair, daß er die gegenwärtige Flexibilität des Arbeitsmarktes und die damit erreichten Beschäftigungseffekte keinesfalls gefährden will. Dies kann man vorläufig so interpretieren, daß zunächst die geplante Qualifizierungsoffensive vor dem Hintergrund einer unmittelbaren Fortführung der *Low Quality-Low Wage*-Politik stattfinden soll. Insgesamt zeigen die geplanten Maßnahmen eine überwiegende Kontinuität zur Arbeitsmarktpolitik der Konservativen. Gegenüber den Gewerkschaften wird eine gewisse Distanz bewahrt, die zwar keine Feindseligkeit, aber auch kein uneingeschränktes Entgegenkommen signalisiert.

### Arbeitsmarktpolitik unter Labour

Die Priorität des von *Labour* als „New Deal“ angekündigten Beschäftigungsprogrammes liegt bei der Beseitigung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit durch die Erhöhung der „employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) der vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten. Dieses für ca. 500 000 Teilnehmer geplante Beschäftigungsprogramm soll durch eine Sondersteuer auf Privatisierungsprofite, die umgerechnet rund zehn Milliarden Mark einbringen wird, finanziert werden. Im Rahmen dieses auch *Welfare to Work* genannten Programmes wird allen Arbeitslosen unter 25 Jahren, die länger als sechs Monate keine Arbeit haben, sowie allen älteren Arbeitslosen, die länger als zwei Jahre nicht beschäftigt sind, eines der folgenden Angebote gemacht werden:

- eine sechsmonatige Beschäftigung in einem Betrieb, die durch Subventionen in Höhe von 60 Pfund pro Woche gefördert wird;
- die Beschäftigung in gemeinnützigen Einrichtungen oder einer noch zu gründenden Umwelt-Initiative;

35 Seumas Milne/Stuart Millar, *Modernise in fight for new Britain*, urges Blair, in: *The Guardian* vom 10. September 1997.



– eine Vollzeit-Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme.

Ferner soll die Ausbildung und Beschäftigung von 50 000 Kindergärtnerinnen bei gemeinnützigen Einrichtungen unterstützt werden. Das bedeutet, daß *Labour* die Voraussetzungen für die *employability* nicht ausschließlich individuell, sondern auch im Sozialsystem, insbesondere in der fehlenden Kinderbetreuung, begründet sieht.

Insgesamt unterscheiden sich die genannten Instrumente, die ab April 1998 eingesetzt werden sollen, nur begrenzt von denen der Vorgängerregierung. Lohnsubventionen – das stellt de facto das erste Instrument dar – waren ansatzweise auch die Förderungsgrundlage bei *Training for Work*. Dieses Instrument läuft jedoch immer Gefahr, hohe Mitnahmeeffekte zu haben, d. h., Personen zu fördern, die ohnehin Arbeit gefunden hätten<sup>36</sup>. Eine Beschäftigung in Projekten im Sozial- und im Umweltbereich – faktisch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – wurde auch schon bei den Konservativen in der *Community Action* oder im *Project Work* angeboten.

Verschärft wurden dagegen die Sanktionen bzw. „Arbeitsanreize“. Ab Oktober 1998 werden staatliche Transferzahlungen auch bei Alleinerziehenden gekürzt, sofern sie Arbeitsangebote ablehnen. Die geplante Senkung des Eingangsteuersatzes bei der Einkommensteuer wird mit der Zahlung von Zuschüssen in Form von Krediten an Geringverdiener verbunden. Durch die Rückzahlung der Kredite bei steigendem Einkommen dürfte sich allerdings die Armutsfalle, welche bereits durch die *In-Work-Benefits* bestand, eher verschärfen denn verringern.

### Labour und Gewerkschaften

Erste symbolische und atmosphärische Verbesserungen für die Gewerkschaften haben sich unter der *Labour*-Regierung bereits eingestellt. Die Gewerkschaften dürfen nach 13 Jahren wieder Mitarbeiter des britischen Nachrichtendienstes in Cheltenham vertreten – einst ein spektakulärer Fall der *Union Derecognition* im öffentlichen Sektor. Die Europäische Sozialcharta wurde unterschrieben, eine Kommission zur Festlegung des Mindestlohns eingerichtet; ein regelmäßiger Kontakt zu Ministern und Staatssekretären der *Labour*-Regierung etabliert sich<sup>37</sup>.

Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Tony Blair das Verhältnis der Regierung zu

den Gewerkschaften mit „Fairness not Favours“ definierte<sup>38</sup>. Auf dem letzten Gewerkschaftskongress bekräftigte er zwar das Recht der Gewerkschaften auf Anerkennung in Unternehmen. Doch noch sind Glückwünsche für die Gewerkschaften verfrüht. Denn gleichzeitig forderte der Premier die Arbeitnehmerorganisationen zur Modernisierung auf – was bedeutet, daß er ein Wiedererstarben der „alten“ konflikthafter Arbeitsbeziehungen, das sich manche Einzelgewerkschaften mit der Einführung des Repräsentationsrechts möglicherweise wünschen, keinesfalls zulassen wird. Die Verabschiedung des Gewerkschaftsgesetzes knüpfte er an die Voraussetzung, daß vorher weitgehender Konsens mit den Arbeitgebern über die konkrete Regulierung hergestellt wird. Der TUC bemüht sich daher, gute Beziehungen zu den Arbeitgeberverbänden aufzubauen. Auch das Niveau des für 1999 geplanten Mindestlohnes wird nicht zwangsläufig gewerkschaftliche Erwartungen erfüllen, da die Regierung wohl keinesfalls einer Vorlage zustimmen wird, welche die Arbeitgeber als Wettbewerbshindernis ansehen würden.

---

## VI. Ausblick

---

Das propagierte Beschäftigungsprogramm *Welfare to Work* mag wohl kurzfristig zu einer weiteren Erhöhung des Beschäftigungsniveaus beitragen. Eine Lösung der Probleme am britischen Arbeitsmarkt, die durch eine weitgehende Polarisierung von Einkommen und Beschäftigungssicherheit gekennzeichnet sind, verspricht es zunächst nicht. Erfolge einer möglichen Verstärkung der beruflichen Qualifizierungsbemühungen sind noch nicht abzuschätzen.

Die Perspektiven der britischen Gewerkschaften für ein „Comeback“ werden nicht zuletzt von ihrer eigenen Politik beeinflusst. Blair wird die Verabschiedung des Repräsentationsgesetzes daher auch davon abhängig machen, ob die Gewerkschaften vorher glaubhaft signalisieren, daß dies nicht unmittelbar zu starken Lohnerhöhungen und einem Wiederaufflammen der Arbeitskämpfe führen wird. Denn *New Labour* sieht – wie die Konservativen – Preisstabilität, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch zu hohe Löhne gefährdet. Wenn diese mit einer konfliktiven und exzessiven Lohnpolitik der Gewerkschaften einhergehen, hätte sie aufgrund der Erfahrungen von 1979 allen Grund, um ihre Wiederwahlchancen zu fürchten.

<sup>36</sup> Vgl. D. Snower (Anm. 16).

<sup>37</sup> Vgl. Robert Taylor, *New Labour, New Unionism*, in: *Financial Times* vom 5. September 1997.

<sup>38</sup> R. Taylor, ebd.



## **Andreas Esche: Ein neuer Ausgleich von Eigenverantwortung und Solidarität. Internationale Beispiele zur Sozial- und Tarifpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, S. 3–11

Die Notwendigkeit sozial- und tarifpolitischer Reformen in Deutschland ist unbestritten. Während aber hierzulande viele Reformvorhaben steckenbleiben und widerstreitenden Interessen zum Opfer fallen, führt die Suche nach erfolgreichen Ansätzen im Ausland oftmals durchaus zum Erfolg. Dies ist das Ergebnis einer Analyse der Gesundheits- und Rentenpolitik, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitslosenversicherung und der Tarifbeziehungen, die für elf Länder durchgeführt wurde. Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hat sich als eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung erwiesen – dadurch wird ein neuer und tragfähiger Ausgleich zwischen Eigenverantwortung und Solidarität möglich gemacht.

Für Deutschland heißt diese Erfahrung anderer Staaten Abschiednehmen vom bequemen Glauben, die drückenden Probleme der Tariflandschaft, des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates seien ohne tiefgreifende Anpassungen zu überwinden. Alle müssen hier ihren Teil beitragen: der Staat durch die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen, die Tarifpartner durch die Wahrnehmung ihrer überbetrieblichen Verantwortung und gleichzeitige Erweiterung betrieblicher Spielräume, die Unternehmen durch Delegation von Verantwortung zur Steigerung der Effizienz und der Motivation ihrer Mitarbeiter und schließlich die Bürger durch die Bereitschaft, mehr Verantwortung für das eigene Schicksal zu übernehmen.

## **Uwe Becker: Beschäftigungswunderland Niederlande?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, S. 12–21

Die Niederlande haben in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten ein Beschäftigungswachstum realisiert, das selbst das der USA übertrifft; zugleich wurde die Arbeitslosigkeit halbiert. Dies geschah bei weitgehender Aufrechterhaltung des relativ generösen Wohlfahrtsstaates. Generell werden diese Leistungen in Zusammenhang gebracht mit den zurückhaltenden Lohnforderungen der Gewerkschaften während dieser Phase. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch nicht nur, daß in den Niederlanden – verglichen mit anderen Ländern – ein Beschäftigungsrückstand aufgeholt wurde, vor allem von den Frauen, und daß die meisten der neuen Arbeitsplätze Teilzeitstellen sind. Der Vergleich macht auch deutlich, daß der Zusammenhang von Lohn- und Beschäftigungsentwicklung weniger eindeutig ist, als dies oftmals angenommen wird. Dennoch bleibt die erstaunliche Mäßigung der Gewerkschaften an der Tariffont erklärtungsbedürftig. Die Hintergründe, so wird argumentiert, sind zu suchen in der Wiederbelebung spezifischer niederländischer Traditionen der Unterordnung von Partikularinteressen unter ein (in erster Linie) staatlich definiertes Gemeinwohl in Kombination mit veränderten Machtverhältnissen am Arbeitsmarkt und einer von liberaler Dominanz gekennzeichneten politisch-ideologischen Großwetterlage.



## **Ingo Bode: Aus alt mach neu? Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien in Frankreich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, S. 22–31

Frankreich ist, ähnlich wie die meisten anderen westlichen Industrieländer, von einer tiefgreifenden Beschäftigungskrise betroffen, wobei eine Reihe von Problemen – vor allem das Ausmaß an struktureller Erwerbslosigkeit, die hohen Eingliederungshürden für Jugendliche und eine vergleichsweise stark akzentuierte Spaltung von Kern- und Randarbeitsmarkt – besonders markant hervortreten. Ein Rückblick auf die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre zeigt, daß Deregulierungen in Frankreich weitgehend unterblieben sind und statt dessen – unter Fortbestand des in der Nachkriegsepoche etablierten Wohlfahrtsmodells – ein aufwendiges arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium entwickelt wurde, mit dem der Staat die Folgen der Beschäftigungskrise einzudämmen versuchte. Die Strukturprobleme wurden damit aber nicht gelöst. Auch von der in Frankreich ohnehin schwächeren Tarifpolitik gingen keine weiterführenden Impulse aus. Die Gewerkschaften mußten zur Kenntnis nehmen, daß weder eine Organisationspolitik, die schwerpunktmäßig auf die Beeinflussung der allgemeinen politischen Kräfteverhältnisse und die Regulierungskompetenz des Staates ausgerichtet ist, kurzfristig jedoch auf die Verteidigung von Besitzständen beschränkt bleibt, noch eine auf einseitige Zugeständnisse der Arbeitnehmerseite hinauslaufende tarifpolitische Verhandlungsstrategie als erfolgversprechende Problemlösungen taugten.

Seit Mitte der neunziger Jahre scheint sich allerdings eine neue Konstellation einzustellen – was nicht zuletzt daran liegt, daß von verschiedenen Richtungsgewerkschaften Impulse für eine veränderte Arbeitsmarktpolitik ausgegangen sind. Dies gilt für das von dem eher gemäßigten Gewerkschaftsverband CFDT vorangetriebene Konzept eines staatlich flankierten, auf der Betriebsebene umgesetzten „Bündnisses für Arbeit“, aber auch für die Mobilisierungserfolge der radikaleren CGT, die dazu geführt haben, daß den politischen Eliten heute mutigere, die Grundprinzipien des französischen Wohlfahrtsmodells jedoch bewahrende Reformanstrengungen abverlangt werden. Aus dem Zusammenspiel beider Elemente ergeben sich wichtige Ressourcen für einen neuen Regulierungsansatz, der sich einerseits die Tradition des Staatsinterventionismus zunutze macht, andererseits aber darum bemüht ist, die in der Zivilgesellschaft aufkeimenden Innovationen und auch das Selbststeuerungspotential auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen politisch zu aktivieren. Ob die Maßnahmen der Regierung Jospin – das neue Jugendbeschäftigungsprogramm und die durch öffentliche Subventionen flankierte Wochenarbeitszeitverkürzung – Erfolg haben werden, erscheint allerdings angesichts der Widerstände auf der Arbeitgeberseite und auch der allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen noch ungewiß.

## **Irene Dingley: Arbeitsmarktpolitische Reformen unter New Labour**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, S. 32–38

Die konservativen Regierungen in Großbritannien wurden wegen der umfassenden Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie der explizit antigewerkschaftlichen Politik während der achtziger und Anfang der neunziger Jahre häufig kritisiert. Im Mai 1997 wurden sie von der Labour Party unter Tony Blair abgelöst. Ein Vergleich der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsgesetzgebung der Konservativen mit den von der Labour-Regierung entwickelten Maßnahmen zeigt, daß keine prinzipielle Trendwende zu erwarten ist.

Das für April 1998 geplante Beschäftigungsprogramm *Welfare to Work* weist eine weitgehende Kontinuität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Strategien auf. Die Verabschiedung eines Gesetzes, das den Gewerkschaften Repräsentationsrechte in den Betrieben gewähren soll und einen ersten Schritt aus ihrer Krise bedeuten könnte, machte Tony Blair nicht zuletzt von einer „Modernisierung“ der Gewerkschaften abhängig. Mit einer Unterstützung der Labour-Regierung für ein Wiedererstarken der britischen Gewerkschaften ist also nur dann zu rechnen, wenn diese zunehmend kooperative, sozialpartnerschaftliche Strategien entwickeln.