
Jelle Visser

Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden

Prof. Dr. Jelle Visser, geb. 1946, Studium der Soziologie in Amsterdam und Rom, lehrt empirische Soziologie an der Universität von Amsterdam, wo er das Centre for Research of European Societies and Industrial Relations (CESAR) leitet. Er arbeitet ebenfalls am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Jüngste Veröffentlichung: „Ein holländisches Wunder“ (zus. mit Anton Hemerijck, Campus Verlag).

Nach Anke Hassel sind soziale Pakte „mittelfristige, ressortübergreifende und kooperationsorientierte Vereinbarungen zwischen Regierung und Tarifparteien“. Legt man diese Definition zugrunde, hat es in den Niederlanden während den vergangenen fünfzehn Jahren keine sozialen Pakte gegeben - vielleicht mit Ausnahme des gescheiterten Abkommens zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern von 1989, das allerdings schon nach einem Jahr aus Mißtrauen gegen die Regierung von den maßgebenden Arbeitgeberorganisationen gekündigt wurde. Das vielgerühmte „Abkommen von Wassenaar“ von 1982 war eine Vereinbarung zwischen den bedeutenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ohne Beteiligung der Regierung, obwohl letztere eine wichtige Rolle im Hintergrund spielte. Auch die wichtigsten Abkommen aus den neunziger Jahren, z.B. „Ein neuer Kurs“ (Ende 1993), „Flexibilität und Sicherheit“ (April 1996) oder „Agenda 2000“ (Ende 1997), sind Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, vorbereitet und verhandelt in deren gemeinsamem Gremium, die Stiftung der Arbeit. Beurteilt man die Entwicklungen jedoch nicht nach ihrer Form, sondern nach ihrem Sachinhalt, dann hat es seit 1982 in den Niederlanden tatsächlich ein langfristiges und ressortübergreifendes Bündnis für Arbeit gegeben - mit einer kooperationsorientierten, wenn auch nicht konfliktfreien Beteiligung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung, letztere

war dabei sowohl Mitte-Rechts (1982-1989), Mitte-Links (1989-1994), als auch Links-Liberal (seit 1994) ausgerichtet.

Das Wassenaar Abkommen, gemeinsame Einrichtungen und die Rolle des Vertrauens

Als am 24. November 1982 die Führer des Gewerkschaftsbundes FNV und des Dachverbandes der zentralen Arbeitgebervereinigung VNO, Wim Kok und Chris van Veen, verkündeten, daß sie ein Abkommen über „einige Empfehlungen zu Fragen der Beschäftigungspolitik“ erzielt hätten, konnte niemand voraussehen, daß dies der Beginn einer neuen Ära in den holländischen Arbeitsbeziehungen sein würde. Später wurde das „Abkommen von Wassenaar“ zum gefeierten Symbol des wiedergewonnenen Konsenses. Dabei darf man sich nicht ein umfangreichen Vertrag vorstellen, denn das Papier umfaßt nur ganze zwei Seiten - es gab einige Zusagen seitens des Arbeitgeberpräsidentes, die er nicht schriftlich festlegen mochte, um keinen Aufstand unter seinen widerwilligen Mitgliedern, darunter vor allem Philips und Metallarbeitgeberpräsident Ter Hart, zu provozieren. Wichtig war daß Kok seinem Wort traute. Beide waren schon lange - etwa zehn Jahren - im Amt und die vielen sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen die es in den Niederlanden gibt, hatten den beiden Herren viele Gelegenheiten geboten, den jeweiligen Gegenspieler sowie auch die eigenen Mitspieler kennenzulernen.

In den Niederlanden treffen Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden deren Berater sich häufig. Sie haben problemlosen Zugang zu Ministern, führenden Politikern und leitenden Beamten. Verschiedene Stiftungen, Räte, Gremien und Ausschüsse ermöglichen häufige und vielfältige Zusammenkünfte. Die Umgangsformen sind eher informell und man kennt sich. Die wesentlichen Abkommen und Vereinbarungen aus neuerer Zeit sind in der relative kleinen Stiftung der Arbeit (*Stichting van de Arbeid*) vorbereitet und verhandelt worden. Auch dem Abkommen von Wassenaar wurde am nächsten Tag in der Stiftung zugestimmt, und es wurde sofort mit der neugewählten Mitte-Rechts Regierung unter Ministerpräsident Lubbers besprochen, um einer Einmischung der Regierung in die Lohnpolitik vorzubeugen. Die Stiftung der Arbeit ist ein privates Gremium, das 1945 von den zentralen Gewerkschaftsverbänden und Arbeitgeberorganisationen gegründet und als gemeinsamer Treffpunkt eingerichtet wurde. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben je acht Sitze im Vorstand, und der Vorsitz wechselt jährlich zwischen VNO-NCW und FNV. Zweimal pro Jahr, im Frühjahr, wenn das Budget für das folgende Geschäftsjahr vorbereitet wird, und im Herbst, wenn eine neue Runde von Lohnverhandlungen beginnt, treffen sich Vertreter der Stiftung mit einer Delegation des Kabinetts. Ebendiese Personen und deren Berater treffen sich im Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (*Sociaal Economische Raad*); die kleinere Stiftung ist Mieterin im Gebäude des Rats, dessen Adresse sich nahe der wichtigsten Regierungsgebäude befindet. Der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik ist nicht, wie der Stiftung der Arbeit, eine privat-, sondern eine öffentlich-rechtliche Organisation. Er wurde 1950 als Teil einer korporatische Ordnung der Wirtschaft gegründet. Der Rat ist das bedeutendste Beratungsorgan der Regierung in sozial-ökonomischen Fragen. Daneben hat er einige Verwaltungsaufgaben, zum Beispiel im Hinblick auf die Regulierung der betrieblichen Mitbestimmung. Der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik ist tripartistisch; seit der jüngsten Reorganisation haben Arbeitgeber und Gewerkschaften je elf Sitze, die anderen elf werden von unabhängigen Mitgliedern eingenommen, die von der Regierung ernannt werden: der Präsident der Zentralbank, der Direktor des Zentralen Planungsbüros CPB, Wirtschaftswissenschaftler, vielleicht ein Soziologe und neuerdings einige ehemalige Politiker. Die Zahlen des Statistischen Zentralamtes CBS und die Prognosen des Planungsbüros CPB spielen sowohl eine wichtige Rolle bei der

Vorbereitung der Regierungspolitik und der gewerkschaftlichen Lohnpolitik, als auch bei den Verhandlungen in der Stiftung und im Rat; sie gelten bei alle Parteien als unumstritten. Das hilft bei den Entscheidungen über Problemlösungen und erleichtert die Verhandlungen über Verteilungsfragen.

Höhere Rendite und unorthodoxe Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

1982 hatte die Führung der holländischen Gewerkschaften, die durch die steigenden Arbeitslosenzahlen und verheerende Mitgliederverluste stark beunruhigt waren, sich davon überzeugen lassen, daß eine Verbesserung der Profitabilität der holländischen Industrie die unabdingbare Voraussetzung für jede Strategie sei, deren Ziel wirtschaftliche Erholung und Beschäftigungswachstum ist. Im „Abkommen von Wassenaar“ bekräftigten die Sozialpartner daß zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungssituation höheres Wirtschaftswachstum, stabile Preise, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und höhere Erträge notwendig seien; und daß es möglich und dringlich sei, zusätzliche Arbeitsplätze durch Arbeitsumverteilung, insbesondere durch Arbeitszeitverkürzung, zu schaffen. Dazu müßte die individuelle Arbeitszeit von der Betriebsarbeitszeit abgekoppelt und letztere zumindest konstant gehalten werden. Die durch moderate Lohnabschlüsse, insbesondere durch die völlige Beseitigung der halbjährlich fälligen Teuerungskompensation (Lohngleitklauseln) freiwerdenden Mittel sollten zur Finanzierung der Arbeitsumverteilung verwendet werden.

In 1982 schätzte man also nicht nur den dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit übereinstimmend ein - man war sich auch einig, daß deren Bekämpfung unorthodoxe Methoden und neue Initiativen verlangte. Auch hinsichtlich der Lohnquote bestand Einigkeit. Die Gewerkschaften bestätigen auch heute noch ausdrücklich, daß man 1982 das Niveau der Unternehmenserträge allseits für zu niedrig und daher eine Reduktion der Lohnquote um etwa zehn Prozentpunkte (von etwa 91 auf 81 Prozent) für notwendig hielt. Dies ist weitgehend realisiert worden.

Was hat die holländischen Gewerkschaften zu diesem - in Europa vergleichsweise frühe - Schritt bewogen? Angesichts der ernsthaften Krise, der Drohung eines einseitigen Eingreifens seitens der neuen Mitte-Rechts-Regierung im Bereich des Sozialstaats, und weil er vermutete daß viele Großunternehmen und einige starke Arbeitgeberverbände (zB. in der Metallindustrie) immer weniger an zentralen Verhandlungen interessiert seien, schwenkte FNV-Präsident (und damals auch EGB-Präsident) Wim Kok auf einen neue Kurs ein: Lohnzurückhaltung - bei einer zugegebenermaßen kleinen Gegenleistung durch die Arbeitgeber und der Zusicherung einer weiteren Zusammenarbeit seitens der Arbeitgeber. Die Alternative wäre wahrscheinlich ein durch Arbeitslosigkeit bedingter und von der Regierung erzwungener Lohnrückgang gewesen, insbesondere für die Niedrigverdiener. Die von Lubbers geführte Mitte-Rechts Regierung hatte kurz zuvor in ihrer Regierungsantrittserklärung gesagt, „daß sie zum Regieren da sei“ und mitgeteilt, sie werde 1993 die gesetzlichen Mindestlöhne und damit die Sozialleistungen einfrieren. Geschwächt durch Arbeitslosigkeit und Mitgliederverluste waren die Gewerkschaften außerstande, die Solidarität mit den Sozialleistungsempfängern und Mindestlohnverdienern aufrechtzuerhalten; hätten sie die preisindexierten Lohngleitklauseln verteidigt, wäre der Abstand zu den Sozialleistungsempfängern nur noch größer geworden.

Im Gegenzug mit dem Mäßigungsangebot und das eindeutige Eingeständnis der Gewerkschaften, daß die Renditen der holländische Unternehmen zu niedrig seien, nahmen die Arbeitgeber ihre Weigerung zurück, über eine Arbeitswoche von weniger als vierzig Stunden zu verhandeln, allerdings ohne letzteres formal auszusprechen. Damit kam es zu einen Tausch von (weniger) Einkommen für (mehr) Arbeit: In den Niederlanden erfolgte die Arbeitszeitverkürzung - im Durchschnitt von 40 auf 38

Wochenstunden in den ersten Jahren nach 1982 - zum größten Teil und anders als in Deutschland ohne vollen Lohnausgleich. Sie führte überdies in den Jahren nach 1985 zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten und hat zum raschen Anstieg der Teilzeitarbeit von 21 Prozent aller Arbeitsstellen (1983) auf 38 Prozent (1997) beigetragen. Jetzt liegt die wöchentliche Arbeitszeit, im Durchschnitt, bei 32 Stunden – niedriger als in den meisten europäischen Ländern.

Teilzeitarbeit und Arbeitszeitdifferenzierung: die Politik der niederländische Gewerkschaften

Von einer Arbeitszeitverkürzung durch kollektive Maßnahmen kann man aber nur für die Jahre nach Wassenaar sprechen. Später kam es dann zu einem Rückgang infolge gestiegener Präferenz für mehr Freizeit (oder Pflegezeit für Familienbedürfnisse) und weniger Einkommen (kein „Lohnausgleich“) und einer zunehmender Einstellung der betrieblichen Arbeitsorganisation auf diese Differenzierung. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die starke Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit. Die Frauenerwerbsquote ist von 1983 bis 1997 von etwa 35 Prozent auf 55 Prozent gestiegen. Das im internationalen Vergleich sehr geringe Ausmaß weiblicher Vollerwerbstätigkeit vor fünfzehn Jahre war ein wichtiger Faktor für die starke Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung. Die Frauen tragen heute in Holland viel mehr als früher zum Familieneinkommen bei. Dadurch und durch die Steuervergünstigungen, die vor allem seit den neunziger Jahren eine Rolle spielen, wurden die Einkommenseinbußen bei den Männern mehr als kompensiert. Zusammen mit der rechtlichen und tariflichen Gleichsetzung von Teilzeit- und Vollzeitarbeit (die Sonderstellung im Arbeits- und Sozialrecht für Arbeitnehmer, die weniger als ein Drittel der wöchentlichen „Normalarbeitszeit“ arbeiten, was z.B. die Anwendung des gesetzlichen Mindestlohns ausschloß, wurde 1993 auf Drängen der Sozialpartner gestrichen) hat Teilzeitarbeit vergleichsweise auch unter Männer ein hohes Maß an Akzeptanz gewonnen. Etwa 18 Prozent aller Männer in den Niederlanden hat jetzt eine Teilzeitbeschäftigung- ein Weltrekord.

Die holländischen Gewerkschaften haben diesen Prozeß der Differenzierung seit Ende achtziger Jahre aktiv unterstützt. Der FNV hat viele Erhebungen und Befragungen bei Arbeitnehmern und Mitgliedern durchgeführt. Dabei zeigte sich, daß in den Niederlanden, unter entsprechenden Bedingungen auch bei Männern, eine große Bereitschaft besteht, trotz Einkommenseinbußen eine kürzere Arbeitszeit zu akzeptieren. Bei Teilzeitjobs von weniger als 20 oder 15 Stunden, die meist von Frauen wahrgenommen werden, besteht allerdings das Bedürfnis, mehr zu arbeiten und zu verdienen. Die Gewerkschaften haben daraus zwei Schlußfolgerungen gezogen. Es wird weiterhin eine Verkürzung der Arbeitszeit - als Mittel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Erhöhung der Erwerbsquote - angestrebt, wenn möglich durch kollektive Maßnahmen (so in den Tarifverträgen von 1994 bis 1996), aber mit großen Differenzierungen nach Branchen und in einer Form, welche den unterschiedlichen und vielfältigen Wünschen der Beschäftigten Rechnung trägt. Darüber hinaus streben die Gewerkschaften ein Recht auf Teilzeitarbeit an, eine Aufwertung der Teilzeitbeschäftigung als gleichwertiger und gleich zu behandelnde Alternative zur Vollzeitbeschäftigung, und eine Aufwertung von geringfügigen Teilzeitjobs.

In 1993 gelang es den Gewerkschaften, im Rahmen der Stiftung der Arbeit mit den Arbeitgebern eine „Gemeinsame Empfehlung zur Teilzeitarbeit“ zu vereinbaren. Sie beinhaltet, daß es im Prinzip möglich ist, in jedem Beruf und auf jeder Hierarchiestufe sowie in jedem Wirtschaftszweig Vollzeit- in Teilzeitarbeit zu verwandeln. In den Tarifverträge sollte geregelt werden, daß ein Arbeitgeber dazu verpflichtet ist, der Forderung eines/r Beschäftigten nach Modifizierung seiner oder ihrer Arbeitszeit

stattzugeben oder zu beweisen, daß dies angesichts wichtiger Betriebsinteressen unmöglich sei. Mit Modifizierung ist sowohl Verminderung als auch Erweiterung (bei geringfügigen Teilzeitstellen) der Wochenstunden gemeint. Es soll in Tarifverträgen im Prinzip nur noch eine Gleichbehandlung von Vollzeit- und Teilzeitarbeitskräften geben. Dies ist nach Untersuchungen des Ministerium für Arbeit und Soziales in 80 Prozent der Tarifverträge realisiert worden. Ein Recht auf Teilzeitarbeit wurde von der oppositionellen Links-Grüne Partei vorgeschlagen, aber Ende 1997 mit knapper Mehrheit im Parlament abgelehnt. Im neugewählten Parlament gibt es eine andere Mehrheit, und die neue Regierung will dieses Recht auf Teilzeitarbeit bald gesetzlich sichern.

Flexibilität und Sicherheit

Die pragmatische und differenzierte Position der holländische Gewerkschaften zeigt sich auch im Abkommen „Flexibilität und Sicherheit“ von April 1996. Dieses Abkommen enthält verschiedene Vorschläge zum Kündigungsschutz, zu Probezeiten, befristeten Arbeitsverträgen, Zeitarbeit und anderen flexiblen Arbeitsverhältnissen. Es ist der Versuch eines Austauschs: Der rechtliche Rahmen für die „Standard-Arbeitsverhältnisse“ (etwa 80 Prozent aller Arbeitsstellen, einschließlich der meisten Teilzeitstellen, sind feste Arbeitsverhältnisse mit strikten, vom Arbeitsamt zu überprüfenden Kündigungsfristen und -bedingungen) soll etwas gelockert werden: längere Probezeiten, wenn die Tarifparteien zustimmen; Beschleunigung und Vereinfachung des Kündigungsverfahrens beim Arbeitsamt. Den Arbeitgebern wird mehr Freiheit eingeräumt, befristete Arbeitsverträge abzuschließen - mindestens dreimal bis zu einem Maximum von drei Jahren. Dagegen wird der soziale und arbeitsrechtliche Schutz für geringfügige Teilzeitarbeit und für Arbeit auf Zeitvertrag (direkt oder vermittelt durch spezialisierte Unternehmen, von denen es in den Niederlanden viele gibt) verbessert. In Anbetracht der Ausbreitung arbeitnehmerähnlicher Beschäftigungsformen (Arbeit auf Abruf, Arbeit auf Zeitvertrag usw.) wird eine Rechtsvermutung für das Vorliegen eines Arbeitsvertrages eingeführt. Null-Stunden-Kontrakte werden verboten; Arbeit auf Abruf soll mindestens drei Stunden pro Abruf dauern und auch dann so entlohnt werden, wenn tatsächlich weniger Zeit gearbeitet wird. Diese Vorschläge wurden der Regierung im Rahmen eines „Alles oder von alles nichts“-Paketes angeboten: Die Regierung durfte nicht selektiv einkaufen. Nach zwei Jahren wurde fast alles verwirklicht: Die seit 1998 geltenden gesetzlichen Bestimmungen berücksichtigen die Vorschläge der Sozialpartner, manchmal sogar buchstäblich.

Von der Krise zum Beschäftigungswunder

Aus der krisenhaften Ausgangsposition heraus - 1981 und 1982 stieg der Zahl der Arbeitslosen um 10-15.000 pro Monat, und 1983 waren insgesamt 13 Prozent der Berufsbevölkerung arbeitslos - haben die Niederlande entscheidende und nachhaltige Verbesserungen erzielt. Dies betrifft zuerst die Beschäftigungslage, wo nicht nur - entgegen dem europäischen Trend - eine Halbierung der Arbeitslosenrate gelang, sondern gleichzeitig auch eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Steigerung von Beschäftigung und Erwerbsquote. Mit Ausnahme von 1993 und 1994 hat sich der Zahl der Beschäftigten in jedem Jahr vermehrt - im Durchschnitt um 1,7 Prozent pro Jahr zwischen 1982 und 1997. Auch wenn man der Berechnung Stundenvolumen statt Personen zugrundelegt, bleibt ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum von 1 Prozent pro Jahr übrig. Die Erwerbsquote insgesamt ist von 1983 bis 1997 um mehr als 12 Prozentpunkte gestiegen.

Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung - aber differenziert

Die Besonderheit der niederländische Entwicklung - begonnen nach dem Abkommen von Wassenaar - besteht in der Kombination aus Lohnzurückhaltung, Arbeits-

zeitverkürzung und individueller Gestaltung der Arbeitszeiten, insbesondere Teilzeitbeschäftigung. Wieviel jedes Element zum Beschäftigungserfolg beigetragen hat, ist schwer zu sagen. Die holländischen Gewerkschaften messen der allgemeinen und individuellen Arbeitszeitverkürzung eine wichtige Rolle bei, verkennen aber auch den Beitrag der Lohnquotensenkung und der Ertragsverbesserung für die Konkurrenzfähigkeit der niederländischen Unternehmen nicht. Das Centraal Planbureau (CPB) ist der Ansicht, daß der Beitrag der Lohnzurückhaltung für die Beschäftigungssteigerung ausschlaggebend und größer als jener der Arbeitszeitverkürzung gewesen sei. Das CPB schätzt die Beschäftigungswirkung, der verminderten Arbeitszeit - pro Person gerechnet - immerhin mit zwischen 25 und 50 Prozent.

Weg vom Staat

Das Abkommen von Wassenaar war, wie es inzwischen heißt, „die Mutter aller Abkommen“. Ihm sind über achtzig Richtlinien, gemeinsame Stellungnahmen, Empfehlungen und Vereinbarungen aller Art gefolgt (zu: Alkohol am Arbeitsplatz, nichtchristlichen Feiertagen, Arbeitsplätzen für ethnische Minderheiten, Rechten von Teilzeitbeschäftigten, Jugendarbeitslosigkeit, Ausbildung, Fehlzeiten wegen Krankheit, Rentenreform, Dezentralisierung). Wassenaar war nicht nur eine Wende aus der tiefen Krise, in der die Niederlande Anfang achtzigerer Jahre steckten. Das Abkommen erwies sich als eine Wende in der Nachkriegsgeschichte der niederländischen industriellen Beziehungen überhaupt. Zwischen 1945 und 1963, formal sogar bis 1970, gab es in den Niederlanden eine vom Staat kontrollierte Lohnpolitik: aufgrund gesetzlicher Vorschriften mußten alle Tarifverträge einem Sachverständigengremium, dem staatlichen Vermittlerkollegium, zur Billigung vorgelegt werden. Die Tarifverträge durften erst nach dessen Genehmigung in Kraft treten. Die Vermittler überprüften die Tarifverträge anhand der vom Ministerium für Arbeit und Soziales festgestellten allgemeinen Anweisungen, die zuvor mit den Sozialpartnern in Stiftung und Rat behandelt worden waren. 1970 wurde diese staatliche Lohnpolitik auch förmlich aufgegeben, nachdem sie bereits vorher wirkungslos geworden war. Das neue Lohngesetz gab die Verantwortung für die Lohnfindung an die Tarifparteien zurück, brachte die Regierung auf Distanz, aber eine volle Tarifautonomie, wie in Deutschland, gibt es auch seit 1970 nicht. Der neuen „Freiheit“ für die Tarifparteien zum Trotz griff die Regierung in den Jahren 1971, 1974, 1976, 1979, 1980, 1981 und 1982 mit Lohnleitlinien in die Tarifverhandlungen ein - meist weil die Tarifparteien sich nicht einigen konnten. Mit dem Abkommen von Wassenaar gewährleisteten die Tarifparteien sich ihre Tarifautonomie. Seit 1982 hat es niemals mehr einen staatlichen Eingriff in die Verhandlungen gegeben, obwohl 1993 abermals damit gedroht wurde.

Politische Führung und immer noch ein „Schatten der Hierarchie“

1987 wurde das Lohngesetz von 1970 geändert und die Eingriffsbefugnisse des Ministers für Arbeit und Soziales wurden eingeschränkt. Er darf nur dann eingreifen wenn „eine nach seinem Ermessen plötzliche Notsituation der nationalen Wirtschaft gegeben ist, die durch einzelne oder mehrere plötzlich auftretende, externe Faktoren verursacht wird“. Dabei ist wirklich an eine Ausnahmesituation gedacht. Ob die - für die Niederlande - kurze Rezession von 1993 eine solche Ausnahmesituation war, muß man ernsthaft bezweifeln. Trotzdem unterbreitete der damalige Minister de Vries im September 1993 eine Gesetzesvorlage, deren Kernpunkt eine Lohn-Nullrunde für 1994 war. Anlaß zu dieser Vorlage war die Sorge um die internationale Rezession, das Stocken des Beschäftigungswachstums und die 1992/94 wieder steigenden Arbeitslosenzahlen. 1992/93 kam eine ganze Anzahl von großen Unternehmen in Schwierigkeiten, so der Elektronikhersteller Philips, der Flugzeugbauer Fokker und der Lastwagenproduzent DAF. Hunderttausend Arbeitsplätze in der verarbeitenden Indu-

strie, zehn Prozent aller Arbeitsplätze, gingen zwischen 1992 und 1994 verloren. Die Vorlage sah vor, es den Arbeitgebern zu verbieten, 1994 einen höheren Lohn zu zahlen als 1993. Diese Vorlage erlangte niemals Gesetzkraft, ja erreichte sogar nie das Parlament, sie verfehlte dennoch ihre Wirkung nicht.

Im November 1993 vereinbarten die Sozialpartner „Einen neuen Kurs. Eine Agenda für 1994 und weitere Jahre“, worin die Schaffung von Arbeitsplätzen als erster Priorität bestätigt wird. Anfang 1994 schlossen viele Gewerkschaften mehrjährige Tarifverträge ab, die unter der Inflationsrate von 1994 und 1995 lagen. Den Arbeitgebern wurden weitere Dezentralisierung und Flexibilität zugesichert, und diese versprachen den Gewerkschaften im Gegenzug, ihren pauschalen Widerstand gegen kollektive Arbeitszeitverkürzung aufzugeben und lokale Gewerkschaftsvertreter und Betriebsräte an Verhandlungen über örtliche Lösungen zubeziehen. Beide Parteien betonten die Notwendigkeit, die Erwerbsrate zu erhöhen und empfahlen Teilzeitarbeit als eine mögliche Lösung für die Doppelbelastung durch Arbeit und Kinderbetreuung.

Die Gewerkschaften setzten auch die kollektive Arbeitszeitverkürzung wieder auf die Tagesordnung, aber hier sind die Ergebnisse eher gemischt. Der Dachverband der Arbeitgeber gab zwar die zentrale Koordinierung dieses Themas auf und suspendierte seinen Streikversicherungsfond, aber in der Hälfte aller Fälle, darunter in der Metallindustrie und bei Philips, weigerten sich die Arbeitgeber, einen Abschluß zu unterzeichnen und boten statt dessen eine Lohnerhöhung an. Im Jahr 1997 kam die Bewegung für kollektive Arbeitszeitverkürzung erneut zum Stillstand; etwa die Hälfte aller Vollzeit-Arbeitnehmer werden 1998 durchschnittlich 36 Stunden in der Woche arbeiten. Bei dem jetzigen Schwung der holländischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes planen die Gewerkschaften für 1998 und 1999 einen geringen Lohnanstieg und konzentrieren sich ansonsten auf qualitative Probleme, insbesondere Ausbildung, Erziehungsurlaub und Beschäftigungsfähigkeit („employability“).

In den vergangenen Jahren ist ein neues Thema aufgetaucht: die Verringerung der Distanz zum formalen Arbeitsmarkt und die Schaffung von Arbeitsplätzen für Problemgruppen. Die Regierung hat die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen - gemäß einem Gesetz von 1937 - von „substantiellen Ergebnissen“ bei den Tarifverhandlungen abhängig gemacht, insbesondere von Maßnahmen, die der Arbeitsplatzsuche von gering qualifizierten Arbeitnehmern förderlich sind, zum Beispiel die Schaffung von Eingangslohnstufen oder neuen Lohnstufen für Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose. Nur wenn die Unterhändler guten Willen zeigen und das Allgemeinwohl im Auge behalten, wird ihnen öffentlicher Schutz gegen nicht organisierte Unternehmen und Niedriglohn-Wettbewerber gewährt. Im Interesse einer kollektiven Lösung und der Verhinderung eines unkontrollierten Niedriglohnsektors haben Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften die Herausforderung angenommen. Also war dieser neue „Schatten der Hierarchie“ ein Erfolg. Der Anteil der Tarifverträge, in denen die Eingangslohnstufe mit dem Mindestlohn identisch oder in seiner Nähe angesiedelt ist, ist von 6 Prozent im Jahr 1993 auf 68 Prozent im Jahr 1996 gestiegen. Als Folge ist das Durchschnittsniveau der niedrigsten Lohnstufe von 111,8 Prozent im Jahr 1994 auf 108,3 Prozent im Jahr 1996 gefallen; die jüngste Schätzung geht dahin, daß 8 Prozent aller Arbeitnehmer nach der niedrigsten Lohnstufe und 2 bis 3 Prozent gemäß dem gesetzlichen Mindestlohn bezahlt werden.

Organisierte Dezentralisierung

In den beiden großen Abkommen der jüngsten Zeit - „Ein Neuer Kurs“ (1993) und „Agenda 2000“ (1997) - bestätigen die holländischen Sozialpartner ihren Willen zu einem Bündnis für Arbeit. Sie setzen aber auch neue politische Akzente. Im neunziger Jahren verschiebt sich die Orientierung von der Bekämpfung der offenen

Arbeitslosigkeit hin zur Erhöhung der Erwerbsquote und Reformierung bzw. Aktivierung des holländischen Sozialstaates. In „Ein Neuer Kurs“ heißt es: „Die Vorschläge aller an Tarifverhandlungen Beteiligten, für die diese Agenda die Prioritäten festlegt, sollten auf ihre möglichen Auswirkungen auf die Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie auf die Erwerbsrate und die Beschäftigungssituation überprüft werden“. Eine hohe Erwerbsquote ist zum Herzstück der niederländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden. Diese Politik schließt ein, daß die Lohnnebenkosten durch die Senkung der Sozialbeiträge für die Arbeitgeber reduziert werden und insbesondere die geringverdienenden Arbeitnehmer Steuervergünstigungen erhalten. Es gibt spezielle Arbeitsförderungsprogramme für gering qualifizierte Arbeitnehmer, für Ausländer und für Menschen, die aus anderen Gründen nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Schon im Jahr 1990 hatten die Sozialpartner einen Pakt über „60.000 zusätzliche Arbeitsplätze für ethnische Minoritäten“ vereinbart - die Arbeitslosigkeit unter diesen Menschen, oft mit niedrigen Qualifikationen und ohne Sprachkenntnisse, liegt etwa dreimal über dem nationalen Durchschnitt. Die praktischen Ergebnisse dieses Abkommens waren aber eher enttäuschend; die Arbeitslosigkeitsraten bei Ausländern und wenig ausgebildeten Arbeitern bleiben erschreckend hoch. Die Vereinbarung wurde Ende 1993 wiederholt - eher als Zeugnis des guten Willens denn als konkreter Vorschlag, wie dieses Problem zu lösen sei.

Überdies ist „Ein Neuer Kurs“ ein weiterer Schritt im Prozeß der organisierten Dezentralisierung der niederländischen industriellen Beziehungen. In der Präambel schreiben die Sozialpartner: „Die Verhandlungen über Arbeitsbedingungen werden in der restlichen Zeit dieses Jahrhunderts im Zeichen von Arbeit nach Maß und Verschiedenartigkeit stehen. Sowohl die Bedürfnisse der Unternehmen als auch die der Arbeitnehmer werden zu einer größeren Differenzierung und zu mehr Entscheidungsmöglichkeiten innerhalb der Regelungen führen“. Die Verhandlungen auf der zentralen Ebene sollen diejenigen auf der dezentralen Ebene unterstützen, nicht vorwegnehmen. Die zentralen Verhandlungen stehen immer stärker im Zeichen der Schaffung günstiger Bedingungen (soziales Klima, aber auch Vorbeugung negativer externer Effekte) und der Entwicklung einer Agenda für dezentrale Verhandlungen. Das Abkommen von Wassenaar und die vielen Abkommen, die ihm gefolgt sind, haben wohlgerne keine formal-rechtliche Wirkung, es sind „nur“ Empfehlungen, wenn auch mit großer organisatorischer und normativer Bindungskraft innerhalb der Gewerkschaftszentralen und Unternehmerorganisationen.

„Ein Neuer Kurs“ bestätigt und verstärkt die Verlagerung von einer makroökonomischen hin zu einer mikroökonomischen Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik und bei den industriellen Beziehungen. Die Dezentralisierung bis zur Ebene der Unternehmen vollzieht sich in den Niederlanden meist innerhalb dem Rahmen der Tarifverträge (von denen etwa 85 Prozent aller Arbeitnehmer erfaßt sind) und unter Regie von relativ zentralisierten Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Zwischen den Sozialpartnern existieren intensive Beziehungen, und bei den Gewerkschaften hat die innere Koordination zugenommen. Jetzt steht eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Betriebsräten bevor. Daß dürfte die größte, bis jetzt noch unerfüllte Aufgabe der holländischen Gewerkschaften sein.