

Jens Lind

Der Sozialpakt in Dänemark zwischen Kooperation und Wettbewerb

Dr. Jens Lind, geb. 1948 in Slagelse/Dänemark, Studium der Sozialwissenschaften in Odense, ist Lektor für Arbeitsmarkt und industrielle Beziehungen an der Universität Aalborg.

In den neunziger Jahren sind Sozialpakte in Europa neu belebt worden.¹ In Dänemark gibt es sie als Vereinbarungen zwischen Staat, Arbeit und Kapital weder auf staatlicher noch auf lokaler Ebene. Es mag Tarifverträge zwischen Unternehmen und örtlichen Gewerkschaften geben, die auch Beschäftigungsangelegenheiten zum Inhalt haben.

Schriftlich fixierte Sozialpakte beruhen vor allem auf den Traditionen und Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat, Arbeit und Kapital. Schriftlichkeit und Art des Konflikts dürften etwas miteinander zu tun haben: Wenn Traditionen und Institutionen zur Konfliktlösung weniger entwickelt sind, ist es erforderlich, einen gesonderten Sozialpakt zu schließen. Sind die Beziehungen zwischen den Parteien dagegen durch Zusammenarbeit gekennzeichnet und unterstützen klar umrissene Institutionen in der Gesellschaft diese Art der Beziehung, kann der Sozialpakt die Form eines fortwährenden, stillschweigenden und implizit kooperativen Musters, eingebettet in klar umrissene Institutionen in der Gesellschaft, annehmen.

Ein Sozialpakt für Beschäftigung ist also selbst dann eine Tatsache, wenn die Beziehung zwischen den Parteien auf dem gegenseitigen Verständnis aufbaut, daß jede Seite sich verpflichtet fühlt, die Interessen der anderen zu berücksichtigen in der Absicht, eine Übereinkunft zu erzielen. Dies klingt vielleicht ein wenig kompliziert, aber der Punkt ist, daß z.B. Gewerkschaften, wenn sie als legitime Partner ernst genommen werden wollen, die soziale Verträglichkeit und Verantwortlichkeit ihrer Lohnforderungen nachweisen müssen. Sie müssen innerhalb eines akzeptierten Bezugsrahmens oder gemeinsamen Paradigmas kommunizieren.

Hintergrund und Rahmen: die Gesamtsysteme für Sozialpakte

Die auf tarifvertraglichen Prinzipien beruhende Arbeitsmarktregelung in Dänemark weist die Merkmale eines stillschweigenden und ungeschriebenen Sozialpaktes auf. Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber arbeiten innerhalb einer flexiblen Struktur von tri- und bipartistischen Regelungen zusammen, die sich je nach den aktuellen Themen und politischen und organisatorischen Machtverhältnissen in ihrer Intensität und ihrem Schwerpunkt verändern.

Diese Zusammenarbeit geht auf das Jahr 1899 zurück, als eine grundlegende Vereinbarung zwischen dem Gewerkschaftsverband (LO) und dem Verband der dänischen Unternehmer (DA) unterzeichnet wurde. Darin erkannten die Gewerkschaften das Recht der Unternehmer an, unternehmerisch tätig zu sein, und die Unternehmer erkannten die Gewerkschaften als legitime Vertreter der Arbeiter (ihrer Mitglieder) an und akzeptierten sie als Verhandlungspartner.

Allmählich, und mit aktiver Unterstützung des Staates, wurde ein umfangreiches System von Tarifnormen und Konfliktlösungsinstitutionen (Arbeitsgerichte und

¹ Siehe G. Fajertag/P. Pochet (eds.), 1997, Social Pacts in Europe, Brüssel 1997.

Schlichtungsverfahren) errichtet, und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Zusammenarbeit ausgebaut. Gleichzeitig ging man an die Einrichtung eines interventionistischen Wohlfahrtsstaates, basierend auf Keynescher Makroökonomie. Motor dabei war die Sozialdemokratische Partei.

Der Erfolg dieser Nachkriegskonstellation erreichte seinen Höhepunkt in den sechziger Jahren mit Vollbeschäftigung und den Grundstrukturen für eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“, die vom schwedischen Rehn-Meidner Modell inspiriert war.

Der siebziger Jahre mit ihrer rasch wachsenden Arbeitslosigkeit brachten auch eine Krise der Regelungssysteme. Die zentralisierte Struktur der Tarifverhandlungen erwies sich als unfähig, große Konflikte zu verhindern: 1975, 1977 und 1979 waren LO und DA nicht in der Lage, Tarifverträge abzuschließen, und der Staat griff mit einer Gesetzgebung ein, die das Niveau der Lohnerhöhungen diktierte - ein massiver Eingriff in die „Tariffreiheit“.

Gleichzeitig wurde immer offensichtlicher, daß wachsende Arbeitslosigkeit und hohe Inflation das Keynesche Modell von Wirtschaftswachstum und die Fähigkeit des Staates bedrohten, Wirtschaftszyklen durch finanzpolitische Maßnahmen zu steuern. Riesige staatliche Haushaltsdefizite konnten die Arbeitslosigkeit nicht reduzieren, und eine beschleunigte Inflation zehrte den Realwert der Lohnzuwächse auf. Der Sozialpakt bröckelte.

Die Lehre der siebziger Jahre lautete, daß die Gewerkschafts- und Unternehmensverbände keinen Kompromiß erzielen konnten und der Staat keine Beschäftigung im Gegenzug für moderate (reale) Lohnerhöhungen garantieren konnte.

In den späten siebziger Jahren begann die Verlagerung hin zu einem alternativen Wirtschaftswachstumsmodell. Sozialdemokratische Regierungen führten die Indexbindung von Lohnerhöhungen an die Inflationsrate ein. Diese Indexierung wurde 1985 durch die liberal-konservative Regierung vollständig abgeschafft. Gleichzeitig wurde die Inflation auf rund 2 Prozent pro Jahr reduziert (ein Jahrzehnt zuvor waren es 10 Prozent), und andere makroökonomische „Ungleichgewichte“ (Handelsbilanz und öffentlicher Haushalt) wurden unter Kontrolle gebracht.

Das alles wurde auf Kosten der Beschäftigung erreicht. Bis 1994 stieg die Arbeitslosigkeit rasch an. Seitdem hat das Beschäftigungswachstum, zusammen mit der Entwicklung anderer makroökonomischer Indikatoren, Wirtschaftswissenschaftler und Politiker überzeugt, daß der Wechsel von der Keyneschen makroökonomischen Politik hin zu einem liberalen, monetaristischen System in Dänemark erfolgreich verlaufen ist. Auch in den achtziger und frühen neunziger Jahren überlebte das tripartistische System insofern, als die Strukturen und Institutionen beibehalten wurden. Allerdings wurden die Interessen der organisierten Arbeit denjenigen des Kapitals nun offener untergeordnet. Die Gewerkschaften lernten, daß vom Staat keine Beschäftigungsgarantien gegeben wurden. Allmählich erkannten sie, daß Lohnzurückhaltung der sicherste Weg zur Verbesserung der Beschäftigung ist.

Grundlegend für den (nach wie vor stillschweigenden und ungeschriebenen) Sozialpakt für Beschäftigung in einem neoliberalen Wirtschaftssystem ist der Wettbewerb zwischen den Arbeitnehmern. Werden die Löhne niedrig gehalten, besteht die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit zu verringern, da dies in Bereichen mit niedrigen Löhnen zu mehr Beschäftigung führen kann. Die meisten Gewerkschaften in Europa haben diese Lehre gezogen: „Die zunehmende Unterordnung der Tarifpolitik unter das Primat des Wettbewerbs bedeutete, daß nahezu überall in Westeuropa ein Übergang von einer produktivitätsorientierten zu einer wettbewerbsorientierten Politik

Tabelle 1: Makroökonomische Indikatoren 1988 - 1997

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BIP (reales Wachstum in %)	1.4	1.3	0.2	1.5	4.2	2.6	2.7	3.3
Verbraucherpreise (Wachstum in %)	2.6	2.4	2.1	1.3	2.0	2.1	2.1	2.3
Außenbilanz (% des BIP)	1.0	1.6	2.8	3.5	1.8	1.1	1.6	0.5
Saldo der öffentlichen Haushalte (% des BIP)	-1.5	-2.1	-2.9	-3.9	-3.4	-1.9	-1.4	0.5
Zahl der Erwerbspersonen (1.000 Personen)	2836	2822	2828	2835	2824	2809	2793	2825
Beschäftigte (1.000 Personen)	2564	2526	2510	2486	2481	2521	2548	2603
Arbeitslose (1.000 Personen)	272	296	318	349	343	288	246	222
Arbeitslosigkeit (% der Erwerbspersonen)	9.6	10.5	11.3	12.3	12.2	10.3	8.8	7.9

Quelle: Finansministeriet, Budgetdepartementet: Finansredegørelse 97, København, November 1997

stattgefunden hat und damit der Weg für einen Wettlauf freigemacht wurde, Löhne zu reduzieren“.²

Auch das zweiseitige System der Arbeitsmarktregelung, die Tarifverhandlungen, wurde tendenziell an dieses neue Wachstumssystem des Wettbewerbs angepaßt, da die Struktur der Tarifverhandlungen während der achtziger und neunziger Jahre dezentralisiert wurde. Das ermöglicht einen größeren Wettbewerb zwischen einzelnen Arbeitnehmergruppen. Dieser strukturelle Wandel bei den Tarifverhandlungen und Lohnfestsetzungen ist jedoch keineswegs so radikal wie in anderen europäischen Ländern. Der Staat hat die Gewerkschaften in keiner wesentlichen Hinsicht geschwächt, um die tarifvertraglichen Regelungen einzuschränken, wie es Großbritannien geschehen ist, und die Lohnfestsetzung weiter individualisiert, um den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu steigern. Ferner ist die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen noch sehr bescheiden, da die Tarifverträge nach wie vor auf nationaler Ebene ausgehandelt werden. Allerdings sind inzwischen, insbesondere bei Löhnen und Arbeitszeit, dezentrale Elemente hinzugekommen. Es gibt größeren Spielraum für Unterschiede und Wettbewerb.

Die Übergangszeit von Keynes zum Monetarismus ist auch in Dänemark stark durch die die Schaffung eines globalen Marktes beeinflusst. Das zeigt sich am deutlichsten durch die Wiederbelebung des EU Binnenmarktes in den achtziger und neunziger

² T. Schulten, Collective bargaining in metal industry under the conditions of European Monetary Union, in: T. Kauppinen (ed.), The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union, Finnish Industrial Relations Ass., Publ. No 9, Helsinki 1998, S. 207-224, S. 211.

Jahren. Wie in anderen Ländern³ hat das EMU-Projekt strikte Richtlinien für die makroökonomische Politik in Dänemark gesetzt und die Instrumente des Monetarismus wirksam gefördert.

Die Mitgliedschaft in der EU schützt die dänischen Arbeitnehmer in einem gewissen Maße gegen globalen Wettbewerb, aber jetzt müssen sie ohne den Schutz eines Nationalstaates und die nationale Währung in direkten Wettbewerb mit Arbeitnehmern in der ganzen EU treten. In diesem Sinne sind alle Arbeitnehmer in der EU Teil desselben Systems und unterliegen den gleichen Bedingungen für die Schaffung eines Sozialpakts für Beschäftigung.

Themen beim Sozialpakt für Beschäftigung

Wie können Parteien, Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber ein gegenseitiges Einvernehmen erzielen, das die Wettbewerbsfähigkeit erhöht? Wenn die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert wird, kann das Ergebnis ein Anstieg der Beschäftigung sein. Ob das geschieht, hängt von den Arbeitgebern ab. Sie werden mehr Menschen einstellen, wenn sie auf diese Weise Geld verdienen können. Aber dafür kann es weder von den Arbeitgebern noch vom Staat, der sich nicht in die freie Entscheidung der Arbeitgeber einmischt, Garantien geben. Auch Arbeitgeberverbände können nichts versprechen, da die Entscheidung über die Beschäftigung weiterer Arbeitskräfte allein vom einzelnen Arbeitgeber und seinen Rentabilitätsberechnungen abhängt. Ob das Streben nach Wettbewerbsfähigkeit das einzige Ziel für die Arbeitsmarktregelung ist oder mit einem gewissen Maß an „sozialer Gerechtigkeit“ kombiniert wird, hängt vom Machtverhältnis zwischen den Sozialpartnern und der politischen Zielsetzung der Regierung ab.

„Soziale Gerechtigkeit“ bedeutet in diesem Zusammenhang, daß einige der sozialen Auswirkungen eines auf Wettbewerb basierenden Systems gemildert werden. Im Grunde genommen geht es, auch wenn die Arbeitsteilung zwischen den Sozialpartnern bei der Verantwortung für die Schaffung der „sozialen Gerechtigkeit“ zunehmend neu organisiert wird (Privatisierung), um die traditionelle Rolle des Wohlfahrtsstaates in Dänemark.

Damit betrifft der Sozialpakt für Beschäftigung alle Themen der Umverteilungspolitik und alles, was die Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Hinsichtlich des Arbeitsmarktes sind die Schlüsselthemen Löhne, Arbeitszeit, Produktivität, Arbeitsorganisation, Bildung, Ausbildung und Arbeitslosenpolitik. Dies sind auch die Hauptthemen in den Gesprächen über den Sozialpakt für Beschäftigung in Dänemark seit Mitte der neunziger Jahre gewesen.

Bipartistische Regelung

Bereits in den siebziger Jahren erkannten die Gewerkschaften, daß ihre Forderungen in den Tarifverträgen zur makroökonomischen Situation passen mußten. Allerdings herrschte die Vorstellung, daß Arbeitnehmer ein Anrecht auf ihren Anteil am Wirtschaftswachstum hatten, noch vor. In den achtziger Jahren argumentierte die Regierung, daß die Kosten der Arbeit keineswegs höher sein dürften, als bei ausländischen Konkurrenten. Nach dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sahen die Gewerkschaften ein, daß „sie anstelle von hohen nominalen Lohnerhöhungen Lohn- und Preisstabilität, die Schaffung von Rentenfonds und eventuell höhere Beschäftigung anstreben sollten. Es wurde ausdrücklich anerkannt, daß dänische Lohnerhöhungen nicht die der Hauptkonkurrenten, insbesondere Deutschland, übersteigen sollten“.⁴

3 Siehe P. Pochet/B. Vanhercke (eds.), *Social Challenges of Economic and Monetary Union*, Brüssel 1998 sowie Kauppinen, *Impact*.

4 H. Knudsen, *Danish Industrial Relations and EMU: A silent Issue*, in: Kauppinen, *Impact*, S. 40-49, S. 46.

Als die Arbeitslosigkeit 1994 anfangs zurückzugehen und die Wirtschaftswachstumsrate sich wieder verbesserte, akzeptierten die Gewerkschaften allmählich, daß Lohnzuwächse auf dem Niveau der Zuwächse in anderen Ländern gehalten werden sollten. Einige Jahre mit zunehmender Beschäftigung und steigenden Reallöhnen überzeugten sie, daß das antiinflationäre System sich auszahlte. 1995, 1997 und 1998 waren die auf nationaler Ebene ausgehandelten Lohnerhöhungen moderat, aber die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und das Beschäftigungswachstum haben zu Lohnerhöhungen von insgesamt ca. 4 Prozent pro Jahr (privater Sektor) geführt und werden 1998 voraussichtlich 4,5 Prozent erreichen.⁵ Die niedrigere Inflationsrate hat zur Folge, daß im Ergebnis ein durchschnittlicher Anstieg der Reallöhne zwischen 1 und 2 Prozent pro Jahr zu verzeichnen war, der ein wenig über dem der ausländischen Konkurrenten liegt.

Tabelle 2: Jährliche Lohnerhöhungen (in Prozent)

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gewerbliche Wirtschaft	2,9	2,4	4,2	3,7	3,9	4,0
Privater Sektor - Angestellte	3,0	2,2	3,2	3,7	2,8	4,0
Öffentlicher Sektor	2,7	1,7	2,1	1,7	2,9	2,6

Quelle: Ökonomiministeriet 1998

„Tariffreiheit“ ist ein Eckpfeiler bei der Regelung des Arbeitsmarkts in Dänemark. Dies hindert den Staat jedoch nicht daran, Einfluß auf das Ergebnis auszuüben. Vor dem Beginn einer Verhandlungsrunde verkündet die Regierung ihre Empfehlungen, und daran schließen sich die Argumentationen und Schätzungen von Wirtschaftswissenschaftlern, anderen Sachverständigen Arbeitgebern und Gewerkschaften an, was ein „verantwortliches“ Niveau der Kosten für die dänische Wirtschaft zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftswachstums angeht. Die Schätzungen der Gewerkschaften sind stets teurer als die des Staates und der Arbeitgeber. Die letzteren sind die niedrigsten, und das Ergebnis befindet sich fast immer in der Nähe des von der Regierung vorgegebenen Niveaus. Dieses Verfahren ist ein Hauptelement des stillschweigenden Sozialpakts in Dänemark. Die Parteien vermeiden es, allzu extreme Forderungen aufzustellen und damit das Risiko einzugehen, als „unverantwortlich“ angesehen zu werden. Insbesondere die Gewerkschaften stehen ständig in dieser Gefahr, da sich ihre Interessenvertretung niemals bruchlos mit den Gesamtüberlegungen zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit decken kann. Auf der anderen Seite müssen die Gewerkschaften die Unterstützung ihrer Mitgliedern durch eindeutige Interessenpolitik aufrecht erhalten. Diese beiden Ansätze sind nicht leicht in Einklang zu bringen.

Die Erfahrung der Tarifrunde 1998 machte einiges deutlicher: Zum Auftakt der Tarifverhandlungen empfahl die Regierung bei einem dreiseitigen Treffen im Dezember 1997 moderate Lohnerhöhungen. Das wurde sowohl von den Gewerkschaften als auch von den Arbeitgebern unterstützt, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. Die Gewerkschaften hielten 4 Prozent für angemessen, die Arbeitgeber 2 Prozent. Sie fügten dann hinzu, daß verschiedene Gesetze zu Steuern und Sozialkosten die Lohnkosten der Arbeitgeber bereits auf ein Niveau gehoben hätten, das keinen Spielraum mehr für weitere Ausgaben ließe, sofern die Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Industrie für die Zukunft gewahrt bleiben sollte. Neben den Löhnen

⁵ Siehe Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt Juni 1998, Kopenhagen 1998.

bildeten flexible Arbeitszeiten, Beiträge zu Pensionsfonds und mehr Urlaub die Hauptverhandlungspunkte.

Der Verhandlungsprozeß erwies sich als sehr kompliziert⁶, endete jedoch Ende März 1998 mit einem Kompromiß, der von Arbeitgebern wie Gewerkschaften empfohlen wurde. Er umfasste flexiblere Arbeitszeiten, höhere Beiträge zu Pensionsfonds, höheres Mutterschaftsgeld, höheren Mindestlohn und einen zusätzlichen Urlaubstag, was insgesamt die Lohnkosten um 3 bis 4 Prozent pro Jahr steigern sollte.

Ungeachtet der Tatsache, daß die Gewerkschaften beinahe ihre gesamten Forderungen durchsetzen konnten, wurde das Ergebnis zur Bestürzung vieler Gewerkschaftsführer von der Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder abgelehnt und ein Tarifkonflikt brach aus. Die Mitglieder waren besonders unzufrieden mit der nur geringfügigen Verringerung der Arbeitszeit sowie dem einen zusätzlichen Urlaubstag pro Jahr - sie forderten eine zusätzliche Woche Urlaub. Nach zwei Wochen griff die Regierung ein und beendete den Konflikt durch eine Gesetzgebung, die, abgesehen von geringfügigen Änderungen, dem ausgehandelten Kompromiß entsprach.

LO und der DA protestierten aus prinzipiellen Gründen gegen diese Intervention. Sie sei eine grobe Verletzung der Freiwilligkeit des dänischen Systems. Die Regierung teilte diese Ansicht, betonte aber, daß die Parteien selbst unverantwortlich handelten, wenn sie nicht zu einer Einigung gelangen könnten. Ein lang andauernder Konflikt hätte verheerende Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes gehabt. Somit bedauerten tatsächlich alle Beteiligten diese Intervention, und hinterher wurde viel Zeit darauf verwendet zu beteuern, daß dies nicht das Ende des „dänischen Modells“ sei. Alle Parteien erklärten ihre andauernde Unterstützung und Treue gegenüber dem bipartistischen Regelungsmodell.

Dieser Ausgang macht deutlich, daß die Gewerkschaften sich den makroökonomischen Überlegungen und Zwängen beugen mußten. In einer Zeit, in der die Wirtschaft floriert und die Arbeitgeber viel Geld verdienen, sind die Gewerkschaften theoretisch in der Lage, ihren Anteil am Wirtschaftswachstum von den Arbeitgebern einzufordern. Wenn aber Rücksicht auf Inflation und Wettbewerbsfähigkeit genommen werden muß, wird den Gewerkschaften ihr Anteil am wirtschaftlichen Überfluß verwehrt. Die Arbeitgeber dagegen stellen ihre Interessen erfolgreich als synonym mit den Interessen der Gesellschaft dar, worin sie von den Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern unterstützt werden. Obwohl die einzelnen Arbeitgeber es sich durchaus leisten könnten, mehr Lohn zu zahlen, kann es sich die Gesamtwirtschaft nicht leisten! Diese strukturelle Beeinträchtigung gewerkschaftlicher Interessenvertretung kann zu dem Ergebnis führen, daß die Gewerkschaftsführung bei ihren Mitgliedern an Glaubwürdigkeit verliert.

Tripartistische Regelung

Die dänische „aktive Arbeitsmarktpolitik“ wurde in den fünfziger und sechziger Jahren vorwiegend anhand von Ideen aus Schweden (Rehn-Meidner-Modell) gestaltet, dabei war man in Dänemark nie so ehrgeizig wie in Schweden. Sie hatte und hat noch die Aufgabe, die allgemeine Wirtschaftspolitik zur Stärkung des Wirtschaftswachstums zu unterstützen, Arbeitslosigkeit und Inflation zu bekämpfen und ein akzeptables Niveau der sozialen Gerechtigkeit zu sichern (Umverteilungspolitik). Theoretisch sollten Qualifikations- und geographische Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt reduziert werden, z.B. durch Ausbildung und Schulung von Arbeitslosen.

6 Siehe European Industrial Relations Review (EIRR), Nr. 294, London 1998.

Verteilung und Qualifizierung von Arbeitskräften sind in einem ebenso zentralisierten wie regionalen Arbeitsamtssystem und einem umfangreichen Ausbildungs- und Schulungssystem institutionalisiert, die beide durch nationale und regionale dreiseitige Räte überwacht werden. Dieses System wurde in den sechziger Jahren eingerichtet und besonders in den neunziger Jahren gestärkt, als die Mitwirkung der Arbeitgeber und Gewerkschaften verbessert wurde. Seit den siebziger Jahren wurde die Tagesordnung zunehmend vom Thema Arbeitslosigkeit beherrscht und von Maßnahmen dagegen, z.B. die subventionierte Beschäftigung von Arbeitslosen. Umstritten ist seitdem die Frage, in welchem Ausmaß der Staat Dienstleistungen über das Arbeitsamt zur Verfügung stellen sollte, wieviel Geld für Schulung und Ausbildung ausgegeben werden sollte, wie die besonderen Maßnahmen für die Arbeitslosen gestaltet werden sollten und welche Arbeitslosenbezüge angemessen sind.

Die Arbeitslosenversicherung wurde 1907 als sogenanntes Gent-System eingeführt, das auf der freiwilligen Mitgliedschaft in Arbeitslosenfonds basiert. Diese werden vom Staat reguliert, sind aber traditionell von den Gewerkschaften beherrscht. Bis auf einige Angestelltengruppen existiert diese enge Verbindung auch heute noch. Sie ist der Hauptgrund für den hohen Organisationsgrad bei den Gewerkschaften in Dänemark (und in Ländern mit ähnlichen Arbeitslosenversicherungssystemen wie Schweden, Finnland und Island) - er liegt bei ca. 80 Prozent, verglichen mit anderen Ländern.⁷ Die Gewerkschaften profitieren also von dieser engen Verbindung zum Wohlfahrtsstaat.

Die Arbeitsmarkt- und Arbeitslosenpolitik wird von den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften stark beeinflusst, wobei deren Übereinstimmung ausschlaggebend ist. Können diese sich auf einen Standpunkt einigen, wird er höchstwahrscheinlich vom politischen System akzeptiert und erlangt Gesetzeskraft. Dieser politische Einfluss erklärt, warum beide Parteien Wert auf Kooperation und Kompromissfindung in der Arbeitsmarktpolitik legen. Dabei bleibt das Vorrecht der Unternehmensführungen unbestritten. Regierungen, Arbeitgeberorganisationen und die Mehrheit der Gewerkschaften stimmen überein, daß eine soziale Verantwortung, mehr Leute zu beschäftigen (einschließlich schwächerer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt) nur freiwillig und in Übereinstimmung mit der Wirtschaftsleistung sowie den Bedürfnissen des einzelnen Arbeitsplatzes erbracht werden kann.

Die Arbeitsmarkt- und Arbeitslosenpolitik für die neunziger Jahre wurden neu definiert, als die Sozialdemokraten 1993 als stärkste Partei in einer Koalitionsregierung wieder an die Macht kamen. Das politische Programm war stark durch die neoliberale Erfahrung geprägt, ohne sich jedoch zu einer grundlegenden Umstrukturierung der Arbeitsmarktbeziehungen zu verpflichten. Die Senkung der Arbeitslosigkeit bekam erste Priorität, und 1994 wurde ein Arbeitsmarktreformprogramm in Kraft gesetzt. Die Hauptidee bestand darin, die Effektivität der Zuteilung von Arbeit durch institutionelle Mittel in allererster Linie durch Qualifizierung und Schulung der Arbeitskräfte zu verbessern, um die funktionelle und zahlenmäßige Flexibilität zu erhöhen. Zweitens betonte die Reform die „Aktivierung“ der Arbeitslosen entweder durch subventionierte Beschäftigungsangebote oder mittels Ausbildung und Schulung. Drittens sollte mit einer Reihe von Programmen älteren Menschen der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Diese Trends (bis auf den letztgenannten) sind seitdem ständig verstärkt und verbunden worden mit Einschränkungen beim Zugang zu Arbeitslosengeld und strengeren Vorschriften für Arbeitslose, einen freien Arbeitsplatz anzunehmen.

7 Siehe J. Lind, Trade unions: Social movement or welfare apparatus?, in: P. Leisink/J. Van Leemput/J. Vilrocx (eds), Innovation or adaptation: Trade unions and industrial relations in a changing Europe, Cheltenham 1996, S. 105-120.

Zwei Themen stehen seit 1994 auf der Tagesordnung: die Integration von Langzeitarbeitslosen und von schwächeren Gruppen in den Arbeitsmarkt und die Verminderung der Anzahl jener, die vorzeitig in der Ruhestand treten wollen. Die Programme für die Integration von Randgruppen, die hier nicht in Einzelheiten behandelt werden können, waren erfolgreich in dem Sinne, daß die Langzeitarbeitslosigkeit seit 1994 beträchtlich reduziert wurde.

Wenn dieser Erfolg auch in erster Linie auf das Wirtschaftswachstum und die damit zunehmende Beschäftigung zurückzuführen ist, haben die Programme möglicherweise zu der Verbesserung beigetragen. Seit ihrer ersten Einführung in den siebziger Jahren war die fehlende Verpflichtung der Privatwirtschaft ihre Achillesferse. Langzeitarbeitslose wurden überwiegend im öffentlichen Sektor beschäftigt, da die Arbeitgeber in der Privatwirtschaft nur sehr wenige Arbeitsplätze dieser Art anboten. Seit 1994 wird eine große Regierungskampagne zur Stärkung der „sozialen Verantwortung“ der Arbeitgeber durchgeführt. Dabei geht es um Arbeitsplätze für tatsächliche und potentielle Randgruppen. Bei den Tarifrunden im Jahre 1995 veranlaßte die Regierung Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, „Sozialkapitel“ in die Tarifverträge mit aufzunehmen, um niedrigere Löhne und kürzere Arbeitszeiten für Arbeitskräfte mit einer geringeren Produktivität zu ermöglichen.

Solche „Sozialkapitel“ wurden tatsächlich in die Tarifverträge aufgenommen. Die Arbeitgeber befürworteten die Idee von Anfang an, da sie erkannten, daß sie so das Lohnniveau für einige ihrer Arbeitnehmer senken könnten - ein „trojanisches Pferd“ für weitere Flexibilisierung der Löhne. Eben deshalb gefiel den Gewerkschaften diese Idee nicht. Die einschlägigen Bemühungen der Regierungen hatten kaum Erfolg,⁸ und die Sozialkapitel in den Tarifverträgen haben vermutlich keine Auswirkungen gehabt. Somit waren die Bestrebungen der Regierungen, soziale Verantwortung zu privatisieren und auf die Sozialpartner zu übertragen, bislang nicht erfolgreich.

Die Konzepte gegen Arbeitslosigkeit von 1994 sahen auch Arbeitsplatzteilung und den Rückzug aus dem Arbeitsmarkt vor. Die Programme für bezahlten Urlaub, die verbessert und ausgeweitet wurden, waren ein voller Erfolg. Mehr Menschen als erwartet nahmen Urlaub.⁹ Als dies sogar zu einem Arbeitskräftemangel führte (insbesondere bei Krankenschwestern) und die Arbeitslosigkeit zurückging, beschränkte die Regierung seither den Zugang zu diesen Programmen, die 1995 mit 80.000 Personen ihren Höhepunkt erreichten und 1998 von ca. 40.000 Personen in Anspruch genommen werden. Wie die Programme für bezahlten Urlaub sind die Programme für frühzeitige Pensionierung, wonach Personen zwischen 60 und 67 in Rente gehen können, ein integraler Bestandteil des Arbeitslosenversicherungssystems: ausschließlich Mitgliedern der Arbeitslosenversicherungsfonds wird diese Möglichkeit eingeräumt.

Seit der Einführung der frühzeitigen Pensionierung im Jahre 1979 hat sie zunehmend an Beliebtheit gewonnen, und selbst in den Jahren mit wachsender Arbeitslosigkeit hat sie ihre Attraktivität behalten (136.000 Personen im Jahre 1997). Ergebnis ist, daß das effektive Ruhestandsalter in Dänemark bei ca. 62 Jahren liegt (offizielles Ruhestandsalter ist 67). Liberale Politiker, Arbeitgeber und Sachverständige behaupten, daß dieses frühzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt einen Mangel an verfügbaren Arbeitskräften verursacht, und sie empfehlen, das Programm abzuschaffen oder den Zugang dazu zu beschränken.

8 Siehe H. Holt, En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar, Socialforskningsinstituttet 98:1, Kopenhagen 1998.

9 Siehe J. Lind, Unemployment Policy and Social Integration, in: N. Mortensen (ed.), Social Integration and Marginalisation, Kopenhagen 1998.

Ein ergänzendes Programm, wonach Arbeitslose bereits zwischen 50 und 59 in Rente gehen konnten, wurde 1997 eingestellt, während das Programm zur vorzeitigen Pensionierung nur unwesentlich verändert wurde: Die Gewerkschaften haben eine nennenswerte Reduzierung strikt abgelehnt, und die Regierungen haben diesen Weg bislang weiter verfolgt.

Die Regierungen haben auch dem Druck tonangebender Liberaler standgehalten, die strukturelle Arbeitslosigkeit etwa durch Senkung des Arbeitslosengelds und andere Maßnahmen zu reduzieren, die den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt drastisch erhöhen und die Löhne für die Niedriglohngruppen senken würden. Mehrere Minister betonten, daß sie keine Politik akzeptieren würden, die zu „Billigjobs“ und „working poor“ führt.

Das kann über eine spezifische Zweischneidigkeit derartiger Programme nicht hinwegtäuschen, deren inhärente Eigenschaft die Paradoxie in einer Gesellschaft beleuchtet, die auf Arbeit basiert, aber nicht genug Arbeit für alle bereitstellen kann: Auf der einen Seite sorgt der Staat in Zusammenarbeit mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften für soziale Sicherheit, z.B. mittels Schulung und Ausbildung, Arbeitslosengeld (das Element der „sozialen Gerechtigkeit“) und verbessert dadurch ihre Chancen der Beschäftigung, sofern Arbeitsplätze vorhanden sind. Auf der anderen Seite zwingt der Staat die Arbeitslosen, freie Arbeitsplätze mit zunehmend niedrigerer Qualifikation anzunehmen. In gewissem Sinne hat der Staat die disziplinierende Rolle auf dem Markt übernommen, und man könnte argumentieren, daß diese Dimension der Arbeitslosenpolitik sich nicht sehr viel von der neoliberalen Strategie unterscheidet. Das Endziel und die Mittel sind die gleichen: Am Ende steht der Arbeitslose ohne Geld da, muß seine Ansprüche an einen guten Lohn und gute Arbeitsbedingungen zurückschrauben und eine beliebige Art der Beschäftigung annehmen.

Die Einbeziehung der Gewerkschaften in dieses Regelwerk kann sie auf Kollisionskurs mit Teilen ihrer Mitgliedschaft bringen. Ein Fall vom August 1998 belegt das: Die Intervention der Regierung in die Tarifrunde im Frühjahr 1998 rief ein gespanntes Verhältnis zwischen Regierung und LO hervor. LO erklärte im Mai, daß sie sich von einer „Gemeinsamen Erklärung“ vom Jahre 1987 zurückziehe, wonach der Staat, die Arbeitgeberorganisationen und die Gewerkschaften konzertiert für wirtschaftliche Stabilität agieren sollten. Als die Regierung im Sommer neue Anpassungen bei den Arbeitsmarktprogrammen plante, kündigte sie an, daß sie die tripartistische Regelung wiederaufleben lassen würde, und daß die Arbeitsmarktparteien zu einem „Tripartistischen Forum“ Ende August eingeladen würden, um neue Initiativen zu diskutieren.

Dabei sollte es um die „Anpassung an die Anforderungen, die sich aus der Internationalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben“ gehen und es sollte „der fortdauernde Dialog zu einem Einvernehmen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit in Dänemark entwickelt werden.“¹⁰

Beim ersten Treffen wurde Einvernehmen darüber erzielt, daß die Bereitstellung von Arbeitskräften verstärkt werden müsse, um die soziale Fürsorge zu sichern und Lohnerhöhungen zu vermeiden, die die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum gefährden. Dieses Ergebnis sollte das Rückgrat für die Arbeitsmarktgesetzgebung im Parlament im Herbst bilden. Die Minderheitsregierung hatte angekündigt, daß sie beabsichtigte, bei den Rechten im Parlament um Unterstützung für eine Gesetzgebung nachzusuchen, mit der strengere Vorschriften bezüglich der Arbeitslosen angewandt werden könnten und die „Aktivierungspolitik“ verstärkt werden sollte.

10 Arbejdsministeriet, Nyt fra Arbejdsministeriet, Nr. 8, Kopenhagen 1998.

LO geriet unter erheblichen Druck. Die Arbeitgeber hatten ähnliche Ideen präsentiert und LO hatte bereits ausdrücklich erklärt, daß eine Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von 5 auf 4 Jahre unter der Voraussetzung akzeptiert würde, daß die Qualität der Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitslose verbessert würde. Ein Kompromiß mit den Arbeitgebern war für LO der einzige Weg, einen gewissen Einfluß auf die Politik auszuüben. Und wenn sich die Gewerkschaftsbewegung im „tripartistischen System“ als verantwortungsbewußter Partner behaupten wollte, mußte sie Kompromisse eingehen.

Bei der ersten Verhandlungsrunde im „Tripartistischen Forum“ einigte man sich auf eine Verkürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld von 5 auf 4 Jahre und eine Verschärfung der Pflichten für die Arbeitslosen. Die Arbeitgeber stimmten diesem Ergebnis uneingeschränkt zu, während andere Gewerkschaften LO kritisierten.

Innerhalb der Einzelgewerkschaften in der LO wuchs der Widerstand rasch an, und als der Premierminister ankündigte, daß die Bezüge für einige Arbeitslose noch weiter abgesenkt würden, zog die SiD, die zweitgrößte LO-Gewerkschaft, ihre Unterstützung zurück. Einige andere Gewerkschaften folgten diesem Beispiel.

Diese Konflikte werden nicht das Ende des „Tripartistischen Systems“ in Dänemark sein. Aber das Beispiel zeigt, daß die Einbeziehung in tripartistische Institutionen für die Gewerkschaften gewisse Kosten mit sich bringt. Alle Gewerkschaftsführer wissen, daß Verhandeln und Kompromissfindung ihren Preis haben. Im gegenwärtigen antiinflationären Wachstumssystem ist es für die Gewerkschaften nicht leichter geworden. Es ist eine Gratwanderung, gleichzeitig verantwortlicher Partner für Arbeitgeber und Staat und Vertreter einer heterogenen Mitgliederschaft zu sein, für die insgesamt ein akzeptables Niveau der Reallohnzuwächse erreicht und der Grad der „sozialen Gerechtigkeit“ verbessert werden muß.

Gewerkschaften in einem Wettbewerbssystem

Die Interessen von Gewerkschaften (und ihrer Mitglieder) scheinen eher mit dem Keyneschen Inflationssystem übereinzustimmen als mit dem gegenwärtigen Antiinflationssystem.

In Dänemark resultiert die Schwächung der Gewerkschaften nicht aus einem Verlust an Mitgliedern, vielmehr ist ihre gesamte Daseinsberechtigung in einem neoliberalen Umfeld in Frage gestellt. Sie gelten als altmodisch und überholt. Gemeinschaftswerte und Interessenvertretung scheinen sich nicht gut mit Individualismus, Flexibilität und Reflexivität zu vertragen, den Schlagworten der neoliberalen Ideologie und den äußeren Symbolen des antiinflationären Systems.

Den Gewerkschaften ist demnach nicht zu empfehlen, sich in dem gegenwärtigen Wettbewerbssystem an Sozialpakten zu beteiligen. Sie haben dazu keine vernünftige Alternative, und sie müssen selbstverständlich an der Schaffung einer weniger auf Konkurrenz ausgerichteten Gesellschaft mitwirken. In Europa könnte es einige Erfolgchancen bei der Erfindung einer neuen und humaneren Strategie der sozialen Fürsorge geben - aber der Weg dahin ist weit. Es mag sein, daß die Sozialdemokratischen Parteien, die jetzt die politische Szene in Europa beherrschen, der Einbeziehung der Gewerkschaften in den politischen Prozeß freundlicher gegenüberstehen. Allerdings versprechen ihre Programme und politische Praxis keine radikal neue Tagesordnung. In diesem Sinne müssen die Sozialpakete für Beschäftigung in Europa von den Gewerkschaften sorgfältig bedacht werden. Garantien für mehr Beschäftigung gibt es jedenfalls nicht.