

Nordeuropäische Muster der Arbeitsmarktanpassung

Jon Erik Dølvik

Vor etwa zwanzig Jahren war das Modell Deutschland noch eine Erfolgsgeschichte, während die nordischen Länder mit einer tiefen ökonomischen und politischen Krise konfrontiert waren. Auf internationaler Ebene wurden den egalitären, mit hohen Steuern verbundenen nordischen Modellen kaum Zukunftschancen in der aufkommenden globalen Wirtschaftsordnung eingeräumt. Heute hat sich das Blatt gewendet: Die nordischen Länder sind wie Phönix aus der Asche gestiegen und belegen nun die vorderen Plätze in internationalen Ranglisten zur ökonomischen Leistungsfähigkeit, Chancengleichheit und „Flexicurity“, während Deutschland noch damit zu kämpfen hat, sich von der Wiedervereinigung und einem lang anhaltenden wirtschaftlichen Tief zu erholen.

1

Einleitung

Die egalitären, steuerfinanzierten Arbeitsmarktregime der nordischen Länder gelten als erfolgreich, da sie ökonomische Leistungsfähigkeit und Flexibilität mit umfassendem Sozialschutz verbinden. Deshalb dienen sie seit einiger Zeit wieder als Politikvorbilder: Anstatt dem angloamerikanischen Weg zu folgen, sollten sich die kontinentaleuropäischen Länder eher an den nordischen Ländern orientieren (Sapir 2005). Es bleibt zwar abzuwarten, ob die kontinentaleuropäischen Sozialpartner die Elemente der nordischen Modelle als für ihre Probleme relevant erachten und sie überhaupt in den jeweiligen nationalen Kontext transferierbar sind. Dennoch möchte der Artikel hierzu einen Beitrag leisten und untersucht die Anpassungsleistungen nordischer Arbeitsmarktregime in den letzten Jahrzehnten.

Er skizziert zunächst die Einbettung der nordischen Arbeitsmarktregime in die Sozial- und Wirtschaftsordnungen dieser Länder sowie das Zusammenspiel von Märkten und Institutionen in der Politikgestaltung (Abschnitt 2 und 3). In diesem Zusammenhang beschreibt der Beitrag auch mehrere Unterschiede zwischen den nordischen und kontinentalen Modellen, die zuweilen übersehen werden, aber für einen Politiktransfer zwischen europäischen Sozialmodellen von Bedeutung sind, weil sie sich als hinderlich erweisen können (Abschnitt 4).

Argumentiert wird, dass die Möglichkeiten für eine ausgehandelte Flexibilität und Anpassung der nordischen Arbeitsmärkte in entscheidender Weise von dem

speziellen System der industriellen Beziehungen abhängen. Dieses ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken mehrerer Ebenen und das sogenannte „single-channel-system“, das heißt der ausschließlich gewerkschaftlichen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf betrieblicher Ebene in Form von zentralisierter Koordinierung und dezentralen Verhandlungen. Dabei werden Themen der Umstrukturierung, der beruflichen Bildung, der Produktivität und der Entlohnung miteinander verbunden. In den „wiederbelebten“ nordischen Modellen zeichnet sich daher eine wachsende Bedeutung von Verhandlungen und Dialog zwischen Management und Gewerkschaften auf Unternehmensebene ab (Abschnitt 5). Diese Mikrostruktur der nordischen Modelle bildet die Grundlage für ihre Erneuerung (Abschnitt 6), die mit deutlich unterschiedlichen institutionellen Anpassungen das Ziel ökonomischer Leistungsfähigkeit und egalitärer Gesellschaften erreichten (Abschnitt 7).

2

Rahmenbedingungen nordischer Arbeitsmarktregime

Die klassischen nordischen Arbeitsmarktmodelle basierten auf einem dreiseitigen Zusammenspiel von makroökonomischer Politik und Industriepolitik, Tarifverhandlungen und Arbeitsmarktpolitik sowie Sozialpolitik, bei dem die Sozialpartner bedeutende Vermittlerrollen einnahmen. Historisch gesehen entwickelten sich die nordischen Modelle in kleinen und offenen Volkswirtschaften, die in hohem Maße von internationalen Märkten und dem Handel

abhängig waren. In den frühen Jahren der Industrialisierung und wirtschaftlichen Globalisierung vor dem Ersten Weltkrieg waren es vor allem Organisationen in der verarbeitenden Industrie, die die Führungsrolle bei der Entwicklung landesweiter Tarifverhandlungssysteme einnahmen. In den 1930er Jahren wurden dann nationale Koordinierungsmuster entwickelt, an denen sich betroffene Branchen ausrichteten, um mit externen Wettbewerbern und Volatilitäten umgehen zu können. Kooperationen zwischen den internationalen Kapitalmärkten und dem Staat spielten oft eine katalysierende Rolle im Prozess der Industrialisierung, der zeitgleich mit der Entwicklung der Arbeiterbewegung, des Wahlrechts und der demokratischen Institutionen zu Beginn des 20. Jahrhunderts stattfand.

In Darstellungen traditioneller nordischer Arbeitsmarktmodelle werden häufig zentrale Indikatoren der Arbeitsmarktorientierung herausgehoben, zu denen folgende gehören:

- Ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad;

Jon Erik Dølvik, Dr., Soziologe und Leiter der Forschungsabteilung des Fafo Institute for Labour and Social Research, Oslo. *Arbeits schwerpunkte: International vergleichende Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmigration in Europa.*
e-mail: jon.erik.dolvik@fafo.no

Übersetzung aus dem Englischen von
Karin Vitals

- zentralisierte Kollektivvereinbarungen und koordinierte Tarifverhandlungen;
- umfangreiche Möglichkeiten zur Arbeitnehmervertretung auf betrieblicher und regionaler Ebene;
- eine gut ausgebauten Regulierung der Erwerbsarbeit durch Gesetzgebung und Kollektivvereinbarungen.

Häufig wird dabei allerdings übersehen, dass die nordischen Systeme der industriellen Beziehungen sowohl zentralisierter als auch dezentralisierter als die ihrer kontinentaleuropäischen Nachbarn sind. In Nordeuropa finden nämlich mächtige Spitzenverbände und Industriegewerkschaften in einer starken Arbeitnehmervertretung in den Betrieben¹ ihr passendes Gegenstück. Diese übernehmen im Rahmen der Friedenspflicht wichtige Funktionen bei Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene, in der Mitbestimmung oder bei der Mobilisierung von Mitgliedern. Neben ihrem Beitrag zur Legitimierung und („Bottom-up“)-Verankerung von Gewerkschaften an der Basis in den Betrieben haben die Mehrebenensysteme der industriellen Beziehungen zu kohärenten, flexiblen und korporatistisch ausgehandelten Anpassungen der Modelle an Veränderungen geführt (vgl. Abschnitt 5). Das nordische Arbeitsrecht enthält häufig Klauseln, die soziale Akteure ermächtigen, Ausnahmeregelungen, beispielsweise hinsichtlich der Arbeitszeit – sogenanntes abdingbares oder semi-dispositives Recht –, zu treffen und es bietet so auch Raum und Anreize für eine ausgehandelte Flexibilisierung.

Um die Muster der Anpassung in diesen nordischen Modellen allerdings besser verstehen zu können, müssen die Zusammenhänge zwischen dem Erwerbsleben und anderen wichtigen Politikbereichen im Auge behalten werden:

- Der Wohlfahrtsstaat basiert auf universellen, steuerfinanzierten Leistungsansprüchen zur Einkommenssicherung und einer beschäftigungsorientierten Sozialpolitik, die Arbeitnehmermobilität und Flexibilität („Flexicurity“) unterstützt.
- Es existieren viele öffentliche Dienstleistungen und ein umfangreiches Bildungs- und Infrastrukturangebot, die den Bürgern und Unternehmen günstige Ausgangsbedingungen bereitstellen und zu einem hohen Qualifikationsniveau in der Gesellschaft und zu hohen Erwerbsquoten beider Geschlechter führen.

- Es wird eine aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgt und in Ausbildung investiert.
- Die tripartistische Interessenaushandlung mit den Schlüsselthemen Konzentrierung von makroökonomischer Politik, Lohnfindung und beschäftigungspolitische Maßnahmen wird aktiv vom Staat gefördert.

Der Prozess der Staatsbildung und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates gingen in Nordeuropa folglich Hand in Hand mit einer Integration in die internationale Wirtschaftsordnung und haben diese stark beeinflusst. Durch die zunehmenden Verflechtungen zwischen Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Sozialstaat konnten nämlich weder der Staat noch die Arbeitgeber allein und ohne die Mitwirkung ihrer Gegenspieler Problemlösungen finden. Dies hat dazu geführt, dass die Gewerkschaften eine erhebliche Verhandlungsmacht und großen Einfluss erlangten.

3

Restrukturierungen zwischen Märkten und Institutionen

Wirtschaftliche und industrielle Anpassungen können nicht einfach als Produkt der Marktkräfte aufgefasst werden; in den nordischen Ländern wird sogar die solidarische Lohnpolitik – einschließlich der hohen Mindestlöhne, die von den Sozialpartnern ausgehandelt werden – als wichtig für die Produktivitätsentwicklung und Restrukturierung erachtet. Das Zusammenspiel von wirtschaftlichem Wettbewerb und koordinierter Lohnpolitik führte durch die Schaffung eines angemessenen Lohnniveaus in Nordeuropa dazu, dass unrentable Unternehmen aus dem Geschäft gedrängt wurden, und diente somit als Veksel für eine Neuverteilung der Arbeit an produktivere Unternehmen und Branchen – auch bekannt als Rehn-Meidner-Modell der „kreativen Zerstörung“ (LO 1950). Schließlich trugen die Auswirkungen strenger Umwelt- und Arbeitsauflagen zusammen mit einem hoch entwickelten, inländischen Konsumentenmarkt, der insbesondere auch den Ansprüchen von Doppelverdienerfamilien gerecht werden musste, zu der Auffassung bei, dass strenge regulative Rahmenbedingungen und anspruchsvolle Kunden als produktive Zwänge zu se-

hen seien, die die Unternehmen zu Innovationen anregen (Streeck 1992).

Dementsprechend sahen Gewerkschaften in Nordeuropa in lokalen „Beschäftigungspakten“, die auf eine nach unten gerichtete Flexibilisierung der betrieblichen Lohnkosten abzielten, keine praktikable Option. Der gesetzliche Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen war eher lax – in Dänemark gab es ihn überhaupt nicht. In den kleinen offenen Volkswirtschaften der nordischen Länder wurden Anpassungen und Mobilitätserfordernisse seit jeher mehr oder weniger als „Tatsachen des Lebens“ anerkannt. Die Arbeitskräftemobilität ist somit wesentlich höher als in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern und wurde durch die relativ großzügigen, aber zeitlich befristeten Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit (Zuckerbrot) und die obligatorische Teilnahme an aktiven Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprogrammen (Peitsche) gefördert. Diese Maßnahmen haben also sowohl zur Mobilität zwischen Berufen, Branchen und Regionen beigetragen als auch zu einer Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und zum Erwerb neuer Fähigkeiten, wenn alte überholt erschienen. Seit der keynesianisch orientierten Nachkriegszeit ist antizyklische makroökonomische Politik (trotz äußerer Zwänge) fester Bestandteil der Beschäftigungspolitik und überzeugt auch lokale Gewerkschaften von den Vorteilen einer produktivitätssteigernden Zusammenarbeit und Anpassung auf Unternehmensebene.

Der beschäftigungspolitische Anteil der Sozialpolitik wurde in den 1960er und 1970er Jahren von der Expansion des öffentlichen Sektors, weiterem Beschäftigungswachstum und sinkender Lohnungleichheit ergänzt. Durch die staatliche Absicherung individueller Risiken, die im Zusammenhang mit Umstrukturierungen standen, und die Etablierung eines angemessenen Reservationslohns führten die universellen, steuerbasierten Einkommenssicherungssysteme – die nun auch Ehegatten als unabhängige Einzelpersonen behandeln – zu einer Steigerung der weiblichen Erwerbstätigkeit und der Beteiligung der Arbeitnehmer an Rationalisierungsplä-

¹ Dieses resultiert aus dem sogenannten „single-channel“-System, d.h. der alleinigen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf der betrieblichen Ebene durch die Gewerkschaften.

nen sowie einer egalitären Lohnkoordination. Der universalistische Wohlfahrtsstaat wurde deshalb als effizientes Arrangement verstanden, das Umstrukturierungen fördert, zur Bildung von Humankapital beiträgt und für Gerechtigkeit sorgt. Im Gegensatz zu dem unter Kostendruck stehenden öffentlichen Sektor in Deutschland ist der öffentliche Dienst in den nordischen Ländern der bedeutendste Arbeitgeber für Frauen geworden und stärkt die Erwerbsbeteiligung von Frauen zudem dadurch, dass er Angebote zur Kinderbetreuung und Altenpflege zur Verfügung stellt.² Doch die Finanzierung dieser Politik war, wie die Budgetkürzungen in den 1990er Jahren schmerhaft verdeutlichten, abhängig von Wachstum, Beschäftigungssteigerung und der Ausweitung der Steuerbasis. Insbesondere Dänemark hat so erreicht, dass die indirekten Lohnkosten deutlich niedriger als in den kontinentaleuropäischen Ländern gehalten werden konnten. Das Steuer- und Transferleistungssystem, der große Bestand an guten Arbeitsplätzen und umfassenden Dienstleistungen sowie die relativ hohe Lohnuntergrenze beeinflussten die wirtschaftliche Nachfrage in einer Weise, die Unternehmen zwang, sich weiterzuentwickeln, wenn sie neues Personal anwerben oder vorhandenes halten wollten. Der arbeitsorientierte Wohlfahrtsstaat in den nordeuropäischen Ländern übernahm also eine Schlüsselrolle bei der Ausgestaltung der postindustriellen Erwerbsarbeit, die von höheren Löhnen und weniger Ungleichheit gekennzeichnet ist als der Großteil des Dienstleistungssektors in Großbritannien, den USA oder seit Kurzem auch Deutschland (Schulzen 2008). Außerdem ist auch die Erwerbsquote Geringqualifizierter in den nordischen Ländern höher als in den meisten anderen OECD-Ländern (Barth/Moene 2008).

4

Kontinental- und Nordeuropa im Vergleich

Die sozialen Marktwirtschaften in den kontinentalen und nordischen Ländern haben einiges gemeinsam, wie eine starke Sozialpartnerschaft und einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat. Doch im Gegensatz zu der Vorstellung, dass die nordischen Modelle sich in erster Linie durch „Politik gegen Märkte“ und Dekomodifizierung³

(Esping-Andersen 1985) von anderen Ländern abheben, haben jüngere Studien eher auf die Bedeutung von offenen und wettbewerblichen Produktmärkten sowie einer Rekomodifizierung der Arbeit durch Aktivierungsmaßnahmen hingewiesen (Huo et al. 2008), – d.h. also einer „Politik mit den Märkten“ (Dølvik 2008). Im Hinblick auf die inzwischen etablierte Unterscheidung zwischen koordinierten Marktwirtschaften, deren Produktionsregime sich durch firmen- und branchenspezifische Qualifikationen auszeichnen, und liberalen Marktwirtschaften, wo die Produktionsregime auf generellen Qualifikationen beruhen (Hall/Soskice 2001; Iversen 2005), befinden sich die nordischen Wirtschaftssysteme mit ihrem Augenmerk auf Umschulung, Beschäftigungsmobilität und Marktkonkurrenz zwischen den beiden Idealtypen, die mit Deutschland und den USA oder Großbritannien in Verbindung gebracht werden (Hassel 2008). Ihre Mischung aus einer Koordination durch Märkte und Hierarchien bzw. Institutionen lässt sie als hybride Gebilde erscheinen (Campbell/Pedersen 2007).

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die bismarckschen Wohlfahrtsstaaten in den kontinentaleuropäischen koordinierten Ökonomien auf den Schutz der beruflichen Qualifikation und des Einkommens des Berufstätigen in Alleinverdienerfamilien abzielten und die von Alleinverdienern abhängigen Familienangehörigen somit ruhigstellten (Iversen 2005), während die nordischen Wohlfahrtsstaaten immer stärker ihre Aufgabe darin sahen, das Familieneinkommen durch Bildungsangebote, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbsbeteiligung aller Familienmitglieder im erwerbsfähigen Alter aufrechtzuerhalten. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, dass die nordischen Länder – im Vergleich zu Deutschland mit seinen komplexen und komplizierten Finanzierungsstrukturen und seiner mehrfachen Spaltung von Bund- und Länderkompetenzen – kleine, einheitliche Gebilde mit weitaus einfacheren Regierungsstrukturen darstellen. Die Ausgangsbedingungen für Anpassungen des Arbeitsmarktes an Veränderungen unterscheiden sich folglich zwischen den Ländergruppen, obwohl man hier nicht den Wert gegenseitigen Lernens oder eines Austauschs zwischen eigentlich kontrastierenden Fällen unterschätzen sollte.

5

Die Mikrostruktur der nordischen Modelle

Gemeinsame Merkmale zwischen Deutschland und den nordischen Modellen sind die historisch starke Arbeitnehmerbeteiligung und die kooperative Zusammenarbeit auf Unternehmensebene im Hinblick auf Produktivitätsverbesserungen und Arbeitsorganisation, die in den 1970er Jahren zudem durch eine Arbeitnehmervertretung in Aufsichtsräten oder in Gremien auf Konzernebene ausgebaut wurde. Im Vergleich zu den deutschen Betriebsräten besteht ein wesentlicher Unterschied jedoch in der Rolle, die nordische Gewerkschaften als Stimme der Arbeitnehmer auf Betriebs- oder Unternehmensebene spielen. Die größere Stärke der nordischen Spitzenverbände und ihrer ebenfalls einheitlich organisierten staatlichen Gegenspieler hat offenbar zu stärker integrierten Tarifverhandlungen und Mehrebenenorganisationen geführt als im deutschen Fall. So wurde die Entwicklung von relativ koordinierten, kohärenten, gleichwohl zwischen den Sektoren und Ebenen differenzierten Arbeitnehmerstrategien vorangetrieben.

Im Vergleich zu Systemen, die überwiegend auf Tarifverträgen auf sektoraler Ebene aufbauen, führt das nordische Muster der Tarifverhandlungen – in welchem über die wichtigsten Ziele, Rahmenbedingungen und Grundlohnnerhöhungen zentral entschieden wird und Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene mit zentral vereinbarten Kriterien zur Rentabilität, Produktivität usw. übereinstimmen müssen – zu starken wirtschaftlichen Anreizen für

2 In den letzten Jahren haben die funktionierende soziale Infrastruktur und die guten Beschäftigungsauksichten Arbeitsmigranten und ihre Familien aus Europa angezogen. Die Deutschen bilden nach den Polen zurzeit die zweitgrößte Gruppe der Einwandererfamilien in Norwegen und sind die drittgrößte Gruppe von Arbeitsmigranten allgemein (UDI 2008).

3 Durch Verwendung des Begriffs „Dekomodifizierung der Arbeit“ wollte Gösta Esping-Andersen (1985) die Aufmerksamkeit auf die Tatsache lenken, dass das staatliche Einkommenssicherungssystem Arbeitnehmer davor bewahrt, ihre Arbeitskraft auf dem Markt um jedem Preis anbieten zu müssen. Damit reduziert es den Warencharakter der Arbeit und stärkt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite.

die Teilnahme von Arbeitnehmern an Innovationen und Anpassungen auf Unternehmensebene. Eine zentral vereinbarte Erhöhung des Mindestlohns und die Verfahren für Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene haben somit das gewerkschaftliche Engagement gestärkt, gewinnsteigernde Veränderungen und Umstrukturierungen zu unterstützen, da das Recht auf zusätzliche lokale Verhandlungen in vielerlei Hinsicht den entsprechenden Gewerkschaften einen Anteil im Rahmen einer gemeinsamen „Gewinnbeteiligung“ gewährt.

Die korporatistische Agenda auf Unternehmensebene umfasst deshalb tendenziell eher Themen der Angebotsseite, wie etwa Produktivität, Bildungsinvestitionen und Reorganisation von Arbeit und Produktion. Das Management sieht sich also anspruchsvollen Partnern gegenüber, mit denen es zuverlässige Abkommen treffen kann. Diese Abkommen werden gegebenenfalls von Akteuren auf höherer Ebene legitimiert, falls die Zustände sich verschlechtern. Darüber hinaus haben die oben erwähnten semi-dispositiven Klauseln im Arbeitsrecht die betrieblichen Akteure angeregt, Anpassungen an nationale Anforderungen zu diskutieren und so Anreize für eine „ausgehandelte Flexibilisierung“ geschaffen.

Die Kombination von zentralen und dezentralen Strukturen sowie die enge Verknüpfung zwischen Tarifverhandlungen und Arbeitnehmervertretung auf betrieblicher Ebene haben zu mehr Flexibilität geführt, wie – und auf welcher Ebene – Themen behandelt werden können. Sie bietet in den letzten Jahren auch den Rahmen für eine zentral gesteuerte Dezentralisierung der Tarifverhandlungen. Da die Ebene, auf der Verhandlungen über verschiedene Themen geführt werden können, nach oben oder unten verschoben werden kann, sind Themen und Ebenen voneinander abgekoppelt, was einen gewissen Spielraum für eine differenzierte Anpassung an den Grad der De- und Re-Zentralisierung ermöglicht (wie z. B. in den jüngsten Spitzengesprächen über die Reform der Zusatzversorgung in Norwegen). Insbesondere in Schweden und Dänemark zeichnete sich in den letzten Jahren eine recht weitreichende Dezentralisierung von Tarifverhandlungen ab, und zwar einschließlich solcher grundlegenden Fragestellungen wie Arbeitsentgelt und Arbeitszeit. Diese Dezentralisierung führte zu einer weiteren Ausdehnung

des Konzepts von flexiblen lokalen Anpassungen, ohne dass das Risiko eines Arbeitskonfliktes auf Unternehmensebene entstehen würde (Stokke/Thörnquist 2001). Solche Prozesse haben innerhalb der zentral vereinbarten Ziele, Verfahren und Substitutionsvorschriften zu einer erheblichen Individualisierung der tatsächlichen Entlohnungsmuster geführt (Stokke 2008). Außerdem hat das Erbe des Kollektivismus auch die Einführung von individualisierten Human-Ressource-Management-Ansätzen eher erleichtert als behindert (Strøby Jensen 2007).

Insgesamt scheint es so, als ob die Umstrukturierungen als Ergebnis von Tarifverhandlungen in gegliederten „single channel“-Systemen mit mehreren Ebenen – wie in den nordischen Ländern – weniger anfällig für Widerstände und Konflikte und eher Anreiz für eine breite Arbeitnehmerbeteiligung sind als die Strukturen in weniger gegliederten Systemen der industriellen Beziehungen.

6

Krisen, externer Druck und Erneuerung

In den 1980er und 1990er Jahren hatten die nordeuropäischen Länder zu verschiedenen Zeiten mit massiven Wirtschaftskrisen zu kämpfen. Der nordische „Dritte Weg“ schien zu erodieren, was in der beträchtlichen Kapitalflucht in Schweden im Jahr 1990, dem Sturz der schwedischen Krone und dem Ausstieg des Arbeitgeberbündnisses (SAF) aus allen sozialen Dialogen mit der Forderung nach einer marktorientierten Lohnfindung zum Ausdruck kam. Unter diesem Druck beschloss die schwedische Regierung im Alleingang, die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft zu beantragen – ein Beispiel, dem bald auch Finnland, Norwegen und Island folgten. Besonders in der Gewerkschaftsbewegung sah man in diesem Schritt einen weiteren Nagel im Sarg des nordischen Modells.

Während heute Krisen in Nordeuropa als Produkt externer Kräfte im Zuge von Globalisierung und europäischer Integration verstanden werden, galten die Krisen in den 1980er und 1990er Jahren als weitgehend hausgemacht (Martin 2000). Nachdem die Sozialdemokratie ihre Vorherrschaft Ende der 1970er Jahre schlechend

einbüßte, änderte sich das politische Klima in den 1980er Jahren bedeutend. In den meisten Ländern kam es zu einem Machtwechsel von linken zu Mitte-Rechts-Regierungen. Unabhängig von der jeweiligen Regierungsbildung verursachte allerdings ein politisches Versagen bei der Deregulierung der Finanzmärkte riesige Blasen auf den Finanz- und teilweise auch Immobilienmärkten. Die rigorose Geldpolitik – mit sehr hohen Zinssätzen –, die für einen wirtschaftlichen Ausgleich sorgen sollte, verursachte letzten Endes starke wirtschaftliche Kontraktionen und zweistellige Arbeitslosenraten. Diese Entwicklung fiel zusammen mit hoher Inflation, Währungsabwertungen, stagnierenden Reallöhnen und Koordinationsversagen in den Verhandlungssystemen. Das Koordinationsversagen war unter anderem Folge von Rivalitäten zwischen Gewerkschaften im privaten und öffentlichen Sektor, die wiederum mit Veränderungen in den gewerkschaftlichen Machtverhältnissen und Sichtweisen zur Lohngleichheit im Zuge des Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zusammenhingen.

Während liberal-konservative Regierungen die Entwicklungen in den 1980er Jahren besonders in Dänemark, Norwegen und Finnland und schließlich auch in Schweden grundlegend beeinflussten, bildeten sozialdemokratische Parteien zur Zeit der wirtschaftlichen Umstrukturierung und Erholung in den 1990er Jahren verstärkt wieder die Regierungen. Einige einschneidende Anpassungen waren bereits von den konservativen Regierungen umgesetzt worden, aber grundlegende soziale Reformen, die wirtschaftliche Neuorientierung, die Beschneidung von Sozialleistungen und Angleichungen an die Europäische Union und den Europäischen Wirtschaftsraum waren noch unerledigt geblieben. Unabhängig von der Regierungszusammensetzung führte diese Zeit der Krise und Transformationen, begleitet von technologischen Revolutionen, Postindustrialisierung und Eingliederung in den europäischen Binnenmarkt, zu einem größeren Spielraum der Marktkräfte in vielen Bereichen und leitete auch innerhalb der Arbeiterbewegung Modernisierungsprozesse ein.

Die Stellung der Gewerkschaften im politischen System war geschwächt und ihre Beziehungen zu den als arbeitnehmerfreundlich geltenden Regierungen hatten häufig gelitten, nicht zuletzt in Schweden,

wo die Gewerkschaften bei Reformen des Rentensystems nicht beteiligt wurden. Jedoch führte die Wahrnehmung der Krise als nationaler Notstand in der Arbeiterbewegung zu einer breiten Akzeptanz von Veränderungen. Zudem drohte von der damaligen Opposition, der rechten Zentrumspartei, ein noch weitergehender Abbau des nordischen Modells im Falle eines Machtwechsels. Schließlich hatte man wohl auch einfach Glück, dass die wirtschaftliche Erholung in den 1990er Jahren genau in den Zeitraum des internationalen Wirtschaftsaufschwungs fiel, dessen Auswirkungen in der nordeuropäischen Wirtschaft mit kleinen Binnenmärkten stärker zum Tragen kamen als in den größeren kontinental-europäischen Ländern.

Im Schatten der EU und der Globalisierung ebnete so die Wechselwirkung zwischen inländischen Krisen und Druck von außen den Weg für bedeutende Veränderungen in der makroökonomischen Steuerung und Regulierung und in den Tarifverhandlungen. Neben einer erheblichen Deregulierung auf der Angebotsseite der Wirtschaft und einer Neugestaltung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Leitlinien ermöglichten diese Anpassungen den nordischen Modellen letztlich, die Krisen mit im Gegensatz zu vorher eingeschränkten, aber stärkeren und flexibleren Strategien zu überwinden.

7

Viele Wege führen nach Rom

Die Akteure in den nordischen Ländern reagierten auf die Krisen in den 1980er Jahren mit ganz unterschiedlichen institutionellen Anpassungen. Während Finnland und Norwegen Tarifverhandlungen im Einklang mit ihrer Tradition der dreiseitigen Konzertierung rezentralisierten, wurden sie in Dänemark und Schweden dezentralisiert und um neue Formen der Koordinierung auf sektoraler Ebene erweitert. Bezuglich der nationalen Lohnpolitik haben jedoch alle nordischen Länder den Euro-Normen und Lohnsteigerungen bei ihren wichtigsten Handelspartnern in Europa wachsende Aufmerksamkeit gewidmet. In mehreren Bereichen wurde die Dauer von Vereinbarungen auf drei Jahre und in einigen Fällen sogar auf vier Jahre verlängert. Außerdem wurden bedeutende

Reformen in den Organisationsstrukturen durchgeführt, die u. a. auch in zahlreichen Gewerkschaftsfusionen und innergewerkschaftlichen Neuordnungen endeten (Waddington 2003).

Angeführt von den Dänen wechselten alle nordischen Länder um 1990 zu Systemen mit quasi festen Wechselkursen, die sich zunächst an der Deutschen Mark und dann am Euro orientierten, und setzten massiv die Zinspolitik als Mittel ein, um disziplinierenden Einfluss auf die Lohnfindung auszuüben. Dies hatte zur Folge, dass die Gewerkschaften durch die Anhebung der Zinsen seitens der zunehmend unabhängig waltenden Zentralbanken quasi abgestraft wurden, wenn die Lohninflation in einem Land über das deutsche bzw. europäische Niveau anstieg – ein Ausdruck der Europäisierung der Wirtschaftspolitik. Abgesehen von Finnland sind die nordischen Länder bisher auch noch nicht der Euro-Zone beigetreten, sodass sie die nationale Zinspolitik für inländische Stabilisierungsmaßnahmen nutzen können. Im Gegensatz zu den großen Euro-Ländern konnten die kleinen, einheitlich organisierten nordischen Staaten ziemlich schnell wieder einen ausgeglichenen Haushalt erreichen und damit einen gewissen Spielraum für den Einsatz makroökonomischer Maßnahmen zur Ankurbelung der Arbeitskräfte-nachfrage während der wirtschaftlichen Erholung in den 1990er Jahren gewinnen.

Neben steigenden Reallöhnen führte das Sicherheitsgefühl der Haushalte durch das doppelte Einkommen aus der Erwerbstätigkeit beider Partner (und das universalistische System der sozialen Sicherheit) vermutlich auch zu einer höheren Neigung, Geld auszugeben und die Nachfrage anzuregen als im deutschen Fall, wo die Sparquoten außergewöhnlich hoch liegen (Soskice/Carlin 2008).

Der Staat übernahm in Nordeuropa zwar eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Anpassungen im Tarifsystem in den Krisenzeiten, aber die erheblichen Sparmaßnahmen – beispielsweise kürzte Schweden in den frühen 1990er Jahren seinen Haushalt um rund 10 % – und die anschließenden Reformen im System der sozialen Sicherung hätten wohl kaum ohne die engen, wenn auch nicht immer konsensualen Beziehungen zu den Spitzenverbänden des Arbeitsmarktes stattfinden können. Als der Staat schließlich bei der Verwirklichung wichtiger sozialer Ziele immer abhängiger von den Sozialpartnern wurde, wie bei der

Bekämpfung des Anstiegs von krankheitsbedingten Fehlzeiten und der Ausgrenzung spezieller Gruppen aus dem Erwerbsleben, kam es zu einer Wiederbelebung der tripartistischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik.

Besonders in Dänemark haben der verstärkte Einsatz von Aktivierungsmaßnahmen, strengere Zumutbarkeitskriterien und eine verkürzte Dauer der Arbeitslosenleistungen – allerdings immer noch auf einem vergleichsweise hohen Ausgleichsniveau – einen zentralen Beitrag zur Wende auf dem Arbeitsmarkt geleistet. In den letzten Jahren wurden derartige Ansätze auch von kostensenkenden und auf Aktivierung zielenden Reformen im Rentensystem untermauert.

Im Gegensatz zu der Annahme, dass die Globalisierung und die europäische Integration eine dezentralisierte und flexible Lohnfindung verlangen, zeigen die unterschiedlichen Strategien nordeuropäischer Anpassung die widersprüchlichen Erfordernisse der Globalisierung (Hyman 1994). Neben dem Druck zu mehr Flexibilität auf der Mikroebene haben auch die Öffnung der Volkswirtschaften und die Sachzwänge der Geldpolitik die Notwendigkeit, über einen gewissen Spielraum für makroökonomische Anpassungen zu verfügen, verstärkt (Dølvik 2004). Mit solch widersprüchlichen Zwängen konnten die nordeuropäischen Tarifverhandlungssysteme mit zwei Ebenen in den letzten Jahren relativ gut umgehen. Die Arbeitgeber in Nordeuropa mussten ihre Absicht, den Arbeitsmarkt zu deregulieren, in den 1990er Jahren zugunsten des direkten Ziels aufgeben, wieder die Kontrolle über das aggregierte Lohnwachstum durch koordinierte Lohnverhandlungen zu erlangen. Allerdings stellten sie letzten Endes dennoch fest, dass auch die Rahmenbedingungen, Kriterien und die Friedenspflicht in den Tarifverträgen ein günstiges Umfeld für eine ausgehandelte Flexibilisierung und diverse Strategien zur Entwicklung von Humankapital in Unternehmen boten. Die Rufe nach einem radikalen Wandel oder der Ablösung des nordischen Modells sind deshalb schwächer geworden. So hat die 2006 an die Macht gekommene Mitte-Rechts-Koalition in Schweden ihre ursprüngliche Forderung nach einer Deregulierung des Arbeitsmarktes aufgegeben. Die strategische Implikation scheint hier zu sein, dass effiziente Koordination und Artikulation funktionale Alternativen zu Arbeitsmarkt-

deregulierungen darstellen können (Lindgren 2006), die für die Arbeitgeber nach wie vor die bevorzugte Option sind. Diese Strategie geht dann nicht auf, wenn die Gewerkschaften nicht kooperieren. Die erneute zunehmende Wertschätzung der nordischen Modelle konnte jedoch nicht verhindern, dass die neue Mitte-Rechts-Regierung das von den Gewerkschaften verwaltete System der Arbeitslosenversicherung (Ghent-System) einschränkte und die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften verteuerte, was in den letzten Jahren zu erheblichen Einbußen beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad und den Einnahmen geführt hat.

Die nordischen Länder haben es also geschafft, sich den veränderten Gegebenheiten anzupassen und konnten sowohl ihre Arbeits- und Wohlfahrtsmodelle als auch die politische Fähigkeit bewahren, Einfluss auf die Nachfrageseite auszuüben und die egalitäre Lohnstruktur auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Sie verfolgten aber auch – teilweise als Anpassung an den europäischen Binnenmarkt – eine erhebliche Liberalisierung der Angebotsseite ihrer Volkswirtschaften. Dies hat sie näher an die angelsächsischen Länder im Hinblick auf Regulierung der Produktmärkte und des Wettbewerbsrechts rücken lassen als die kontinentaleuropäischen Länder (Conway et al. 2005). Im Gegensatz hierzu haben die auf Aktivierung abzielenden Reformen des deutschen Sozialstaats in den letzten Jahren zwar auch die Beschäftigung gefördert, aber offenbar zum Preis einer steigenden

sozialen Ungleichheit und einer Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie auf dem Arbeitsmarkt (Hassel 2008). Mit zunehmender Migration und Entsendung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten der EU wird auch in den nordischen Ländern ein wachsender Niedriglohnsektor zum Problem und verweist auf die Notwendigkeit eines angemessenen Mindestlohns auf europäischen Arbeitsmärkten. Dieses Thema ist durch die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes in den Fällen *Laval* und *Rüffert*, bei denen die schwedische und deutsche Art und Weise der Lohnfindung als unvereinbar mit den Bestimmungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft erklärt wurde, zum gemeinsamen europäischen Problem geworden. Zur gleichen Zeit scheint das ausufernde Kapitalwachstum an der Spitze der Einkommensskala sich ebenfalls zu einem gesamt-europäischen Problem, das auch die nordischen Staaten einschließt, zu entwickeln, was die Notwendigkeit von Innovationen sowohl am unteren als auch am oberen Ende der Einkommensskala belegt.

gungen für Anpassungen und Reformen in den nordischen kleinen und offenen Volkswirtschaften günstiger als im wiedervereinigten Deutschland sind. Trotzdem scheint es im Hinblick auf den jüngsten Aufschwung in der deutschen Wirtschaft erwähnenswert, dass in den nordischen Ländern nahezu Vollbeschäftigung erreicht wurde, ohne dass niedrige Lohnniveaus oder niedrigproduktive Sektoren in einer solchen Größenordnung hingenommen wurden, wie es derzeit in Deutschland der Fall ist. Mit Blick auf die demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitskräfteangebots und eine mögliche Arbeitnehmerknappheit auf europäischen Arbeitsmärkten in den nächsten Jahren könnten Voraussetzungen für eine Beseitigung, zumindest einen Rückbau segregierter Arbeitsmärkte geschaffen werden, obwohl eine verstärkte Einwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten diese Aufgabe auch erschweren dürfte. Trotzdem scheint man sich aktuell einem Wendepunkt in der europäischen Arbeitsmarktpolitik zu nähern, an dem eine grundsätzliche Entscheidung fallen muss: Entweder setzt man die aktuellen Trends fort und gelangt damit fast irreversibel zu einem Europa zweier Klassen, analog zu den Verhältnissen in den USA, oder aber man leitet Maßnahmen ein, die den aufkommenden Arbeitskräftemangel nutzen, um die Qualität der Arbeit und die Löhne am unteren Ende der Skala zu verbessern.

8

Die nordischen Modelle – Orientierung für Deutschland?

Es kann nicht bestritten werden, dass die wirtschaftlichen und politischen Bedin-

LITERATUR

- Barth, E./Moene, K. O.** (2008): The Equality Multiplier. Paper at the Conference "The Nordic Model: Solutions for Continental Europe's Problems?", Center for European Studies, Harvard, 9.–10. Mai 2008, download: http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/nordic_papers.html
- Campbell, J./Pedersen, O. K.** (2007): The Varieties of Capitalism and Hybrid Success. Denmark in the Global Economy, in: Comparative Political Studies 3, S. 307–332
- Conway, J. V./Nicoletti, J./Nicoletti, G.** (2005): Product Market Regulation in OECD Countries 1998 to 2003, OECD Economics Department Working Paper 419
- Dølvik, J. E.** (2004): Industrial relations under EMU: Are Renationalization and Europeanization two sides of the same coin?, in: Martin, A./Ross, G. (Hrsg.): Euros and Europeans. Monetary integration and the European Model of Society, Cambridge, S. 278–308
- Dølvik, J. E.** (2008): The Negotiated Nordic Labour Markets: From Bust to Boom, download: http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/nordic_papers.html
- Esping-Andersen, G.** (1985): Politics against Markets, Princeton
- Hall, P./Soskice, D.** (Hrsg.) (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford
- Huo, J./Nelson, M./Stephens, J. D.** (2008): Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox, in: Journal of European Social Policy 1, S. 5–20
- Hassel, A.** (2008): Liberalizing a coordinated market economy: The transformation of the German welfare and employment regime, download: http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/nordic_papers.html
- Hyman, R.** (1994): Introduction: Economic Restructuring, Market Liberalism and the Future of National Industrial Relations Systems, in: Hyman, R./Ferner, A. (Hrsg.): New Frontiers in European Industrial Relations, London, S. 1–14
- Lindgren, K.-O.** (2006): Roads from unemployment. International complementarities in Product and Labor Markets, Doctoral Dissertation, Uppsala
- Iversen, T.** (2005): Capitalism, Democracy and Welfare, Cambridge
- Martin, A.** (2000): The Politics of Macroeconomic Policy and Wage Negotiations in Sweden, in: Iversen, T./Pontusson, J./Soskice, D. (Hrsg.): Unions, Employers and Central Bank, Cambridge, S. 232–260
- Sapir, A.** (2005): Globalization and the Reform of European Social Models, Bruegel Policy Brief 1
- Schulzen, T.** (2008): Minimum Wage Protection. Current German and European Debates. Presentation at Fafo Østforum, Oslo, 3. Juni, download: http://www.fafo.no/Oestforum/080603/thorsten_schulzen.pdf
- Soskice, D./Carlin, W.** (2008): German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions, download: http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/nordic/nordic_papers.html
- Stokke, T.** (2008): The Anatomy of Two-tier Bargaining Models, in: European Journal of Industrial Relations 7, S. 7–24
- Stokke, T./Thörnquist, C.** (2001): Strikes and Collective bargaining in the Nordic Countries, in: European Journal of Industrial Relations 3, S. 245–267
- Streeck, W.** (1992): Social Institutions and Economic Performance: Studies in Industrial Relations in Advanced Capitalist economies, London/Beverly Hills
- Strøby Jensen, C.** (2007): Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark – fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt, Copenhagen
- Utlendingsdirektoratet (UDI)** (2008): Tall og Fakta, Utlendingsdirektoratet, Oslo
- Waddington, J.** (Hrsg.) (2003): Restructuring Representation. The Merger Process and Trade Union Structural Development in Ten Countries, Bruxelles