

Von den Nachbarn lernen?

Deregulierung und Re-Regulierung in den Niederlanden und Großbritannien

Von Max Koch

In der „Standortdebatte“ werden Deregulierung und Einschnitte bei den staatlichen Sozialausgaben meist als einzige Handlungsoption gesehen, die nationalen Regierungen zur Verfügung steht. Doch die These vom sozialen und ökologischen Absenkungswettbewerb der Nationalstaaten bleibt unbelegt, wenn nicht gezeigt wird, dass die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen seit den späten siebziger Jahren in der Tat auf bloße Deregulierung hinausgelaufen sind und einseitig Kapitalinteressen gedient haben. Die Möglichkeit, dass Deregulierung in Reregulierung umschlagen und sich ein postfordistischer Prosperitätspakt unter Einschluss der Gewerkschaften herausbilden könnte, bleibt zumeist ausgeblendet. Der Europäischen Union bieten sich für neue Wachstumsmodelle insgesamt ganz andere Möglichkeiten als den vom Welthandel teilweise oder ganz ausgegrenzten Regionen Lateinamerikas oder Afrikas. In Europa sind die Niederlande und Großbritannien Vorreiter tiefgreifender Reformen von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Dabei verfolgen beide sehr unterschiedliche Entwicklungsrouten. Dies bietet Nachzüglern wie Deutschland die Chance, von ihren Erfahrungen zu lernen.

Großbritannien

Großbritannien verfolgt seit den achtziger Jahren eine kapital- und angebotsorientierte Wachstumsstrategie, deren Kern es ist, die arbeitsmarktpolitische Regulation von der gesellschaftlichen auf die individuelle und die Unternehmensebene zu verlagern. Heute machen „Vereinbarungen, die mehr als einen Arbeitgeber betreffen (multi-employer-contracts) ... nur noch ein Viertel aller Verträge aus.“ (DIW-Wochenbericht 44/97: 862) Eine wichtige Etappe bei der Individualisierung der industriellen Beziehungen war die von den konservativen Regierungen betriebene Entmachtung der Gewerkschaften. Diese begann mit der Aufhebung der Immunität von Gewerkschaftsfunktionären (Shop Stewards), die Solidaritätsstreiks in anderen Betrieben organisierten (Secondary Picketing). In weiteren Gesetzesnovellen wurde die Definition des Arbeitskampfes auf Ausein-

andersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern um Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen verengt (Klodt 1998). Politisch motivierte Streiks und Solidaritätsstreiks waren nicht mehr zulässig. Zudem konnten nun die Gewerkschaftsorganisationen selbst und nicht mehr nur die Shop Stewards zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Schließlich war vor der Regierungsübernahme der Konservativen die Position der Gewerkschaften in vielen Betrieben so stark gewesen, dass sie zu Closed Shops erklärt wurden, zu denen nur Gewerkschaftsmitglieder Zugang hatten. Nach 1979 wurde der Erklärung eines Betriebs zum Closed Shop ein 80prozentiges Quorum in einer Urabstimmung vorgeschrieben. Zusätzlich erhielten Arbeitnehmer Kündigungsschutz, die in einen Closed Shop eintraten, sich nach Unterzeichnung des Arbeitsvertrages aber weigerten, einer Gewerkschaft beizutreten. Wurden sie trotzdem entlassen, stand ihnen eine Entschädigung von 10.000 Pfund zu, für die die Gewerkschaft haftete. Die Closed Shops spielen heute keine Rolle mehr.

Zur Reaktivierung der Marktkräfte sollte auch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen – vor allem British Telecom und British Gas Corporation – beitragen. Bis zum Ende der achtziger Jahre ging der Anteil der in öffentlichen Unternehmen beschäftigten Arbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung von 8% auf 4% zurück, und der Beitrag dieser Unternehmen zum Bruttoinlandsprodukt sank von 10% auf 5%.

Die seit 1997 regierende New Labour Regierung hat unter Tony Blair einen New Deal in der Wirtschafts- und Sozialpolitik begonnen, dessen erklärtes Ziel es ist, die mitunter desaströsen sozialen Auswirkungen zu korrigieren ohne die marktorientierte Entwicklungsstrategie zu verlassen. So wurden die von Margaret Thatcher abgeschafften Wage Councils, welche ursprünglich die Aufgabe

gehabt hatten, gravierende Einkommensungleichheiten zu entschärfen, zwar nicht wieder eingeführt, aber ein gesetzlicher Mindestlohn etabliert. Überdies unterschrieb man die Sozialcharta der Europäischen Union. Die Hauptdimensionen des New Deal sind:

- die Modernisierung des Steuer- und Abgabensystems: Making Work Pay;
- die Beschäftigungspolitik: Schaffung einer neuen Balance zwischen sozialen Mindeststandards und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit: Fairness at Work;
- Reform der Arbeitslosen- und Sozialversicherung: Welfare to Work.

Die Modernisierung des Steuer- und Abgabensystems zielt darauf, Arbeit für Arbeitslose finanziell attraktiver zu machen, die Ver-

bindung von Kinder- und Altenbetreuung mit Erwerbsarbeit zu erleichtern und die Beschäftigungsrate zu erhöhen, indem Arbeitslose bei Strafe des Entzugs ihrer Leistungen zur Aufnahme von Arbeit oder Qualifikationsmaßnahmen ver-

pflichtet werden (Employability). Bei der passiven Arbeitsmarktpolitik knüpft New Labour nahtlos an die vorhergehende Regierung an. Insbesondere hielt man an der Jobseekers Allowance fest, die die Lohnersatzleistungen von der vorherigen Beitragseinzahlung entkoppelt, auf geringem Niveau vereinheitlicht und auf sechs Monate reduziert. Die Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld wurde sogar noch enger als zuvor an das Engagement der Arbeitslosen bei der Arbeitsplatzsuche geknüpft. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gemessen am Bruttoinlandsprodukt bleiben im europäischen Vergleich niedrig.

Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der achtziger und neunziger Jahre sind zwiespältig. Einerseits ist es zu einem bedeutenden Rückgang der Arbeitslosigkeit und zu einem substanzialen Beschäftigungswachstum gekommen, so dass die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2001 bei 5,1% lag. Auf der anderen Seite besteht unter Experten Einigkeit darüber, dass dieser Beschäftigungszuwachs – der Wiedereinführung des Mindest-

Die Wettbewerbsorientierung hat mehr Wachstum gebracht – der Preis ist eine entsolidarisierte, vielfältig gespaltene und polarisierte britische Gesellschaft.

lohns zum Trotz – durch zunehmende Einkommensungleichheit und wachsende Armut erkaufte wurde. Nach Angaben von Walker & Walker (1997) hat sich zwischen 1979 und 1994 die Zahl der Working Poor – der arbeitenden Armen – von 1.710.000 auf 4.360.000 erhöht. Damit ist rund ein Fünftel der ökonomisch aktiven Bevölkerung – sei es in abhängiger Beschäftigung oder im sich ausweitenden Bereich der Selbstständigen – arm. Die stärkere Wettbewerbsorientierung hat zwar für mehr Wachstum gesorgt – der Preis aber ist eine entsolidarisierte, vielfältig gesplattete und polarisierte Gesellschaft.

Die Niederlande

Auch das niederländische Wirtschafts- und Sozialmodell befand sich zu Beginn der achtziger Jahre in einer Krise. Die Wachstumsraten von Bruttoinlandsprodukt und Produktivität waren zurückgegangen. Die Arbeitslosigkeit lag über 10%. Anders als in Form eines „Klassenkampfes von oben“ wie in Großbritannien reagierte man dort jedoch im Rahmen des bewährten Poldermodells. Nach wie vor werden grundlegende Veränderungen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation in den zentralen Gremien der Arbeitsmarktparteien STAR (Stichting von de Arbeid) und SER (Sociaal Economische Raad) verabschiedet, während die konkrete Umsetzung dieser allgemeinen Richtlinien dezentralisiert wurde, um spezifischen Bedürfnissen einer Branche oder eines Betriebs stärker Rechnung zu tragen. Die neue Wachstumsstrategie läuft im Kern auf individuelle Arbeitszeitverkürzung und eine Modernisierung des Sozialstaats hinaus. Das inzwischen berühmte Abkommen von Wassenaar (1982) wurde von allen Arbeitsmarktparteien akzeptiert: von den Gewerkschaften, weil sie aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit nicht wirksam gegen Reformen des Arbeitsmarkts und des Sozialstaats hätten Widerstand leisten können; und von den Unternehmern, weil sie einen Akkord einem Gesetz vorzogen, mit dem kollektive Arbeitszeitverkürzung hätte verfügt werden können (wie zu Beginn der achtziger Jahre in Frankreich und Belgien).

Kernstück von Wassenaar war die Doppelstrategie von Arbeitszeitverkürzung plus Lohn-

zurückhaltung. Statt in kollektiver Form vollzog sich der Rückgang der Arbeitszeit vor allem individuell – als Teilzeitarbeit. Schon zu Beginn der neunziger Jahre arbeiteten die Niederländer durchschnittlich fünf Wochenstunden weniger als ihre deutschen Nachbarn. Es galt die 32-Stunden-Woche. Die entsprechende Einbuße bei den Bruttolöhnen wurde durch eine gleichzeitige Verminderung von Steuern und Abgaben auf Arbeits- und Gewinneinkommen teilweise aufgefangen. Die Arbeitszeitverkürzung ging einher mit zunehmender Flexibilisierung. Der Anteil der sogenannten „flexiblen Beschäftigung“ – befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Arbeitsverträge mit einer variablen Anzahl an Arbeitsstunden – nahm zwischen 1987 und 1996 von 8% auf 12% zu (Stille 1998: 301 f.). Zudem wurden die Arbeitszeiten stärker den Betriebszeiten angepasst. Der Arbeitsmarkt sollte nicht nur flexibler, die in diesem Sektor entstehenden Arbeitsplätze sollten besser abgesichert werden („Flexibilität und Sicherheit“). Einerseits wurden aufeinanderfolgende befristete Verträge zugelassen und Kündigungen erleichtert, andererseits wurden die Zugangsbedingungen zu Renten- und Arbeitslosenleistungen etwa für Arbeitnehmer in befristeten Beschäftigungsverhältnissen oder in Zeitarbeitsfirmen durchlässiger. Nach dem „Flex-Act“ von 1999 verbessert sich die arbeitsrechtliche Position eines befristet beschäftigten Arbeitnehmers, je länger er von Job zu Job wechselt. Eine weitere Initiative erlaubt Arbeitnehmern mit unbefristeten Verträgen die Ansammlung sogenannter „Training Miles“. Wird man arbeitslos oder wird eine alternative Berufskarriere gewünscht, so besteht damit die Möglichkeit der Finanzierung entsprechender Bildungsmaßnahmen.

Die Reform des wohlfahrtsstaatlichen Systems wurde an den Ausgleich des öffentlichen Finanzdefizits gekoppelt, das bis 1982 auf 10% angewachsen war. Unter anderem durch Lohnstopps im öffentlichen Beschäftigungssektor und durch Einschnitte beim Ar-

beitslosengeld gelang es allmählich, das Defizit zu reduzieren. 1996 war die zum Eintritt in die Eurozone notwendige 3%-Marke erreicht. Beim qualitativen Umbau des Sozialstaats verständigten sich die korporatistischen Akteure auf einen Wechsel von einem Arbeitssubstitutions- zu einem Partizipationsparadigma. Das alte Paradigma beinhaltete relativ großzügige Regelungen und lief auf eine Ausschließung vom Arbeitsmarkt via Krankheit und Invalidität bzw. vorzeitigen Ruhestand hinaus. Noch in den achtziger Jahren hatten von 10.000 älteren Lohnabhängigen 980 eine Invaliditätsrente, während es in Deutschland lediglich 262 waren. Die ökonomische Aktivitätsrate war entsprechend gering. Das neue Paradigma zielt dagegen darauf, so viele Menschen wie möglich ökonomisch aktiv zu machen. Einerseits wurden die Kriterien passender und zumut-

barer Arbeit weiter gefasst, andererseits wurden die Lohnersatzleistungen eingeschränkt, indem ihre Höhe vom Alter der Anspruchsberechtigten abhängig gemacht wurde. Sie wurden

zudem auf fünf Jahre begrenzt. Danach findet eine Überprüfung des Gesundheitszustandes und der Zumutbarkeit von Arbeit statt. Der Bezug von Arbeitslosengeld wurde stärker von der Bereitschaft der Arbeitslosen abhängig gemacht, angebotene Jobs anzunehmen und/oder an Trainee-Maßnahmen teilzunehmen.

Zwei weitere Gesetze sollen die Eingliederung bzw. Wiedereingliederung von Behinderten erleichtern: Seit 1997 sind sogenannte Einstellungsbudgets für Arbeitgeber und die Ausweitung von Wiedereingliederungsbeihilfen vorgesehen. Seit 1998 zahlen lediglich Unternehmer Beiträge zur Invaliditätsrentenkasse, während Arbeitnehmer von diesen Beiträgen befreit sind. Um die Prävention von Invalidität zu erhöhen, können die Arbeitgeber neben einem obligatorischen Basisbeitrag je nach Invaliditätsrisiko des Unternehmens einen freiwilligen Beitrag in die Invaliditätsrentenkasse entrichten. Auf diese Weise sollen Unternehmen finanziell stimuliert werden, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, um den Zustrom zur Invaliditätsrentenkasse einzudämmen, Arbeitsbehinderte einzustellen, bzw. in Beschäftigung zu halten.

Das System der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde ebenfalls reformiert. Seit 1997 sind Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, ihren Arbeitnehmern im Krankheitsfall bis zu 52 Wochen 70% des Lohns zu zahlen, wobei die Dauer der Lohnfortzahlung mit der Betriebsgröße variiert und bestimmte Arbeitnehmer die Kosten der ersten beiden Krankheitstage zu übernehmen haben. Neu ist, dass die Arbeitgeber das aus der Krank-

Im den Niederlanden ist das Armutsrisiko durch ein universelles Wohlfahrtsystem wirksam eingedämmt.

Artikel zur Arbeitsförderung in den letzten spw-Heften:

Thorsten Braun, Dänische Arbeitsmarktpolitik, spw 119 (3/2001), S. 34-37

Andrea Nahles/ Benjamin Mikfeld, Qualifizierung und Beschäftigung – Umbau der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung, spw 124 (2/2002), S. 9-11

Achim Trube/ Norbert Wohlfarth, „Die Arbeitslosen halbieren“, spw 127 (5/2002), S. 20-23

Thomas Sauer, Reform des Arbeitsmarkts, spw 128 (6/2002), S. 7-8

Jürgen Karasch, Hartz – Gewinner und Verlierer, spw 130 (2/2003), S. 12

Die Artikel können als Datei oder Kopien bei spw angefordert werden. Für Kopien bitte frankierten Rückumschlag beilegen.

heit ihrer Belegschaft folgende Risiko der Lohnfortzahlung selbst tragen und entsprechend bei einer privaten Versicherung absichern können. Da die Versicherungsprämien desto niedriger sind, je geringer der Krankenstand ist, soll das Interesse der Unternehmer stimuliert werden, ihre Belegschaft gesund zu halten. Im Gegenzug wurden die Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsabgaben und Steuern entlastet.

Aber es herrschte nicht nur Konsens über die qualitative Reorganisation des Sozialstaats, sondern auch über seinen Erhalt auf hohem quantitativen Niveau. Im Gegensatz zum britischen Weg ist das Armutsrisiko durch ein universelles Wohlfahrtsystem wirksam eingedämmt, das gerade auch unterschiedliche Kombinationen von Erwerbs- und Transfer-einkommen vorsieht. Ein sinnvoller Indikator zur Messung der staatlichen Aktivität bei der Vermeidung von Working Poverty ist der Umfang der Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik. Gegen Ende der neunziger Jahre gaben die Niederlande fast 5% ihres Bruttoinlandsprodukts und damit dreimal so viel wie Großbritannien dafür aus. Kein Wunder, dass Arbeitsmarktforscher die Einkommensungleichheit in den Niederlanden als vergleichsweise gering ansehen (Gorter 2000). Dies ist umso bemerkenswerter, als die Niederlande auf dem besten Weg zurück zur Vollbeschäftigung sind und das eingesetzte Arbeitsvolumen trotz Arbeitszeitrückgang ansteigt. Der niederländische Beschäftigungserfolg ist in der Tat, „substantiell und nicht eine reine Arbeitsumverteilung.“ (Stille 1998: 298)

Fazit

Angesichts einer manchmal zum Fatalismus neigenden Globalisierungsdiskussion, des Reformbedarfs in Deutschland und der Notwendigkeit der Gestaltung eines europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialmodells sind die britischen und niederländischen Erfahrungen interessant: Sie stellen alternative Entwicklungswege zum Postfordismus dar, an denen sich andere europäische Länder oder auch die EU insgesamt orientieren können. Einerseits lassen sich in einer arbeitsextensiven Strategie Steuern und Abgaben gering halten, um über relativ geringe Investitionskosten sowie wohlfeile und flexible Arbeit Kapital anzuziehen. Ich habe dies andernorts als kapitalorientierte Flexibilisierung bezeichnet (Koch 2003: 62 f.). Wie die britischen Erfahrungen zeigen, kann dies zu Wachstum und mehr Beschäftigung führen – allerdings um den Preis einer weitgehenden Aufgabe von Idealen wie Einkommensgerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe. Andererseits, hierfür stehen die Niederlande, kann die Verbesse-

rung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Optimierung der Produktivität der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung, „flexicurity“ (flexibility plus security) sowie einen qualitativen Umbau des Sozialstaats gelingen („auszuhandelnde Flexibilisierung“, ebd.).

Bei aller Lust zur Verallgemeinerung ist zum Schluss einzuschränken, dass Reformversuche anderer Länder nicht einfach kopiert werden können, da sie auf spezifischen historisch-institutionellen Bedingungen basieren. Ein gutes Beispiel ist die im Falle der Niederlande erfolgreiche Teilzeitstrategie. Diese macht nur Sinn, wenn sie „nicht mit der Suspendierung des Grundsatzes existenzsichernder Arbeit verknüpft ist (und sei es durch eine Kombination von Teilzeitarbeit plus Sozialtransfers), wenn zweitens Arbeitnehmerrechte und dabei vor allem das Recht auf qualifizierte Arbeit und Qualifizierung gewährt bleiben, und drittens Teilzeit im erwerbsfähigen Alter nicht Armut im Alter programmiert.“ (Detje 1998: 42) Diese sozialen Schiefen lassen sich vermeiden, wenn ein Konsens zum Erhalt bzw. Aufbau leistungsfähiger Sozialsysteme besteht. In den Niederlanden sind mit Grundrente, Mindestlohn und Sozialhilfe die notwendigen

institutionellen Voraussetzungen gegeben, um die mit der Arbeitszeitverkürzung verbundene relative Verarmung der Arbeitnehmerhaushalte nicht in absolute Verarmung umschlagen zu lassen. Im derzeitigen

deutschen Wohlfahrtsystem würde eine Ausweitung von Teilzeit dagegen geradewegs zu Part Time Poverty und Altersarmut führen. Wird mehr Beschäftigung durch eine Ausweitung von Teilzeitregelungen angestrebt, sollte über die Einführung einer einkommensunabhängigen Grundrente und eine Erweiterung der Kombinationsmöglichkeiten von Erwerbs- und Transfereinkommen nachgedacht werden – im nationalen wie europäischen Maßstab.

spw 3 / 2003

Literatur:

Detje, R., Auswege aus der Arbeitslosigkeit, in: Sozialismus 5/1998, S. 38-43.
 Gorter, C. (2000), The Dutch Miracle? In: G. Esping-Andersen & M. Regini (Hrsg.), Why Deregulate Labour Markets?, Oxford: University Press, pp. 181-210.
 Klodt, H. (1998), Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 2, S. 277-293.
 Koch, M. (2003), Arbeitsmärkte und Sozialstrukturen in Europa. Wege zum Postfordismus in den Niederlanden, Schweden, Spanien, Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
 Stille, F. (1998), Der niederländische Weg. Durch Konsens zum Erfolg, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 2, S. 294-311.
 Walker, A. & C. Walker (1997), Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s, London: CPAG

Im deutschen Wohlfahrtsystem würde eine Ausweitung von Teilzeit geradewegs zu Part Time Poverty und Altersarmut führen



Die USA - Anatomie einer Weltmacht
Zwischen Hegemonie und Krise

Malcolm Sylvers: Die USA – Anatomie einer Weltmacht
ISBN 3-89438-240-6
333 S.; EUR 16,90

Die USA im Zeichen von Neoliberalismus und Globalisierung: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Opposition



The Big Stick
Imperiale Strategie und globale Militärmacht - Die USA als Weltmacht

Werner Biermann/Arno Klönne: The Big Stick
ISBN 3-89438-256-2
270 S.; EUR 15,50

Imperiale Strategie und globaler Militärmacht - Wie stark sind die USA? Grundlagen und Grenzen der US-Militärmacht



Asche auf vereisten Wegen
Eine Chronik des Grauens - Geschichte vom Holocaust

Conrad Taler: Asche auf vereisten Wegen
ISBN 3-894-263-5
154 S.; EUR 12,90

Der Frankfurter Auschwitzprozess: Über das Jahrhundertverfahren gegen Täter der Todesfabrik

PapyRossa Verlag
 Luxemburger Str. 202 – 50937 Köln
 Tel.: (02 21) 44 85 45, Fax: 44 43 05 – mail@papyrossa.de



Kreislauf und Krise
Wirtschaftskrisen im Überblick
Eine illustrierte Skizze zur Einführung in die Volkswirtschaftslehre

Joachim Vockel: Kreislauf und Krise
ISBN 3-89438-253-8
131 S.; EUR 15,00

Die großen Wirtschaftstheorien im Überblick – eine illustrierte Skizze zur Einführung in die Volkswirtschaftslehre



Wie Reichtum Armut schafft
Vergleichung, Arbeitslosigkeit und Mangel

Karl Georg Zinn: Wie Reichtum Armut schafft
226 S.; EUR 14,80
ISBN 3-89438-249-X

Überfluß und Mangel – Das Paradoxon kapitalistischen Wohlstands und wie es überwunden werden kann



Immer Ärger mit den Kids
Jugendkulturen zwischen Eltern und Fernsehen

Michael Höhn: Immer Ärger mit den Kids
ISBN 3-894-181-7
170 S.; EUR 12,90

Welche Jugendkulturen sind gerade „in“? Was zeichnet sie aus? Wie können Erwachsene damit umgehen?