

**W
I
P**

WIP Schwerpunktheft:

Arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit

**Dänemark, die Niederlande und die Bundesrepublik
Deutschland im Vergleich**

Helmut Zaiser

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

**WIP Occasional Paper Nr. 9 –
1999/2000**

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

Helmut Zaiser

Lehrstuhl für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

ISBN 3 - 927604 - 89 - 5

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 2000
Helmut Zaiser

ARBEITSMARKTPOLITISCHE WANDLUNGSFÄHIGKEIT: DÄNEMARK, DIE NIEDERLANDE UND DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND IM VERGLEICH

Abstract

Die positive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung in Dänemark und den Niederlanden lässt sich unter anderem auf einen beschäftigungspolitisch und wohlfahrtsstaatlich eingebetteten Wandel der Arbeitsmarktpolitik zurückführen. Das Fehlen eines solchermaßen qualifizierbaren arbeitsmarktpolitischen Wandels in der Bundesrepublik kann als eine Ursache für die vergleichsweise schlechte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformanz sowie als ein Bestandteil des allgemeinen politischen Immobilismus in Deutschland betrachtet werden.

Im vorliegenden Beitrag erfolgt eine begrifflich-konzeptionelle Erfassung des Politikfeldes `Arbeitsmarktpolitik´ und ein Vergleich der jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken. Dessen Gegenstand ist die komparative Konstrastierung von Wandel und Beständigkeit der verschiedenen Formen von Arbeitsmarktpolitik.

Auf dieser Grundlage werden Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Fähigkeit zum arbeitsmarktpolitischen Wandel in den drei Vergleichsländern herausgearbeitet.

Vorwort von Josef Schmid

Mit dem Beitrag von Helmut Zeiser wird eine Thematik aufgearbeitet, die sich in mehrerlei Hinsicht mit den Aktivitäten der Professur Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse trifft:

- Zum einen ist es die Arbeitsmarktpolitik,
- zum anderen der internationale Vergleich sowie schließlich
- die Problematik der Übertragbarkeit bzw. des Lernens von anderen.

Ein Blick in die bislang vorgelegten Papiere der WiP-Reihe belegt dies.

Das Vorgehen von Helmut Zeiser ist nun insofern bemerkenswert, als er seine Analyse der Arbeitsmarktpolitik dreier Länder dezidiert auf der Folie des Regime-Ansatzes von Günter Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin) durchführt und mit den ausgewählten Ländern zwei vielfach zitierte Referenzfälle aufarbeitet. Gerade dadurch gewinnt der Beitrag an komparativem Profil, da es zwar zu den Niederlanden oder zu Dänemark alleine oder im Vergleich zur Bundesrepublik eine Reihe von Arbeiten gibt, aber bislang alle drei Fälle kaum gleichzeitig aufgearbeitet worden sind. Darüber hinaus wird die Fragestellung in einer sehr systematischen Weise behandelt, d.h. entlang eines Schemas aus Variablen zur Arbeitsmarktpolitik und ihrem politisch-ökonomischen Kontext. Hier könnte sicherlich der eine oder andere Aspekt ergänzt oder vertieft werden, aber das ist nicht das primäre Anliegen des Beitrages; ebenso wenig ist es die statistische Analyse. Eher greift die Arbeit (implizit) auf die Methodik der Comparative Case Study oder der Konfigurationsanalyse zurück.

Eines der wesentlichen Ergebnisse des Beitrages, wonach es in der Bundesrepublik eine Reihe von Hemmschwellen gibt, die eine Reform und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik verhindern, fügt sich ebenfalls ein in weitere Ergebnisse aus den Forschungen zur Arbeitsmarktpolitik und zum Wohlfahrtsstaatsvergleich, die derzeit hier¹ – und natürlich auch andernorts - bearbeitet werden: Zunehmend ist für das Modell Deutschland die Ambivalenz der Kontinuität, die Schwäche der früheren Stärke erkennbar. Ob die derzeit eingeleiteten Reformen aus diesem ehernen Gehäuse ausbrechen können oder darin gefangen bleiben wird sich zeigen.

¹ Der Beitrag steht in einem engen Zusammenhang zu dem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Literaturprojekt zur Aktualisierung des Bandes Wohlfahrtsstaaten im Vergleich (erscheint 2001).

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	6
2. Zu Methode und Erklärungsraster.....	9
3. Arbeitsmarktpolitik in Vergleichender Fallbeschreibung.....	11
3.1. Rahmenbedingungen: Politische, sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Taxonomie.....	11
3.2. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt.....	13
3.3. Arbeitsmarktpolitik.....	18
3.3.1. Zwischen Beschäftigungssystem und Wohlfahrtsstaat: Einordnung und Abgrenzung.....	18
3.3.2. Politikwandelorientierter Vergleich der Arbeitsmarktpolitiken.....	22
4. Arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit: Ein abgegrenztes Erklärungsraster.....	26
4.1. Funktionalitätsbedingungen korporatistischer Arbeitsbeziehungen: Machtverhältnisse und Politikstil.....	26
4.2. Arbeitsmarktpolitik: Abstimmung zwischen Beschäftigungssystem und Wohlfahrtsstaat.....	33
4.3. Krisenwahrnehmungsmuster und Beschäftigungsziel.....	37
5. Zusammenfassung.....	39
6. Literatur.....	45

1. EINLEITUNG²

Insbesondere aus heutiger Perspektive erscheint die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland der 70er und 80er Jahre im internationalen Vergleich verhältnismäßig niedrig. Wirtschaftlich führte der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gleich am Beginn der 90er Jahre zu einer nachfragegestützten Ausdehnung eines Binnenkonjunkturhochs. Das zeitliche Aufeinandertreffen eines Wachstumseinbruchs in für die weltwirtschaftliche Entwicklung maßgeblichen Ländern mit dem Abklingen des Binnennachfragebooms gilt als Hauptursache für die Stärke des Anstiegs der Arbeitslosenquote nach 1991 von rund fünfeinhalb auf knapp acht Prozent im Jahre 1993, ein Wert um den sie sich bis 1995 einpendelte. Gründe für die stärkere Zunahme der dann anhaltend höheren Arbeitslosigkeit in den neuen gegenüber den alten Bundesländern wurden in den wirtschaftsstrukturellen Entwicklungsunterschieden ausgemacht und als arbeitsmarktbezogene Konsequenz der Wirtschaftssystemtransformation des Beitrittsgebietes gesehen. Entgegen hergebrachter altbundesrepublikanischer Politikmuster kam es mit dem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einer hauptsächlich auf die neuen Bundesländer ausgerichteten massiven Ausweitung aktiver Arbeitsmarktpolitik, die bereits ab Mitte der 90er Jahre wieder entscheidend zurückgeführt wurde (vgl. Heinelt/Weck, 1998; Schmid, J., 1998a: 152-163). Nach 1995 stieg die Arbeitslosenquote auf ein Niveau von neunehalb bis zehn Prozent.

Ebenfalls seit Mitte der 90er Jahre wird hierzulande sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch im wissenschaftlichen Diskurs verstärkt auf Länder mit positiveren Arbeitsmarktentwicklungen verwiesen. Sie werden als beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch erfolgreiche "Vorbilder" angesehen, von denen zu lernen sei. Bisher sind dies ausschließlich Länder, die schon vor Beginn der Transformationsprozesse in Ostmittel- und Osteuropa zum Ende der 80er Jahre als westliche Industrieländer klassifiziert wurden. Obwohl jedes dieser "Modelle" einen spezifischen Weg zu einer sich verbessernden Arbeitsmarktlage beschreitet, lassen sie sich, nun tatsächlich abstrahierend betrachtet, wohl in zwei Gruppen einteilen (vgl. dazu etwa: Werner, 1998b: 13): Die erste Gruppe bilden Länder, deren Arbeitsmärkte durch hohe Lohndifferenzen, Niedriglohnsektoren und geringen Kündigungsschutz gekennzeichnet sind. Korrespondierend mit einer schwachen Stellung der Gewerkschaften, werden die Arbeitsverträge überwiegend auf Unternehmensebene ausgehandelt. Flankiert von lediglich kurzfristigen Lohnersatzleis-

²Mein Dank für anhaltende Förderung und Unterstützung, ohne die dieser Beitrag nicht entstanden wäre, gilt Werner Lang und Josef Schmid. Für weitere Anmerkungen und Hilfen danke ich Susanne Blancke.

tungen sowie Bedürftigkeitsprüfungen für den Bezug von Sozialleistungen wird so eine hohe, als beschäftigungsfördernd erachtete, Arbeitsmarktflexibilität erreicht.

Hauptvertreter der ersten Ländergruppe sind die USA und Großbritannien, weshalb der durch die aufgelistete Merkmalskombination gekennzeichnete Beschäftigungspfad als "angelsächsisch" bezeichnet sei. Die "angelsächsische" Arbeitsmarktinstitutionalisierung basiert jedoch, etwa mit der besonders ausgeprägten Orientierung an Individualismus und Liberalismus, auf kulturellen und normativen Grundlagen, die sich tiefgreifend von beispielsweise kontinentaleuropäischen unterscheiden. Die Folgen dieser Wertorientierungen und Institutionalisierungen, etwa "Armut bei Arbeit", lassen eine Übertragung "angelsächsischer" institutioneller Arrangements und Politikinhalt auf anders geprägte Länder über ein kritisches Maß hinaus als nicht angemessen erscheinen (vgl. dazu auch Goos/Schmid, 1999).

Zur zweiten Gruppe von "Beschäftigungswundern" gehören Länder mit einer weniger individualistisch-liberalistischen Kultur und entsprechend anderen Wertorientierungen. Die Arbeitsmärkte dieser Länder sind durch geringere Lohndifferenzen und höheren Kündigungsschutz gekennzeichnet. Die Gewerkschaften haben nicht nur bei der kollektiven Lohnfindung, sondern auch beim Zustandekommen der für die zweite Ländergruppe charakteristischen arbeitsbezogenen Sozialpakete eine konstitutive Funktion. Die Institutionalisierung des Arbeitsmarktes geht einher mit gegenüber der ersten Gruppe höheren Lohnersatzleistungen und einer ausgebauteren Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Da in den beiden Ländergruppen Arbeitsmarktflexibilität mit unterschiedlichen Mitteln erreicht wird, kann von einer 'funktionalen Äquivalenz' beider Beschäftigungspfade gesprochen werden. Der Beschäftigungspfad der zweiten Gruppe wird in erster Linie durch Dänemark und die Niederlande repräsentiert, so dass er als "kontinentaleuropäisch" benannt werden kann.

Fragestellung, Arbeitsplan und Hypothesen

Der Beschäftigungserfolg der Niederlande und Dänemarks wird unter anderem auf einen beschäftigungspolitisch und wohlfahrtsstaatlich eingebetteten längerfristigen Wandel der Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt.

Vor diesem Hintergrund lautet die für den anvisierten Vergleich zentrale Fragestellung: Warum war in den Niederlanden und in Dänemark ein solchermaßen qualifizierbarer Wandel der Arbeitsmarktpolitik möglich? Und warum war in der Bundesrepublik Deutschland ein derartiger arbeitsmarktpolitischer Wandel bisher nicht möglich? Dahinter steht auch die Frage der Übertragbarkeit arbeitsmarktpolitischer Konzeptionen, Programme und Maßnahmen von einem Land auf ein anderes.

Der methodisch-theoretische Bezugsrahmen des Antwortversuchs wird im nächsten Kapitel transparent gemacht. Er wird von der Methode der Vergleichenden Analyse ähnlicher Fälle und von einem abgegrenzten Erklärungsraster auf Basis des politisch-institutionalistischen Ansatzes gebildet.

Der überwiegend deskriptive dritte Teil besteht zunächst aus einer vergleichenden politischen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Taxonomie der drei Länder sowie einer interpretierenden Gegenüberstellung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklungen. Daran anschliessend findet eine konzeptionelle Erfassung der Stellung des Politikfeldes 'Arbeitsmarktpolitik' als Querschnittspolitikfeld zwischen Beschäftigungssystem und Wohlfahrtsstaat statt. Die Kontrastierung von Wandel und Beständigkeit der Formen von Arbeitsmarktpolitik in ihren verschiedenen Bereichen ist Gegenstand des darauf folgenden Vergleichs der Arbeitsmarktpolitiken.

Auf dieser Grundlage wird innerhalb des abgegrenzten Erklärungsrasters die Darlegung einer Anzahl von erklärenden Zusammenhängen zwischen politischen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Unterschieden der Vergleichsländer einerseits sowie ihrer differierenden arbeitsmarktpolitischen Wandlungsfähigkeit andererseits möglich: Wie im ersten Erklärungsabschnitt herausgearbeitet werden kann, ist die für arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit wichtige Funktionalität der dänischen wie der niederländischen Arbeitsbeziehungen gegeben. Dies deshalb, weil in beiden Ländern ein konsensualer Politikstil gepflegt wird, eine Verschiebung von Machtverhältnissen zu Ungunsten der Gewerkschaften stattfand und eine potentielle Dysfunktionalität des Interessenvermittlungssystems der Arbeitsbeziehungen gegebenenfalls mit Eingriffen aus dem Regierungssystem überdeckt werden kann. In Deutschland gibt es keine Möglichkeit der Staatsintervention, um die tatsächliche Dysfunktionalität der Arbeitsbeziehungen zu beheben, welche durch ein machtpolitisches Patt zwischen den Tarifparteien bei verhältnismäßig konfliktorischem Politikstil bedingt ist.

Im zweiten Erklärungsteil wird die Abhängigkeit längerfristiger arbeitsmarktpolitischer Wandlungsfähigkeit von einer Kompatibilität der arbeitsmarktpolitischen mit den beschäftigungspolitischen und wohlfahrtsstaatlichen institutionellen Arrangements aufgezeigt. Sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden wirken die an veränderte Arbeitsmarktbedingungen angepassten Steuersysteme und Finanzierungs- wie Leistungsmodi der sozialen Sicherung sowie die Organisationsformen der politisch-administrativen Systeme wandelfördernd. Was Deutschland angeht, so entstehen vor allem aus dem Zusammenhang zwischen dem Finanzierungs- und Leistungsmodus der sozialen Sicherung und der föderalistischen Organisation des politisch-administrativen Systems Hemmnisse hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Wandlungsfähigkeit.

Der letzte Erklärungsabschnitt hat arbeitshypothetischen Charakter: Es geht um die Vermutung eines Zusammenhangs zwischen Krisenwahrnehmungsmustern, der Priorität des Beschäftigungszieles in der wirtschaftspolitischen Präferenzordnung eines Landes und dessen arbeitsmarktpolitischer Wandlungsfähigkeit.

Schließlich erfolgt eine Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse mit ergänzenden Bemerkungen.

2. ZU METHODE UND ERKLÄRUNGSRASTER

Vergleichende Analyse ähnlicher Fälle

Die Methode, nach deren Leitlinien im weiteren vorgegangen werden soll, ist die der Vergleichenden Analyse ähnlicher Fälle. Eine Vergleichende Analyse ist idealiter eine hypothesenorientierte „systematische Untersuchung einer optimalen Fallzahl mit einer sorgfältig eingegrenzten Reihe von Variablen“ (Aarebrot/Bakka, 1992: 52). Als Reaktion auf die Frage, wieviele Fälle jeweils innerhalb einer einzelnen Untersuchung vergleichbar sind, werden bei einem Vergleich ähnlicher Fälle in einem "most similar cases design" eher weniger Fälle „mit möglichst viel Ähnlichkeiten bei grundlegenden Struktureigenschaften (z. B. kapitalistische Ökonomie, politische Demokratie, Öffentlichkeit) in die Untersuchung“ (Schmidt, 1988: 19) einbezogen. Die Ähnlichkeiten begründen die Vergleichbarkeit der Fälle. Der Grad der Ähnlichkeit von Fällen kann daran gemessen werden, inwiefern die Fälle in Typologien jeweils demselben Typus zugeordnet werden können.

Erweitert politisch-institutionalistisches Erklärungsraster

Das anvisierte Erklärungsraster basiert auf einem politisch-institutionalistischen Erklärungsansatz (vgl. Schmidt, 1993). Aufgrund der, in einem engeren Sinne institutionalistischen, entscheidungsstrukturellen Komponente des Ansatzes (vgl. Schmidt, 1983: 457) werden institutionelle Bedingungen als Hauptbestimmungsfaktoren des politischen Prozesses (‘politics’) und der Politikinhalt (‘policy’) betrachtet.

Eine ‘politische Institution’ sei hier als eine begrenzt adaptive rahmenartige Struktur definiert, deren Form von der Konvention bis zur Internationalen Organisation reichen kann, in der dauerhaft und wertfundiert nach mindestens einer bestimmten Regel verfahren wird. Demzufolge bezieht sich der im weiteren geltende Institutionsbegriff auf den Bedeutungsgehalt der Polity-Dimension von Politik, welche re-

ben den Institutionen selbst auch die ihnen zugrundeliegenden Werte umfasst (vgl. zum Institutionsbegriff etwa Waschkuhn, 1994: 188-193).

Institutionen führen zu Erwartungen und zur Verringerung von Unsicherheit. Durch sie werden Handlungsalternativen auf einen von den Grenzen der Verfahrensregeln abgesteckten Korridor beschränkt und selektiert. Die stets auf eine bestimmte Weise strukturierten Institutionen prägen, ermöglichen oder fördern Vereinbarungen bzw. Entscheidungen bestimmter Art, während sie andere hemmen oder ausschließen (vgl. etwa Schmidt, 1995: 428-430). Ihre – vor allem aus funktionalistischer Perspektive – daraus ableitbare Funktion besteht darin, das politisch-administrative System vor einer über dessen Adaptationsfähigkeit hinausgehenden Belastung zu schützen. Im politisch-administrativen Subsystem findet die Regulierung von Interessenkonflikten, die Leitung gemeinsamer Problembearbeitung durch öffentliches Handeln und das Treffen von verbindlichen Wertentscheidungen für das Gesamtsystem 'Gesellschaft' statt (vgl. etwa Waschkuhn, 1995: 237-240).

Einer der wesentlichsten Beiträge der Vergleichenden Politikwissenschaft zur Arbeitsmarktforschung geht auf Arbeiten von Fritz W. Scharpf, Günther Schmid zusammen mit Bernd Reissert, Manfred G. Schmidt sowie G. Therborn in den 80er Jahren zurück und kann der Theorieströmung des Politischen Institutionalismus zugeordnet werden. Es handelt sich um ein zumindest für die 70er und 80er Jahre erklärungskräftiges Muster zur politisch-institutionalistischen Miterklärung von Unterschieden bei wirtschaftspolitischer Strategiefähigkeit, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolg und beim Ausmaß institutionalisierter aktiver Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern (vgl. dazu Schmidt, J., 1998a: 147-149). Darin enthaltene Hypothesen werden an den gegebenen Stellen erläutert und dienen als engerer Orientierungsrahmen für das unter 4. ausgeführte abgegrenzte Erklärungsraster.

Die wichtigsten nicht entscheidungsstrukturellen Erklärungsfaktoren sind die der klassensoziologischen Wurzel des Politischen Institutionalismus entstammenden Machtverhältnisse (Schmidt, 1983: 457-458) und der das Erklärungsraster über den Politischen Institutionalismus hinaus erweiternde Politikstil (vgl. Richardson, 1982). Mit dem Politikstil ist die Art des politischen Konfliktaustrages gemeint, die vom Grad der Konflikthaftigkeit des Verhältnisses zwischen den jeweils involvierten Akteuren abhängt (vgl. zum Politikstilansatz auch Lang, 1993: 257-260).

Im Zuge eines Hypothesentestes geht es unter 4. um die Frage, welchen Beitrag das Erklärungsraster beziehungsweise Hypothesenbündel zur Erklärung unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Wandlungsfähigkeit in Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland während der 80er und 90er Jahre leisten kann.

3. ARBEITSMARKTPOLITIK IN VERGLEICHENDER FALLBESCHREIBUNG

3.1. RAHMENBEDINGUNGEN: POLITISCHE, SOZIO-ÖKONOMISCHE UND SOZIO-KULTURELLE TAXONOMIE

Politische und sozio-kulturelle Taxonomie

In Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland fand etwa zwischen Mitte der 60er und Anfang der 70er Jahre eine überdurchschnittlich ausgeprägte gesellschaftliche Entwicklung hin zu einer stärkeren Individualisierung und Pluralisierung in Verbindung mit einem entsprechenden Wertewandel statt (vgl. dazu etwa Hradil, 1994: 92-93).

Kennzeichnend für die Struktur der niederländischen Gesellschaft war vor Beginn dieser Entwicklung deren `Versäulung': „Als "Säulen" werden die quer zu den "modernen" Teilsystemen (Wirtschaft, Politik, Erziehung usw.) verlaufenden, konfessionellen und ideologischen Segmentierungen der niederländischen Gesellschaft bezeichnet" (Ganßmann/Haas, 1998: 8). Das nicht besonders hohe Maß an Kommunikation und sonstiger Interaktion zwischen den hierarchisch strukturierten Säulen war in erster Linie eine Sache ihrer Spitzenvertreter. Es war auch in den Niederlanden, wo die eingangs angeführten sozio-kulturellen Veränderungen vergleichsweise am stärksten waren und wirkten: „Die christlich-konservative Ordnung wurde von der "permissive society" abgelöst, die Säkularisierung machte die Gesellschaft [...] zu einer der am wenigsten religiösen Europas, und Feminismus sowie Frauenbewegungen erstarkten" (Becker, 1998: 14). Im Zuge dieses Wandels setzte ein Prozess der `Entsäulung' der niederländischen Gesellschaft ein. Dennoch wirkt die Versäulung in der Institutionalisierung des politischen Systems des Landes fort. Dieser Sachverhalt bietet ein Beispiel für eine gewisse Trägheit von Institutionen gegenüber vorerst kurzfristigeren sozio-kulturellen Veränderungen.

Die Regierungssysteme der drei zu vergleichenden Länder werden dem `parlamentarisch-demokratischen' Typus zugeordnet und sind jeweils Teil von politischen Systemen, die als `liberal-demokratisch' typisiert werden. Auf eine Differenzierung der strukturellen Mechanismen der Konfliktregulierung und des Entscheidungsprozesses in Ländern mit liberal-demokratischen politischen Systemen hebt der Mehrheits-Konsensus-Faktor der Typologie politischer Systeme westlicher Demokratien von Arend Lijphart ab (vgl. Gabriel, 1994: 13-14; Nohlen, 1994: 495). Dabei wird zwischen `Mehrheits- bzw. Wettbewerbsdemokratien', `Konkordanz- bzw. Konsensdemokratien' und diesbezüglich gemischten politischen Systemen unterschieden.

In einer Konkordanzdemokratie wie jener der Niederlande bleiben der Interessenwettbewerb und das Mehrheitsprinzip bestehen, verlieren aber beim Interessenausgleich und der Entscheidungsfindung an funktionaler Signifikanz. In den Vordergrund tritt das Erreichen einer Konsensentscheidung, was von elaborierten Kompromisstechniken und hohen Konsensbildungsschwellen flankiert wird. Dem entspricht die Beteiligung von Minderheiten am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sowie die Einbindung kleinerer Parteien in Mehrparteienregierungen. Hier wird die Wechselwirkung zwischen der ursprünglichen Versäulung und der niederländischen Konkordanzdemokratie deutlich: Ohne die Herausbildung einer konsensualen Tradition bei konkordanzdemokratischer Institutionalisierung des politischen Systems hätten „die voneinander getrennten Säulen ein gemeinsames Dach, den [...] Staat der Niederlande“ (Lepszy, 1997: 335) vermutlich nur sehr viel schwieriger tragen können.

Das Königreich Dänemark ist bezüglich seiner Bevölkerung, Kultur und Sozialstruktur ein sehr homogenes Land. In einer gewissen Wechselbeziehung damit wurden dort schon vor den sozio-kulturellen Veränderungen der 60er und 70er Jahre „die sozialen, die politischen und die Persönlichkeitsrechte nicht nur auf alle sozialen Schichten, sondern auch auf das weibliche Geschlecht ausgedehnt, im europäischen Vergleich jeweils recht früh und umfassend [...]“ (Fuhrmann, 1999: 9). Dieser Sachverhalt deutet auf eine gleichzeitig überdurchschnittliche Pluralität der dänischen Gesellschaft hin.

Ihren politischen Ausdruck findet die gesellschaftliche Pluralität in Verbindung mit dem Gleichstellungsideal zunächst in einer möglichst umfassenden Berücksichtigung der vielfältigen Interessen. Als institutionelle Umsetzung dessen weist Dänemark, entgegen der Lijphartschen These, nach der sich aus einer kulturell homogenen Gesellschaft eine Mehrheits- bzw. Wettbewerbsdemokratie herausbilde, ein konkordanzdemokratisches politisches System auf. Genauer repräsentiert das politische System mit dem „[...] Typus der nordischen Konsensdemokratie, deren Stabilität historisch auf Kompromissen zwischen den politischen Repräsentanten verschiedener sozialer Gruppen und Interessen fußt [...]“ (Nannestad, 1997: 53) eine spezifische Form einer Konkordanzdemokratie.

Gemäß des Föderalismus-Unitarismus-Faktors der Lijphartschen Typologie können politische Systeme entweder `unitarisch` - das heißt zentralistisch – oder `föderativ` bzw. föderalistisch organisiert sein. Die Niederlande sind diesbezüglich einem Mischtyp zuzuordnen. Wie in Anbetracht der räumlichen Größe und bevölkerungsbezogenen Homogenität des Landes eher zu erwarten, ist das politische System Dänemarks zentralistisch organisiert.

Einerseits war die Bundesrepublik Deutschland bis zum Beitritt der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik sowohl kulturell als auch sozialstrukturell weniger heterogen als die Niederlande vor Beginn der Entsäulung. Andererseits war das Land diesbezüglich nie so homogen wie Dänemark.

Politisch ist Deutschland ein unitarischer Bundesstaat. Die Organisationsform des politischen Systems wird als 'kooperativer Föderalismus' bezeichnet:

„Den schrittweisen legislativen Kompetenzeinbußen der Länder(parlamente) steht in Deutschland ein wachsender Einfluß der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen auf die Bundesgesetzgebung gegenüber, der vor allem bei einer "oppositionellen" Mehrheit im Bundesrat zum Ausdruck kommt und das Parteienkonkurrenzsystem relativierende konkordanzdemokratische Tendenzen stärkt“ (Ismayr, 1997: 45).

Beim deutschen System handelt es sich demnach um eine föderalistische Mehrheitsdemokratie, bei der der Interessenwettbewerb gegenüber dem -ausgleich vorherrscht. Eine Orientierung an einem Grundkonsens wurde bis vor nicht allzu langer Zeit zwar noch häufiger angemahnt, war aber nie so ausgeprägt wie gerade in den Niederlanden oder in Dänemark.

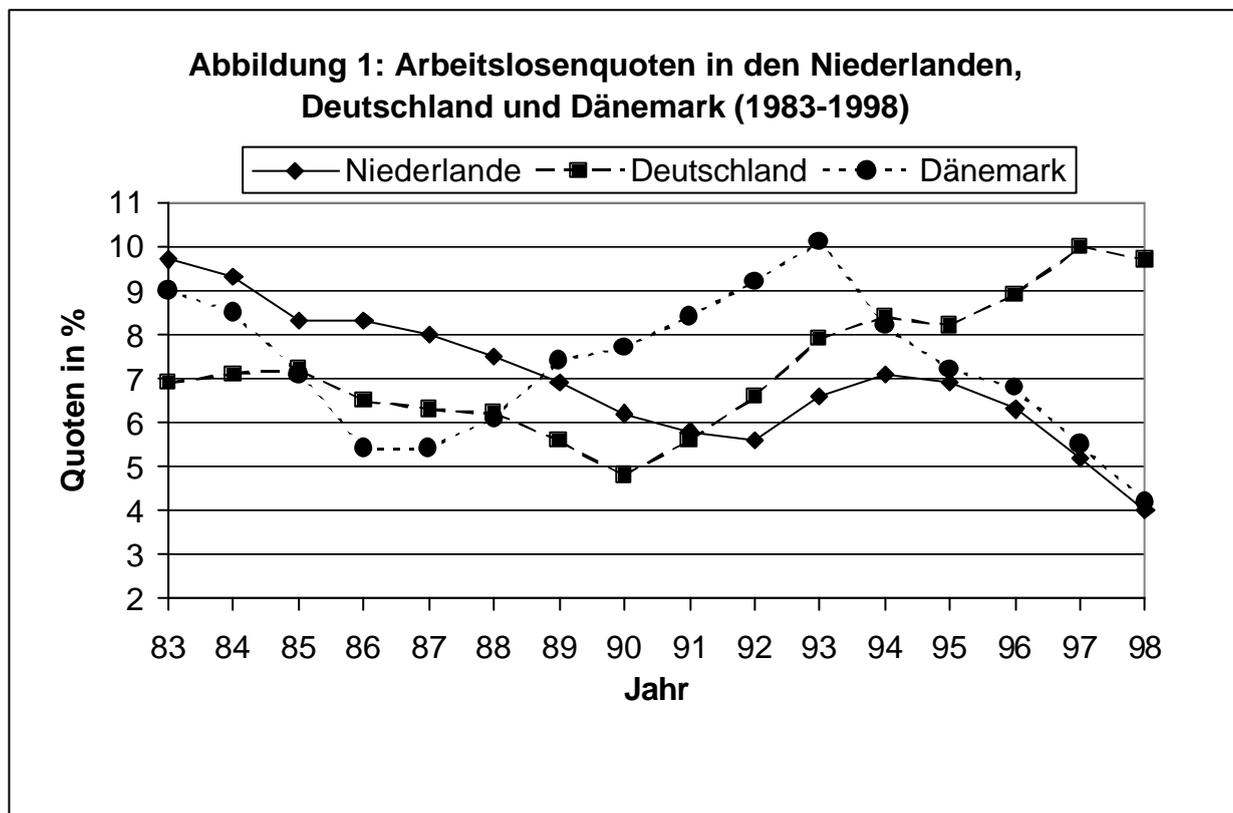
Wirtschaftliche Taxonomie

Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor stieg zwischen 1983 und 1996 in Deutschland von 53,6 % auf 59,1 % an, in Dänemark von 64,3 % auf 69 % und in den Niederlanden von 66,9 % auf 73,8 %. Bei Deutschland kann man mit einem Beschäftigungsanteil im Industriesektor von 37,5 % im Jahre 1996 noch eher von einem Industrieland sprechen, wogegen die Niederlande noch mehr als Dänemark inzwischen wohl als Dienstleistungsland betrachtet werden müssen (OECD Labour Force Statistics 1976-1996).

Während die Volkswirtschaften Dänemarks und der Niederlande als klein eingestuft werden, umfasst die deutsche Volkswirtschaft bereits einen großen Binnenmarkt. Der Exportanteil der niederländischen Wirtschaft betrug 1973 schon 45,4 % und stieg bis 1980 auf 51,1 % und bis 1991 weiter auf 54,0 %. Die entsprechenden Zahlen lauten für Dänemark 29,0 %, 33,3 % sowie 37,2 % und für Deutschland 21,8 %, 26,4 % sowie 33,6 % (stat. Anhang Europäische Wirtschaft 66/1998). Dies bedeutet, dass die Bundesrepublik außenwirtschaftlich weniger verletzlich ist als Dänemark und insbesondere die Niederlande. Darin liegt einer der Hauptgründe, weshalb beide räumlich kleineren Länder von den mit sogenannten "externen Schocks" verbundenen Rezessionsphasen um 1974/75 ("1. Ölkrise"), 1981/82 ("2. Ölkrise") und 1992/93 härter getroffen wurden als Deutschland.

3.2. ENTWICKLUNG VON BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMARKT

Anhand einer Betrachtung der Strukturen von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Vergleichsländern ließe sich zeigen, dass beispielsweise der niederländische Fall unter Umständen positiver wahrgenommen wird als es der Wirklichkeit entspricht. So wird etwa die 'breite Arbeitslosenquote' des Jahres 1996, die neben den statistisch als arbeitslos erfassten Personen auch Frührentner, Sozialhilfeempfänger, Teilnehmer an subventionierten Beschäftigungsmaßnahmen sowie berufs- und erwerbsunfähige Menschen umfasst, für Deutschland mit circa 22 % angegeben.³ Dagegen gehen die Angaben über diese Größe für die Niederlande nicht unwesentlich auseinander. Während sie laut J. Visser bis 1996 auf 21 % gesunken sein soll⁴, betrug sie G. Schmid zufolge im Jahre 1994 noch 27,1 %⁵ und war damit deutlich höher als die deutsche mit gut 20 %. Angesichts der gegebenen Fragestellung liegt der Schwerpunkt dieses Abschnittes jedoch auf einer, ansatzweise interpretierenden, vergleichenden Beschreibung der *Entwicklung* der Beschäftigungslagen und Arbeitsmärkte.

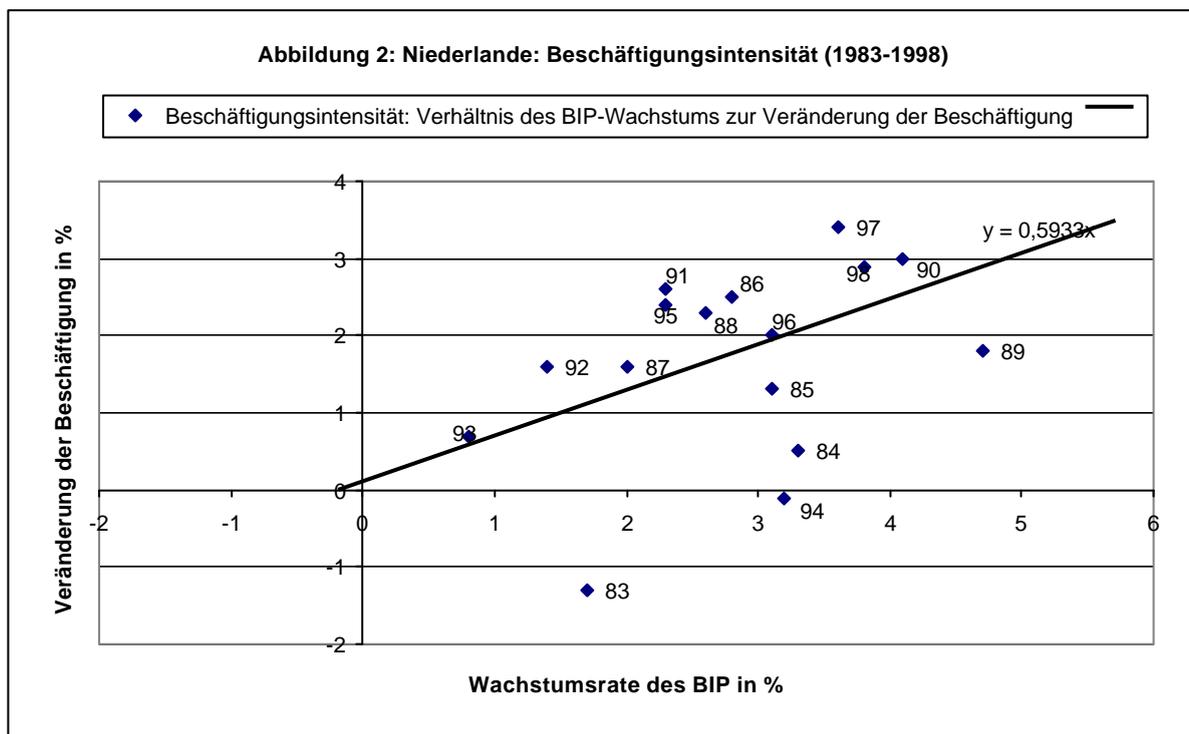


Wie üblich beginnt eine solche Deskription mit einem Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosenquoten (vgl. Abb. 1). Im vorliegenden Zusammenhang ist in erster Linie die Beachtung der Unterschiede bei den Tendenzen der einzelnen Entwicklungen wichtig. Die niederländische Arbeitslosenquote ging im Beobachtungszeitraum, mit Ausnahme der Periode zwischen 1992 und 1994, zumindest tendenziell ste-

³ vgl. die Quoten für Deutschland bei Schmid, G., 1997: 313-315 aufgrund von Arbeit + Beruf 2/96 und IAB-Kurzberichten

⁴ vgl. Visser, 1998: 273; ohne Quellenangabe

tig zurück. In Dänemark kehrte sich ein nach 1987 einsetzender Trend zur Massenarbeitslosigkeit, wie schon einmal nach 1983, um. Die dänische und niederländische Arbeitslosenquote sind inzwischen auf im internationalen Vergleich sehr niedrige Werte gefallen. Nachdem Deutschland die "2. Ölkrise", bezogen auf die Arbeitslosenquote, noch am besten überstanden hatte, und die Quote zunächst zumindest tendenziell sank, stieg sie nach 1990 jeweils sprunghaft zunächst auf ein Niveau um 8 % und dann nochmals auf eines zwischen 9,5 % und 10 % an. Während die Entwicklung der Arbeitslosenquote für die Niederlande im gesamten Beobachtungszeitraum und für Dänemark nach 1993 wieder positiv bewertet werden kann, ist ihr stufenweise ansteigender Verlauf inzwischen für Deutschland in negativer Weise kennzeichnend.

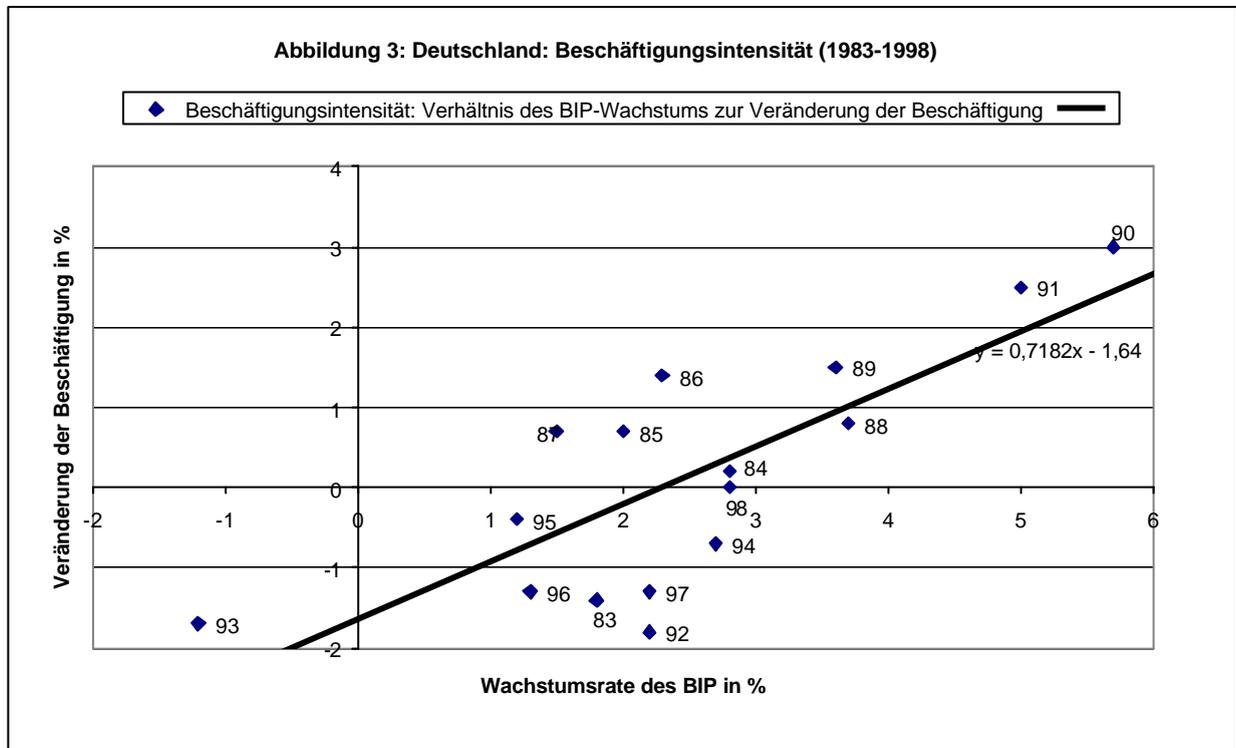


An den Beschäftigungsveränderungen bzw. den Änderungsraten der Erwerbstätigkeit (in den Abb. 2-4 für jedes Jahr als y-Koordinate abgetragen) lässt sich zeigen, dass die positive Entwicklung der niederländischen Arbeitslosenquote nicht an einer etwaigen Beschäftigungsabnahme liegt: „Zwischen 1983 und 1993 wiesen die Niederlande [...] das höchste Beschäftigungswachstum der Europäischen Union auf“ (Werner, 1998a: 11) und liegen diesbezüglich auch seit 1995 wieder in der Spitzengruppe der OECD-Mitglieder.⁶

⁵ vgl. Schmid, G., 1997: 313-315 aufgrund von OECD Labour Force Survey

⁶ Die Datenquellen der Aussagen in und aufgrund von Werner, 1998a sind: Centraal Bureau voor de Statistiek; Europäische Kommission; Eurostat, verschiedene Veröffentlichungen, verschiedene Jahrgänge; IAB-Berichte; OECD, verschiedene Reihen, verschiedene Jahrgänge.

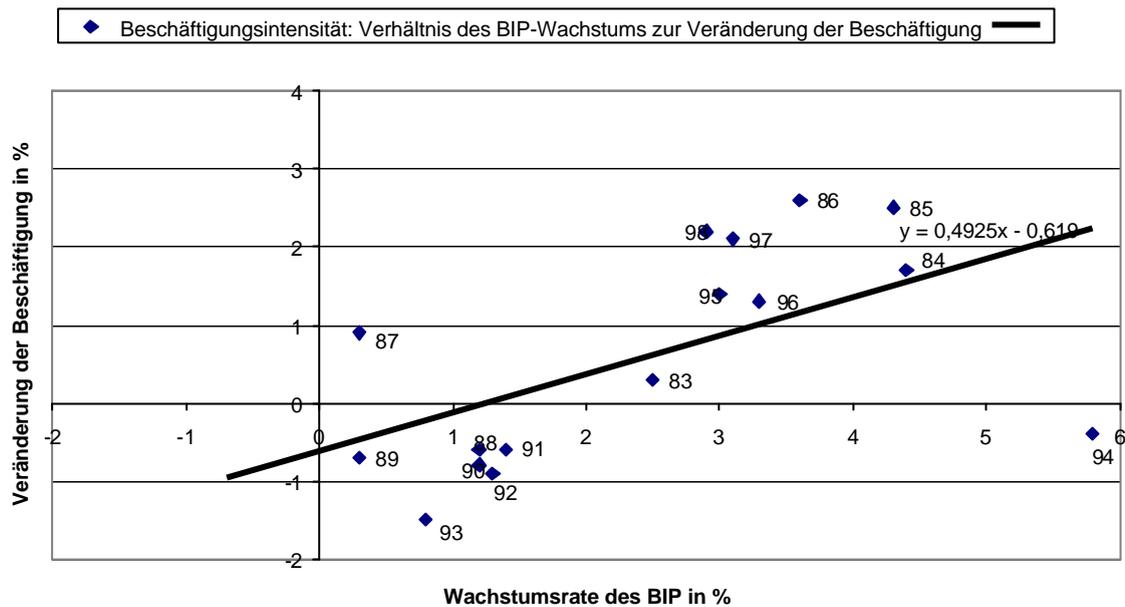
Im Vergleich mit dem westlichen Nachbarland hatte Deutschland schon zwischen 1983 und 1992 ein schwächeres Wachstum der Beschäftigung, bevor diese zwischen 1993 und 1997 stetig zurückging und erst 1998 gegenüber dem Vorjahr wieder konstant blieb.



Wenn für Dänemark teilweise eine schwächere Beschäftigungsentwicklung als für Deutschland und zwischen 1988 und 1994 ein Beschäftigungsrückgang verzeichnet wird, ist dabei hauptsächlich zu berücksichtigen, dass das Land mit der höchsten Rate aller EU-Mitgliedsstaaten eine Erwerbsquote vorzuweisen hat, die zumindest nicht stetig steigen kann (vgl. Werner, 1998b: 9)⁷

⁷ Außer den unter Fußnote 2 genannten Datenquellen basieren die Aussagen in und aufgrund von Werner, 1998b auf: Eigenberechnungen Heinz Werner; US Bureau of Labor Statistics; US Department of Labor.

Abbildung 4: Dänemark: Beschäftigungsintensität (1983-1998)



Bezüglich eines möglicherweise erklärenden Zusammenhanges zwischen den unterschiedlichen Beschäftigungsbilanzen und den jeweiligen Entwicklungen des Wirtschaftswachstums (in den Abb. 2-4 für jedes Jahr als x-Koordinate abgetragen) erscheint mir eine Dateninterpretation am zutreffendsten, die sich neben Dänemark, den Niederlanden und – als Referenzfall – Deutschland noch auf die USA und Großbritannien bezieht:

„Bei der Beschäftigungszunahme liegen die USA und die Niederlande weit vorne. Ist dies auf ein höheres Wirtschaftswachstum zurückzuführen? Im betrachteten Zeitraum sind die Unterschiede nicht so groß, daß das Wirtschaftswachstum die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit erklären könnte. [...] Erst in den letzten Jahren war in den anderen Ländern die Wirtschaftslage deutlich besser als in Deutschland. Diese hatte auch einen positiven Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung“ (Werner, 1998b: 10).

Eine notwendigerweise differenziertere Betrachtung des Verhältnisses zwischen Wachstum und Beschäftigung zeigt, dass in den Niederlanden die Beschäftigungsschwelle am niedrigsten ist.⁸

Über den gesamten Beobachtungszeitraum ist die deutsche Beschäftigungsintensität am höchsten.⁹ Jedoch ist „für die letzten Jahre bei Deutschland (West) ein zunehmendes Auseinanderklaffen des Wirtschaftswachstums mit der Beschäftigungsentwicklung festzustellen. [...] Die Produktivität hat also in

⁸ Die Beschäftigungsschwelle ist der Wert des BIP-Wachstums ab dem – im ex-post-Durchschnitt des Beobachtungszeitraums – die Beschäftigung zunimmt. In den Abbildungen ist dies der Wert des BIP-Wachstums, bei dem die Regressionsgerade die x-Achse schneidet. Sie liegt in Deutschland über 2 %, in Dänemark über 1 %, während in den Niederlanden sobald Wachstum vorhanden war auch die Beschäftigung wuchs.

⁹ „Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung kann ausgedrückt werden durch die Beschäftigungsintensität: Wie verändert sich die Beschäftigung, wenn sich das BIP zum Beispiel um ein Prozent erhöht (oder verringert)?“ (Werner, 1998b: 6). Abbildungsbezogen bedeutet dies: Je steiler die Regressionsgerade, desto höher die Beschäftigungsintensität.

Deutschland in den letzten Jahren verstärkt zugenommen“ (Werner, 1998a: 12). Ein Faktor zur Klärung dieses Sachverhalts hängt mit der Wirtschaftsstruktur zusammen: Die Produktivität im Verarbeitenden beziehungsweise Industriesektor, der in Deutschland gegenüber vergleichbaren Ländern einen hohen Anteil hat, wächst schneller als im Dienstleistungssektor. Beschäftigungswirksam wird allenfalls der Wachstumsanteil, der über den Produktivitätsfortschritt hinausgeht.

Eine vergleichende Analyse des BIP *pro Kopf* ergibt, dass weder die Produktivitätsdifferenz noch die Lohnentwicklung (vgl. zu letzterem Becker, 1998: 17-18) Hauptgründe für die unterschiedliche Beschäftigungsentwicklung in den Vergleichsländern sein können. Die hohe Arbeitsmarktleistung der Niederlande lässt sich in erster Linie aus dem dort zunächst stagnierenden und erst neuerdings leicht zunehmenden Arbeitsvolumen ableiten: „Steigende Beschäftigungszahlen bei konstantem oder gar sinkendem Arbeitsvolumen können nur so interpretiert werden, daß massive Arbeitsumverteilung mit entsprechender Einkommensumverteilung stattgefunden hat“ (Schmid, G., 1997: 313). Der Umverteilungsprozess vollzog sich weniger über allgemeine Arbeitszeitverkürzungen als vielmehr über den Ersatz von Vollzeit- durch Teilzeitarbeitsstellen. Ein Vergleich der Entwicklung des Anteils der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1983 und 1996 unterstreicht die Triftigkeit der Analyse. Während der Teilzeitanteil in Deutschland nur leicht zunahm (von 12,6 % auf 16,3 %) und der dänische auf einem höheren Niveau zurückging (von 23,3 % auf 21,5 %), stieg er in den Niederlanden, auch in einer Wechselwirkung mit der Entwicklung des Dienstleistungssektors, von 21 % auf 36,5 % an (vgl. zu den Teilzeitquoten Bertelsmann 1998: 219).¹⁰ Dennoch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Niederlanden wie in Deutschland mit jeweils knapp 50 % unverändert hoch, wohingegen Dänemark mit rund 30 % die niedrigste Langzeitarbeitslosigkeit in Europa aufweist (vgl. Werner, 1998b: 4).

3.3. ARBEITSMARKTPOLITIK

3.3.1. Zwischen Beschäftigungssystem und Wohlfahrtsstaat:

Einordnung und Abgrenzung

In Anlehnung an die Konzeptualisierungsebene eines Beschäftigungssystemanalyserasters von Günther Schmid (vgl. Schmid, G., 1997: 305-307) sollen nun Formen von `Arbeitsmarktpolitik` als Inhalte ei-

¹⁰ Gerade bei unterschiedlichen Teilzeitquoten ist das Arbeitsvolumen (AV) ein gegenüber den Änderungsraten der Erwerbstätigkeit zu präferierendes Beschäftigungsmaß. Ein Indikator für das AV ist die in einem Wirtschaftsgebiet innerhalb eines bestimmten Zeitraums geleistete Arbeitszeit pro Kopf.

nes Querschnittspolitikfeldes herausgearbeitet werden, das zwischen dem Beschäftigungssystem als Ausprägung der kapitalistischen Ökonomie und dem `Wohlfahrtsstaat´ als strukturellem Kapitalismuskorrektiv liegt. Dabei wird die wechselwirksame Verknüpfung des arbeitsmarktpolitisch beeinflussten Beschäftigungssystemteils mit dessen wohlfahrtsstaatlichem Rahmen ansatzweise aufgezeigt. Dies lässt sich auch mit einer Sichtweise vereinbaren, nach der sich wohlfahrtsstaatliche Politiken aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken zusammensetzen.

Günther Schmid versteht unter Beschäftigungssystemen „das Ensemble von Institutionen und darauf einwirkenden Politiken, die das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung simultan determinieren“ (Schmid, G., 1997: 305). Beschäftigungssysteme bestehen jeweils aus zwei, lediglich analytisch getrennten, interagierenden Subsystemen: dem `Produktionssystem´ und dem `Arbeitsmarktsystem´.

Im Produktionssystem werden Entscheidungen über die Produktion, in Abhängigkeit von makroökonomischen Größen wie der Nachfrage und den Zinssätzen, gefällt. Deren Steuerung wird von Akteuren bestimmt, die ihre Entscheidungen im Rahmen institutioneller Spielregeln treffen: im Falle der Nachfrage unter anderem von den privaten und öffentlichen Haushalten und bei den Zinssätzen von der Zentralbank. Im weiteren werden die produktionssystembezogenen Wirtschaftspolitiken, wie Fiskal- und Geldpolitik, als Beschäftigungspolitik bezeichnet.

Beschäftigungsentscheidungen sind nicht proportional an Produktionsentscheidungen gekoppelt und werden auf dem Arbeitsmarkt gefällt. „Die Spielregeln und Anreize, die zu Beschäftigungsentscheidungen führen“ (Schmid, G., 1997: 306) konstituieren das Arbeitsmarktsystem. Mit dem Begriff `Arbeitsmarktpolitik´ werden hier diejenigen Politiken bezeichnet, die auf die vier analytisch getrennten Teilsysteme des Arbeitsmarktsystems wirken, die sich gegenständlich überschneiden bzw. wechselwirksam verknüpft sind:¹¹

- das System der industriellen Beziehungen, für das ich die Bezeichnung als System der Arbeitsbeziehungen bevorzuge;
- das System der sozialen Sicherung,
- das Bildungssystem und
- das System der privaten Haushalte.

¹¹Alternativ zur definitorischen Trennung von `Beschäftigungspolitik´ und `Arbeitsmarktpolitik´ scheint es plausibel, Arbeitsmarktpolitik als arbeitsmarktsystembezogenen komplementären Teil von Beschäftigungspolitik aufzufassen.

Es sollte ebenfalls eine Unterscheidung berücksichtigt werden, die im weiter zu beschreibenden Beschäftigungssystemanalyseraster so nicht getroffen wird:

„Bezieht sich *passive Arbeitsmarktpolitik* auf die individuelle finanzielle Sicherung bei eingetretener Arbeitslosigkeit, so soll durch *aktive Arbeitsmarktpolitik* personenbezogen der Eintritt von Arbeitslosigkeit verhindert oder eine Wiedereingliederung in Beschäftigung erreicht werden“ (Heinelt/Weck, 1998: 41).

System der sozialen Sicherung

Als erstes der vier Teilsysteme des Arbeitsmarktsystems sei das System der sozialen Sicherung erwähnt. Schon dessen Benennung als System der *sozialen* und nicht etwa der *Einkommenssicherung* zeigt an, dass sich das Beschäftigungssystem und der Wohlfahrtsstaat im Arbeitsmarktsystem überschneiden.

Die wohlfahrtsstaatspolitische und –theoretische Seite des Arbeitsmarktsystems lässt sich anhand der Wohlfahrtsstaatstypologie aufzeigen, wie sie von G. Esping-Andersen in seinem Primärwerk "The Three Worlds of Welfare Capitalism" ausgeführt wurde (vgl. zusammenfassend Schmid, J., 1998b). Deren Haupttypologisierungskriterium ist der Grad an Dekommodifizierung, den ein Wohlfahrtsstaat bietet. Mit 'Dekommodifizierung' ist die Abschwächung des von Marktmechanismen determinierten Warencharakters menschlicher Arbeit sowie materieller Güter durch wohlfahrtsstaatliche Politiken gemeint. 'Liberales' Wohlfahrtsstaaten weisen ein geringes, 'konservative' ein mittleres und 'sozialdemokratische' ein hohes Maß an Dekommodifizierung auf. Dementsprechend wird beim liberalen Wohlfahrtsstaatstyp

„vor allem die Rolle des freien Marktes und der Familie betont; soziale Anspruchsrechte sind niedrig angesiedelt, ja mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden [...]. Der konservative Typ [...] interveniert zwar stärker, freilich eher temporär aus staatspolitischen, paternalistischen Gründen. Er ist ferner stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert, d. h. soziale Rechte sind an [...] Status gebunden. [...] Die sozialdemokratischen Regimes [...] sind universalistisch ausgerichtet, es wird Gleichheit auf höchstem Niveau angestrebt, und die Anspruchsgrundlage bilden soziale Bürgerrechte“ (Schmid, J., 1996: 57).

Im Rahmen der Esping-Andersenschen Typologie stellen die USA den realtypischen Repräsentanten des liberalen, Schweden des sozialdemokratischen und die Bundesrepublik Deutschland des konservativen Wohlfahrtsstaatstypus dar. Mit den entsprechenden Merkmalen und der nach Esping-Andersen dritthöchsten Dekommodifizierungskapazität handelt es sich beim dänischen Wohlfahrtsstaat um ein sozialdemokratisches Regime. Aufgrund der als am vierthöchsten eingestuften Dekommodifizierungsleistung konnte auch der niederländische Wohlfahrtsstaat zumindest bis zu Beginn der 90er Jahre noch

als abgeschwächt sozialdemokratisch gelten (vgl. Hupe, 1993: 362). Wie unter 4.2. erläutert wird, weist er auch ansonsten neben konservativen Grundcharakteristika noch besonders wesentliche nicht konservative Merkmale auf.

Das den unmittelbaren Anlass zum Wohlfahrtsstaatsexkurs gebende Arbeitsmarktteilsystem der sozialen Sicherung wird selbst in drei Subsysteme zergliedert: In das System der Lohnersatzleistungen, das der Staat über die Festlegung der Bezugsbedingungen von Lohnersatzleistungen, den Modus ihrer Finanzierung, ihrer Höhe und Bezugsdauer beeinflusst und das dekommodifizierende „Alternativen zum marktformigen Einkommen in Risikofällen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) anbietet“ (Schmid, G., 1997: 307).

Dann in das Subsystem der Regulierung von Arbeitsverträgen, dessen Dekommodifizierungsbeitrag etwa aus dem Kündigungsschutz und verbindlichen Arbeitszeitregelungen besteht.

Desweiteren in den Arbeitsmarktssystemort der Öffentlichen Beschäftigung, an dem der Staat als Arbeitgeber selbst Beschäftigungsentscheidungen trifft.

System der privaten Haushalte

Indem im System der privaten Haushalte Entscheidungen über das Arbeitsangebot getroffen werden, stellt es ein weiteres Arbeitsmarktteilsystem dar. Das Ausmaß des Arbeitsangebotes hängt wiederum auch von der wohlfahrtsstaatlichen und der dem Subsystem selbst immanenten Dekommodifizierungsleistung ab. Eine direkt auf die Privathaushalte bezogene arbeitsmarktpolitische Maßnahme besteht in der Arbeitsvermittlung.

Bildungssystem

Inwieweit die Qualifikationen der Arbeitsanbieter den Anforderungsprofilen auf der Arbeitsnachfrage-seite entsprechen, hängt hauptsächlich von der Effizienz des dritten Arbeitsmarktteilsystems ab: dem Bildungssystem. Zumindest im öffentlichen Bildungsbereich wird das Gut Bildung durch weitgehende Kostenbefreiung dekommodifiziert.

System der industriellen beziehungsweise Arbeitsbeziehungen

Das vierte Teilsystem des Arbeitsmarktsystems ist das System der Arbeitsbeziehungen. Die Arbeitsbeziehungen der drei Vergleichsländer können dem 'korporatistischen' Typus zugeordnet werden, bei dem es darum geht,

„durch die Teilhabe der Verbände von Kapital und Arbeit an öffentlichen Funktionen die Regelung des Arbeitsverhältnisses in Einklang mit wirtschaftlichen Leistungsanforderungen zu bringen. [...] Die eine Variante [korporatistischer Arbeitsbeziehungen; H. Z.], die hier als *Konzertierung* bezeichnet werden soll, beruht auf der gemeinsamen Regulierung durch Staat und Tarifverbände. Die zweite Variante ist *verbandliche Selbstregulierung*, in deren Rahmen die Verbände autonom ihre Tarifpolitik mit wirtschaftlichen Erfordernissen abstimmen“ (Traxler, 1998: 236; Hervorhebungen H. Z.).

Eine Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen in korporatistischer Form ist aus demokratietheoretischer Perspektive nicht unproblematisch, denn „Korporatismus als Beteiligungsform steht [...] nicht allen gesellschaftlichen Akteuren gleichermaßen zur Verfügung“ (Grande/Lang, 1982: 343). Darüber hinaus rücken die Verbände als beteiligte gesellschaftliche Akteure in eine intermediäre Stellung und werden in öffentliche Regelungsfunktionen eingebunden (vgl. dazu auch Schmitter/Grote, 1997). Diese Institutionalisierungsform wird mit dem Argument gerechtfertigt, dass der Korporatismus gegenüber anderen Organisationsformen der Interessenvermittlung zu einer effizienteren – weil unter anderem vergleichsweise konsensualen – Konfliktregulierung führe (vgl. dazu auch Regini, 1997). Von einer Funktionalität korporatistischer Arbeitsbeziehungen soll demnach im weiteren dann die Rede sein, wenn sie in effizienter Weise zu Rahmenkollektivverträgen führen und in konzertierten Aushandlungsprozessen zu gesetzlichen Regelungen beitragen, die für die Beschäftigung im besonderen und das Gemeinwohl im allgemeinen überwiegend als förderlich wahrgenommen werden. „Dieses Gemeinwohl lässt sich jedoch nicht inhaltlich ermitteln. [...] Es stellt sich politisch, über die ihm zugrundeliegenden Entscheidungsprozeduren her“ (Grande/Lang, 1982: 342), so dass Konzertierung und verbandliche Selbstregulierung als institutionalisierte Entscheidungsstrukturen zu sehen sind.

3.3.2. Politikwandelorientierter Vergleich der Arbeitsmarktpolitiken¹²

Arbeitsbeziehungen

Als Reaktion auf die erste Wirtschaftskrise in der Bundesrepublik verabschiedete der Bundestag 1967 das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das die rechtliche Veran-

¹² Die Ausführungen in den Abschnitten 3.3.2. und 4.1. basieren auf Ash/Thomas, 1996; Becker, 1998; Braun, 1989; Ebbinhaus/Visser, 1997; Ganßmann/Haas, 1998; Heinelt/Weck, 1998; Hoffmann, 1987; Lind, 1997; Scheuer, 1998; Schmid, G., 1999; Schröder/Esser, 1999; Traxler, 1998; Visser, 1998; Werner, 1998a.

kerung der "Konzertierten Aktion" in der Einkommenspolitik beinhaltete.¹³ Diese von vornherein als übergangsweise intendierte „Form der Installierung des Bündnisses zwischen Kapital, Gewerkschaften und Staat“ (Hoffmann, 1987: 347) stellte eine freiwillige zeitweilige Abweichung vom eigentlich herrschenden Prinzip der verbandlichen Selbstregulierung dar und sollte vor allem eine Koordination der Einkommenspolitik mit den Zielen einer keynesianischen Globalsteuerung gewährleisten. Das Politikkonzept konnte de facto bis 1971 aufrechterhalten werden, bevor es vorzeitig erodierte und 1977 offiziell aufgekündigt wurde. Somit ist das 1998 zu einem Kernstück des Regierungsprogrammes gewordene "Bündnis für Arbeit" der zweite bundesrepublikanische Versuch einer temporären Konzertierung. Damit sollen die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme indirekt über Maßnahmen zur Änderung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bearbeitet werden. Zu den beabsichtigten direkt arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen gehören tariflich ausreichend differenzierte beschäftigungsaufbauende Rahmenvereinbarungen. Die ersten drei Spitzengespräche führten zu programmatischen Aussagen über die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, den Abbau von Mehrarbeit und die Weiterentwicklung der Altersteilzeit sowie –sicherung.

Im Rahmen der dort dauerhaft institutionalisierten Konzertierung kam es in den Niederlanden 1982 mit dem Abkommen von Wassenaar und 1993 mit dem Abkommen "Neue Richtung" zu zwei Rahmenkollektivverträgen, die auch für eine Rückkehr zur und vorläufigen Festschreibung der niederländischen Nachkriegstradition der Lohnzurückhaltung stehen. Im angebots- und exportorientiert ausgerichteten Abkommen von Wassenaar wurde als Gegenleistung für den Lohnverzicht eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 40 auf 38 Stunden festgeschrieben. Das Abkommen "Neue Richtung" beinhaltet binnennachfrageorientierte Komponenten und sollte eine tendenzielle Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen begründen. Tatsächlich bedeutete "Neue Richtung" mit der Einrichtung eines Korridors, der Wochenarbeitszeiten zwischen 32 und 40 Stunden erlaubt, einen qualitativen Sprung bezüglich der Flexibilisierung der Arbeitszeit.

In Dänemark hatte ein zu Anfang der 90er Jahre noch einmal beschleunigter Dezentralisierungsprozess der Arbeitsbeziehungen schon in den 80er Jahren begonnen. Mit Dezentralisierung von Arbeitsbeziehungen ist eine Verlagerung von Tarifverhandlungskompetenzen von der zentralen, branchen- und sektorumfassenden Ebene, auf die Branchenebene und die Ebene einzelner Unternehmen gemeint. Im Zuge dessen wurde das "normal pay system" als Lohnaushandlungsrahmen zunehmend durch das "minimum pay system" ersetzt. Bei Anwendung des letzteren obliegt der Unternehmensebene die Aushandlung der tatsächlich zu zahlenden Löhne, welche allerdings die zuvor in Branchenrahmenabkommen festge-

¹³ Seit 1977 gibt es eine "Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen".

schriebenen Tariflohnuntergrenzen nicht unterschreiten dürfen. Im vorliegenden Fall gehen demnach Flexibilisierung der Lohnbildung und Dezentralisierung ineinander über. Die trotz ihres Wandels erhalten gebliebene Funktionalität der dänischen Arbeitsbeziehungen drückt sich etwa darin aus, dass nach wie vor nicht nur auf Gesetzesgrundlage, sondern ebenso aufgrund eines 1960, 1973 und 1993 geänderten Hauptabkommens (*Hovedaftalen*) in aller Regel im Zweijahresrhythmus koordinierte Rahmenkollektivverhandlungen stattfinden, die in vergleichsweise kurzer Zeit zu in der Breite verbindlich werdenden Rahmenabkommen führen.

Dänemark und Niederlande: System der sozialen Sicherung und Bildungssystem

In Dänemark ist das gesetzlich regulierte System der sozialen Sicherung stark mit dem Arbeitsbeziehungssystem verflochten. Die gesetzlichen Regelungen der sozialen Sicherung werden fast immer konzertiert verhandelt und die Implementationsprozesse von den Verbänden mitkontrolliert.

In den Niederlanden wird, gemessen am Ziel der Senkung der hohen Langzeitarbeitslosigkeit bisher weniger wirksam, seit 1994 ein Spielraum zur Lohnspreizung nach unten genutzt, der dadurch entsteht, dass es dort einen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Zur (Wieder-)Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und niedriger Qualifizierten sollen die Tarifpartner Tätigkeitsprofile entwickeln, deren Ausübung mit Einstiegsgehältern zwischen den Tariflohnuntergrenzen und dem noch darunter liegenden Mindestlohn vergütet werden kann. Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose im unteren Lohnsegment einstellen, erhalten außer Steuer- und Sozialversicherungsabschlägen einen Lohnkostenzuschuss. Die Arbeitgebersozialabgaben auf den Mindestlohn wurden gesenkt.

Zudem wurde in den Niederlanden im Subsystem der Regulierung von Arbeitsverträgen eine wesentliche Grundlage für die Ausweitung der Teilzeit-, Zeit- sowie befristeten Arbeitsverhältnisse gelegt. Zur arbeitsrechtlichen Gleichstellung dieser 'atypischen' mit den Normalarbeitsverhältnissen und deren Integration in die Sozialversicherungssysteme wurden die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen.

In Dänemark waren die gesetzlich niedrig gehaltenen sowie tariflich ausdifferenzierten Kündigungsbarrieren schon vor den 90er Jahren eine der Voraussetzungen für die hohen Turnover-Raten des Arbeitsmarktes. Sowohl diese hohe numerische als auch die ausgeprägte qualifikatorische Flexibilität werden durch die seit 1993 im Zuge der Arbeitsmarktreform auch gesetzlich verankerte "Jobrotation" weiter gestützt. Die Jobrotation beziehungsweise die „Kombination von Weiterbilden und Einstellen“ (Schmid, G., 1999: 131) vollzieht sich im Rahmen von Freistellungs- und Urlaubsprogrammen. Beim Freistellungsprogramm der Jobrotation im engeren Sinne erstellen private und öffentliche Arbeitgeber

mit den regionalen Arbeitsbehörden abgestimmte Pläne über die Freistellung ihrer Mitarbeiter zur externen, staatlich finanzierten, Qualifizierung. Die freigestellten Belegschaftsmitglieder werden zum Teil von, bei den Arbeitsämtern vorab dafür qualifizierten, Arbeitslosen vertreten. Letztere erhalten befristete Arbeitsverträge und werden nach der Vertretungszeit mit einer Wahrscheinlichkeit zwischen 40 und 75 Prozent von den jeweiligen Arbeitgebern weiterbeschäftigt. Die Betriebe bezahlen die tariflich festgelegten Löhne für die Freigestellten und die Stellvertreter und erhalten als Ausgleich Weiterbildungszuschüsse sowie unter bestimmten Bedingungen entsprechend ausdifferenzierte Subventionen. Zur Jobrotation im weiteren Sinne gehören bestimmte Urlaubsprogramme, sofern sie mit bezuschussten Stellvertreterregelungen verknüpft sind. Im Jahre 1999 waren dies noch der Bildungsurlaub sowie der Elternurlaub. Insbesondere an der Jobrotation als wesentlichem Bestandteil des dänischen Arbeitsmarktpolitikwandels und der entscheidenden Bedeutung der Zunahme der Teilzeitarbeit für die niederländische Erwerbs- beziehungsweise Arbeitsmarktentwicklung zeigt sich, dass Arbeitsteilungselemente mit die wichtigsten Merkmale der Beschäftigungspfade beider Länder sind.

Was Veränderungen im Subsystem der Lohnersatzleistungen angeht, so wurden sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden seit den 80er Jahren die Leistungssätze gesenkt. Seit der ersten Hälfte der 90er Jahre wird in beiden Ländern ein verstärkter Druck auf Arbeitslose ausgeübt, eine freie Stelle anzunehmen, der eher mit einer Verschärfung der Bezugsbedingungen zusammenhängt. Im Falle des südskandinavischen Landes wird der Bezug von Lohnersatzleistungen schwerpunktmäßig von einer Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen abhängig gemacht. Im niederländischen Fall steht die Verschärfung stärker in Verbindung mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen.

Vor allem mit der Ausnutzung des Spielraumes zur Lohnspreizung nach unten in den Niederlanden und der Verschärfung der Bezugsbedingungen von Lohnersatzleistungen in beiden räumlich kleineren Vergleichsländern soll die Erwerbsaktivität erhöht oder hoch gehalten werden. Vergleicht man die Merkmale dieser "Aktivierungspolitik" (vgl. dazu auch Cox, 1998) mit den Merkmalen verschiedener Typen von Beschäftigungspfaden und Wohlfahrtsstaaten, dann wird deutlich, dass beide Fälle in den 90er Jahren insbesondere im System der sozialen Sicherung Züge des "angelsächsischen" Beschäftigungspfades wie des 'liberalen' Wohlfahrtsstaates angenommen, wenn nicht schon zuvor aufgewiesen haben.

Dänemark und Niederlande: System der privaten Haushalte

Die direkt auf die Arbeitsanbieter im System der privaten Haushalte gerichteten Aufgaben der Information, Beratung und Arbeitsvermittlung wurden besonders in den Niederlanden dezentralisiert. Neben der staatlichen gibt es nun – wie in Dänemark - zusätzlich kommunale Arbeitsverwaltungen.

Auch in **Deutschland** wurden die Sätze der Lohnersatzleistungen in den 90er Jahren verstärkt verringert. Dabei fehlen wohl wirksame Instrumente zur Senkung der Langzeitarbeitslosenquote. Dies lässt sich etwa aus der Debatte um Maßnahmen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in das Erwerbsleben in Verbindung mit Lohnsubventionen ableiten. In der Breite wirksame Entscheidungen darüber stehen ebenso noch aus, wie es Jobrotation bisher lediglich in Modellprojekten gibt und eine Umsetzung des Großteils der von den Akteuren des Bündnisses für Arbeit gemachten programmatischen Aussagen auf sich warten lässt.

4. ARBEITSMARKTPOLITISCHE WANDLUNGSFÄHIGKEIT:

EIN ABGEGRENZTES ERKLÄRUNGSRASTER

4.1. FUNKTIONALITÄTSBEDINGUNGEN KORPORATISTISCHER

ARBEITSBEZIEHUNGEN: MACHTVERHÄLTNISSE UND POLITIKSTIL

Mit dem politikwandelorientierten Vergleich der Arbeitsmarktpolitiken (3.3.2.) konnte wohl die Bedeutung einer Funktionalität von Arbeitsbeziehungen für arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit deutlich gemacht werden. Daraus ergeben sich zur Beantwortung der zentralen Fragestellung erkenntnisleitende Teilfragen: Warum wirken die dänischen und die niederländischen Arbeitsbeziehungen seit den 80er Jahren wieder funktional, indem sie in effizienter Weise zu Rahmenkollektivverträgen führten und in konzertierten Aushandlungsprozessen zu gesetzlichen Regelungen beitrugen, die für die Beschäftigung im besonderen und das Gemeinwohl im allgemeinen überwiegend als förderlich wahrgenommen wurden? Warum wirken die Arbeitsbeziehungen in Deutschland insofern dysfunktional, als dass sie seit den

80er Jahren dieses Funktionalitätskriterium nicht mehr erfüllen und warum scheinen hierzulande Übergangsweise Konzertierungen relativ stark von vorzeitigem Scheitern gefährdet? Weshalb wurden in beiden räumlich kleineren Vergleichsländern jene Ausprägungen des arbeitsmarktpolitischen Wandels nicht blockiert, durch die deren Beschäftigungspfade verstärkt "angelsächsische" und deren Wohlfahrtsstaaten 'liberale' Züge annahmen?

Für die Bearbeitung der Teilfragen eignet sich jene Hypothese, mit der die Machtverhältnisse und der Politikstil zwischen relevanten Akteuren innerhalb des unter 2. avisierten abgegrenzten Erklärungsrahmens als erklärende Variablen berücksichtigt werden und die von Dietmar Braun insbesondere auf die Niederlande der Jahre 1973 bis 1981 angewandt wurde (vgl. zusammenfassend Braun, 1989: 312-317). Die Variablenausprägungen, die als Voraussetzungen wirtschaftspolitischer Strategiefähigkeit herausgearbeitet werden, lassen sich in Funktionalitätsbedingungen korporatistischer Arbeitsbeziehungen übersetzen: Korporatistische Arbeitsbeziehungen wirken dann funktional, wenn zwischen den Tarifparteien und den gegebenenfalls aus dem Regierungssystem involvierten Akteuren bezüglich der Machtverhältnisse keine Pattsituation vorliegt oder – gerade bei einer zunächst so enthierarchisierten Form von Arbeitsbeziehungen – ein konsensualer Politikstil gepflegt wird.

Politikstil

Im Rahmen der sozio-kulturellen und politischen Taxonomie wurden die überdurchschnittlich ausgeprägte wie politisch repräsentierte Pluralität der Gesellschaft in Dänemark, die frühere Versäulung der Gesellschaft der Niederlande und die konkordanzdemokratische Institutionalisierung der Politischen Systeme beider Länder herausgestellt. Diese gesellschaftlichen und politischen Merkmale stehen nicht nur in einer gegenseitigen Wechselwirkung, sondern auch in einer Wechselbeziehung mit einem konsensualen Politikstil, der eine geringe Konflikthaftigkeit des Verhältnisses der Akteure in den korporatistischen Arbeitsbeziehungen einschließt.

Ein Beleg der Persistenz der Konsenshaltung der dänischen Gewerkschaftsseite kann darin gesehen werden, dass die Mehrheit der Gewerkschaftsführer gegen eine Konfliktstrategie war, mit der die zweite Regierung unter Poul Schlüter (1984-87) unter Druck gesetzt werden sollte. Dies obwohl schon dessen erste konservativ-liberale Minderheitsregierung (1982-84) eine den Gewerkschaftsinteressen verhältnismäßig abgewandte Politik, verbunden mit der Aufhebung der Preisindexierung der Löhne, betrieben hatte (vgl. Scheuer, 1998: 162).

Im Falle der Niederlande ist der Elitismus ein Merkmal der Gesellschaft, das den Entsäulungsprozess zumindest bis in die 80er Jahre hinein überdauerte. Diesem liegt die Anschauung zugrunde, „daß die Gesellschaft eine natürliche hierarchische Ordnung darstellt, deren Teile in Harmonie miteinander zu leben haben. Besonders gilt dies für Arbeit und Kapital, die miteinander – nicht gegeneinander – an der wirtschaftlichen Zukunft des Landes zu arbeiten haben“ (Becker, 1998: 20). Der daraus ableitbare und sich mit der Vertiefung der Hauhalts- und Beschäftigungskrise erhöhende Konsensdruck trug wohl dazu bei, dass auch die Gewerkschaften eine Steigerung der Unternehmensrentabilität als Ausgangsbedingung zur Krisenüberwindung akzeptierten. Der Konsensdruck konnte meines Erachtens wiederum deshalb wirksam werden, weil die grundlegende Konsensorientierung auch 15 Jahre "Konzertierung ohne Konsens" (vgl. Braun, 1989: 301-305) überdauert hatte. Auf dieser Basis konnte das Abkommen von Wassenaar (1982) im dazu förderlichen Rahmen der bereits seit 1945 bestehenden Institution der "Stiftung für Arbeit" ausgehandelt werden. Sie ist „jenes Organ der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdachverbände, in dem diese regelmäßig mittel- und langfristige Ziele der Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik zu vereinbaren versuchen“ (Becker, 1998: 12).

Im Vergleich zur "Stiftung für Arbeit" fehlen dem "Bündnis für Arbeit" die Merkmale der langfristigen Regelmäßigkeit und des gemeinsamen Zielkorridors. Noch in den Spitzengesprächen besteht ein Antagonismus der Zielsetzungen fort, der die Funktionalität des Bündnisses hemmt und dessen Bestand gefährdet.

Die im wesentlichen mit der Zunahme der Teilzeitarbeit verbundene Verbesserung der niederländischen Beschäftigungsperformanz nach "Wassenaar" (1982) konnte zumindest die Wahrnehmung entstehen lassen, als ob auch die Arbeitgeber das Kriterium der korporatistischen Austauschlogik erfüllten. Diese Wahrnehmung von Verhaltensberechenbarkeit wirkte wohl positiv auf die Aufrechterhaltung des Konsens zwischen den Tarifparteien, zunächst bis ungefähr 1987, und die spätere Übereinkunft auf das Abkommen "Neue Richtung" (1993).

Auch im Falle Deutschlands ist vom „Modell eines sozialkonsensualen [...] Kapitalismus“ (Schröder/Esser, 1999: 3) die Rede. In der bundesdeutschen Mehrheits- bzw. Wettbewerbsdemokratie zumindest der letzten gut 15 Jahre stellte jedoch eine „Praxis der vergleichsweise engen Kooperation zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Politik der deutschen Einheit zwischen 1990 und 1993“ (Schröder/Esser, 1999: 6) eine Ausnahme dar. So war der Politikstil zwischen den deutschen Tarifparteien stärker konfliktorisch als in den beiden anderen Ländern. Spätestens seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre war dies mit einer Wahrnehmung fehlender gegenseitiger Berechenbarkeit

verbunden: Beide Seiten machten sich etwa wegen des von den Gewerkschaften als unnötig hoch angesehenen Stellenabbaus während von den Arbeitgebern als zu kurz betrachteten Phasen der Lohnzurückhaltung gegenseitig für das Ausmaß der Zunahme der Arbeitslosigkeit verantwortlich. Das Verhältnis der Gewerkschaften zur vormaligen christlich-liberalen Koalition hatte sich ebenfalls „regelrecht feindselig“ (Schröder/Esser, 1999: 6) entwickelt und scheint gegenüber der gegenwärtigen rot-grünen Regierung noch genauso unbestimmt zu sein, wie das Verhältnis der Arbeitgeberseite zu beiden aufeinanderfolgenden Regierungskoalitionen.

Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien

Von wesentlicher Bedeutung hinsichtlich einer Erörterung der Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien ist deren interne Struktur, die über die "vertikale" und "horizontale" Integration der Arbeitgeberverbände sowie der Gewerkschaftsbewegungen als erstem Indikator operationalisiert werden kann. Zur Artikulation und Durchsetzung aggregierter Interessen ist bezüglich beider Dimensionen ein möglichst hoher Integrationsgrad notwendig. Die "horizontale" Integration, die Konzentration möglichst vieler Mitglieder in möglichst wenigen Einzelverbänden, wird für die deutsche Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite zwar als relativ hoch, aber mit Blick auf das "Bündnis für Arbeit" als verbesserungsbedürftig betrachtet. Was die "vertikale" Integration, die interessendurchsetzungsbezogen notwendige Autorität der Dachverbände, betrifft, so üben die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) im Tarifwesen zwar eine Koordinationsfunktion aus, haben jedoch keine direkte tarifpolitische Autorität oder sonstige Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnisse gegenüber den Einzelverbänden. Stattdessen haben „die IG Metall und Gesamtmetall die Stelle der Spitzenverbände“ (Ebbinghaus/Visser, 1997: 348) eingenommen. Dies birgt zumindest die Gefahr von zu stark auf Metallbranche und Industriesektor ausgerichteten tarifpolitischen Leitlinien. Unter der Annahme, dass ein arbeitsmarktpolitischer Wandel eine stärkere Differenzierung der Tarifpolitik einschließen müsste, hemmt eine solche Ausrichtung die Fähigkeit zum Wandel. Wenn auch die Interessen der Arbeitgeberseite etwas wirksamer organisiert sein mögen, ergibt sich, unter Berücksichtigung der beiderseitig eher schlechteren Voraussetzungen zur machtfundierten Interessendurchsetzung, bezüglich der Machtverhältnisse eine die arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit hemmende Pattsituation zwischen den Tarifparteien, zumal die deutsche Gewerkschaftsbewegung „zumindest über eine ausgeprägte Vetoposition“ (Schröder/Esser, 1999: 8) verfügt. Die tariflichen Arbeitsbeziehungen werden auch deshalb dem 'nordischen Korporatismus' zugeordnet, weil die Gewerkschaftsbewegung nicht nur „beim Aufbau des universalistischen [beziehungsweise sozi-

aldemokratischen; H. Z.] Wohlfahrtsstaates eine führende Rolle“ (Ebbinghaus/Visser, 1997: 338) innehatte, sondern bis heute eine der am wirksamsten organisierten ist. Dies trägt dazu bei, dass zunächst mit gewisser Berechtigung von einem Gleichgewicht der Macht im von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat gebildeten Dreieck ausgegangen werden kann. Dies zumal mit der Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen der Grad "vertikaler" Integration und die zur Aufrechterhaltung der Funktionalität der Arbeitsbeziehungen noch ausreichende Autorität des Arbeitgeberdachverbandes *Dansk Arbejdsgiverforening* (DA) wie des Gewerkschaftsdachverbandes *Landsorganisationen i Danmark* (LO i D) gleichermaßen geschwächt wurde. Parallel zum Prozess der Dezentralisierung ist auf beiden Seiten eine sektoren- und branchenbezogene (Re-)Zentralisierungstendenz mit zwei Ausprägungen festzustellen: Schon vor dem Einsetzen der Dezentralisierung fand ein anhaltender Konzentrationsprozess statt, der sich in einer erheblichen Reduzierung der Zahl der Einzelverbände ausdrückt und funktionalitätsfördernd beiderseitig den Grad "horizontaler" Integration erhöhte. Die Branchenrahmenabkommen, in denen etwa die im "minimum pay system" geltenden Tariflohnuntergrenzen festgeschrieben sind, stellen ebenfalls ein Ergebnis der (Re-)Zentralisierung dar, das allerdings der Gewerkschaftsseite größere Restrukturierungsschwierigkeiten bereitet als der Arbeitgeberseite. Denn während die Verbandsstruktur der Arbeitgeberverbände eher mit der Branchenverhandlungsstruktur kongruent ist, haben die Einzelgewerkschaften überwiegend entweder eine branchenübergreifende oder berufsbezogene Mitgliederstruktur. Als Reaktion darauf wurden auf der Gewerkschaftsseite Branchenverhandlungskartelle gebildet, deren Interessendurchsetzungsfähigkeit in der Regel geringer eingestuft wird als die der jeweiligen Verhandlungspartner (vgl. Scheuer, 1998: 154; Lind, 1997: 147-148). Unter diesem Gesichtspunkt scheinen sich im Kontext 'zentralisierter Dezentralisierung' der dänischen Arbeitsbeziehungen die Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien zumindest temporär zugunsten der Arbeitgeberseite verschoben zu haben.¹⁴

In den Niederlanden führte die Entsäulung der Gesellschaft nicht nur zu Zusammenschlüssen von zuvor an unterschiedliche Säulen gebundenen Einzelverbänden, sondern auch zur Fusion der wichtigsten, vormals jeweils sozialdemokratischen und katholischen Dachverbände, was den Grad "horizontaler" Integration beider Verteilungskonstellationen tendenziell erhöhte. Der fusionierte Arbeitgeberdachverband *Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond* (VNO-NCW) konnte noch 1996 genügend Druck auf die multinationalen Unternehmen Philips und Unilever ausüben, um diese von einem Ausscheren aus der einheitlichen Linie abzuhalten. Die Autorität des ge-

¹⁴Der Begriff 'zentralisierte Dezentralisierung' geht wohl auf Jesper Due zurück und bezieht sich nicht nur auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Dänemark, sondern auch in anderen nordischen Ländern (vgl. Ebbinghaus/Visser, 1997: 345).

werkschaftlichen Dachverbandes *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) wird ebenso als hoch eingestuft. Beide Dachverbände gaben die Funktion der Verhandlungsführung über zentrale Lohnabkommen erst in den 90er Jahren auf.

Soweit müsste auch hier der verbreiteten Meinung beigeplichtet werden, dass in den Niederlanden im wesentlichen verbandlich selbstregulierte Rahmenabkommen ausschließlich deshalb zustande kamen, weil sie von Spitzenvertretern integrierter Tarifparteien in konsensualer Weise ausgehandelt werden konnten.

Allerdings leisteten die Gewerkschaften auch 1983 noch Widerstand gegen Lohnkürzungen im Öffentlichen Dienst und Einschnitte im Sozialhaushalt. Der Widerstand scheiterte zum einen, weil die Arbeitgeber zumindest seit Mitte der 70er Jahre wesentlich wirksamer organisiert sind als die Arbeitnehmer. Zudem waren es wenige führende Vertreter wichtiger Unternehmen, die über zwei Wirtschaftspolitikberatungsausschüsse den wohl signifikantesten Einfluss auf die widerstandsauslösende Regierungspolitik ausübten. Zum anderen war die Position der Gewerkschaften im Machtgefüge durch die schlechte Arbeitsmarktlage und einen weiteren Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades auf unter 30 % zusätzlich geschwächt worden.¹⁵ Gründe für die Abnahme des Organisationsgrades liegen gerade bei der starken korporatistischen Einbindung der Gewerkschaften sowie der starken Zunahme "atypischer" Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere der Teilzeitarbeit. Während die Stärke der korporatistischen Einbindung vielen potentiellen Gewerkschaftsmitgliedern zu disziplinierend erscheint, haben "atypisch" Beschäftigte eine geringere Neigung zur Gewerkschaftsmitgliedschaft als die anderen Arbeitnehmer (vgl. Delsen, 1993).

Am Dekadenwechsel von den 70er zu den 80er Jahren war eine die Konzertierung und überkommene grundlegende Konsensorientierung endgültig gefährdende Lage entstanden, in der die Arbeitgeber ihr Machtübergewicht unter Umständen zu einer exploitativen Strategie nutzen wollten.

Staat und Machtverhältnisse

Trotz dieser Situation kam im Jahre 1982 das Abkommen von Wassenaar zustande. Als Ausgangspunkt zur Klärung dieses widersprüchlichen Sachverhalts scheint mir die paternalistische Komponente des niederländischen Elitismus aufschlussreich: „Die Regierung dient dem Allgemeinwohl, und die Untertanen mit ihren partikularistischen Interessen haben sich dem anzupassen“ (Becker, 1998: 20). Zum Ende der 70er Jahre hatte sich eine Überzeugung als herrschend durchgesetzt, nach der Lohnzurück-

¹⁵ Neben dem Integrationsgrad stellt der Organisationsgrad den zweiten Indikator zur Operationalisierung der internen Struktur von Tarifparteien dar. Der Organisationsgrad gibt auf der Arbeitgeberseite den Anteil der in Verbänden

haltung als Mittel zur Steigerung der Unternehmensrentabilität und damit zur Krisenüberwindung das zierte Allgemeinwohl fördere. Diese beruhte zu einem großen Teil auf einer im Nachhinein überaus positiven Wahrnehmung der staatlich dirigierte Niedriglohnpolitik in den Nachkriegsniederlanden vor 1964 (vgl. Therborn, 1985: 160-185). Vor diesem Hintergrund wurde der Zielkorridor der im Zeitraum 1981/82 amtierenden christdemokratisch geführten Regierungskoalitionen, was die Arbeitsbeziehungen betrifft, von der Wahrung der Konzertierung und der Rückkehr zur Lohnzurückhaltung nicht als Ausnahme, sondern als Regel abgesteckt. Interessant ist, dass allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen von der Regierung allem Anschein nach weniger eine Funktion der Beschäftigungssteigerung als der Kompensation gemäß der korporatistischen Austauschlogik zugeordnet wurde. Die paternalistisch-hierarchische Überordnung des Staates gegenüber den Tarifparteien findet ihren entscheidenden Ausdruck in gesetzlich verankerten Eingriffsmöglichkeiten bis hin zur direkten Intervention in die Lohnbildung des privaten Sektors; zwischen 1970 und 1988 etwa aufgrund eines Lohngesetzes, das die Aussetzung von Tarifverhandlungen sowie –verträgen erlaubte. Mit der Drohung dieses Instrumentarium einzusetzen, falls die Tarifparteien zu keiner dem staatlichen Zielkorridor entsprechenden Einigung kommen sollten, konnte die Regierung die Verhandlungen von Wassenaar herbeiführen und deren Ergebnisse beeinflussen. Im Vorfeld der Einigung auf das Abkommen "Neue Richtung" übte die nun christlich-sozialdemokratische Regierungskoalition angesichts der neuerlichen Rezession ähnlich gelagerten Druck auf die Tarifparteien aus, nachdem diese ab 1987 den Weg der Lohnmäßigung gegen Arbeitszeitverkürzung zunächst nicht mehr gehen wollten.

Die dänische Gesellschaft ist gerade im Vergleich zur niederländischen durch eine überdurchschnittlich ausgeprägte, sich in die sozio-politischen Strukturen hinein übertragende, Pluralität gekennzeichnet. Ebenso herrscht zumindest noch die Annahme über eine Art Ausgangsmachtbalance im von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat gebildeten Dreieck vor. Weiterhin bleibt die verbandliche Selbstregulierung gewahrt, solange sie funktional wirkt. Schon daraus lässt sich mit gewisser Plausibilität schließen, dass der dänische Staat am ehesten die Position eines "primus inter pares" innehat, der zuerst eine Vermittlerrolle übernimmt, falls die verbreitete Konsenserwartung nicht erfüllt wird und das Gemeininteresse gefährdet erscheint. Bezüglich der verbandlichen Selbstregulierung entsteht diese Wahrnehmung dann, wenn Tarifverhandlungsparteien bei der zweijährlich stattfindenden Rahmentarifverhandlungsrunde innerhalb eines als angemessen erachteten Zeitraumes keine Einigung erzielen. Scheitert die Initiative des staatlichen Schlichters, ist es in Dänemark das Parlament, das entweder das bestehende oder ein neues selbst entworfenes Abkommen für jeweils zwei Jahre verbindlich implementieren

kann. Alle Bereiche, die üblicherweise verbandlich selbstreguliert werden, können dabei zum Gegenstand der Gesetzgebung werden.

Insgesamt kam es zwischen 1970 und 1990 in den Niederlanden in den Zeiträumen 1970-71, 1973-74, 1976-80 sowie 1981-82 zu mehrfachen materiellen Staatsinterventionen in die Lohnbildung des privaten Sektors, von denen Franz Traxler einen Teil als `einseitig-autoritative Lohnkontrolle` und den anderen Teil als `Zwangsschlichtung` klassifiziert. Im selben Beobachtungszeitraum fanden in Dänemark zwischen 1975 und 1980 zuerst mehrfach `Zwangsschlichtungen` statt, bevor zwischen 1985 und 1986 eine `einseitig-autoritative Lohnkontrolle` ausgeübt wurde (vgl. Traxler, 1998: 246; Tabelle 5). Häufigkeit und Intensität der Eingriffe lassen die Aussage zu, dass die Interventionen im niederländischen Fall eine hochgradige und im dänischen Fall eine temporäre potentielle Dysfunktionalität der Arbeitsbeziehungen überdeckten.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine gesetzlich verankerten Möglichkeiten, aus dem Regierungssystem direkt in die verbandlich selbstregulierten Arbeitsbeziehungen zu intervenieren. Damit kann die Dysfunktionalität der Arbeitsbeziehungen, die durch die machtpolitische Pattsituation zwischen den Tarifparteien bei konfliktorischem Politikstil bedingt ist und eine Ursache der arbeitsmarktpolitischen Wandlungsunfähigkeit darstellt, nicht durch Staatseingriffe behoben werden. Aufgrund der streng zu wahrenden Tarifautonomie darf und kann auch im Rahmen übergangsweiser Konzertierung – wie im "Bündnis für Arbeit" – zumindest nicht der Eindruck entstehen, die Rolle des Staates ginge über die des Moderators oder allenfalls Katalysators hinaus.

Das Hinwirken niederländischer wie dänischer Regierungen auf mäßige Lohnsteigerungen lässt zwischen den jeweiligen Staaten und Arbeitgeberseiten Zielkonvergenzen entstehen, die auch als Interessenkonvergenzen gesehen werden können, ist der Staat im inzwischen tendenziell konfliktrichtigeren öffentlichen Sektor doch Arbeitgeber. Insgesamt hat die auf das System der Arbeitsbeziehungen gerichtete Staatstätigkeit in den beiden kleineren Ländern wohl eher zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse zu Ungunsten der Gewerkschaften und somit dazu beigetragen, dass jene Ausprägungen des arbeitsmarktpolitischen Wandels nicht blockiert wurden, die die Beschäftigungspfade und Wohlfahrtsstaaten beider Länder "angelsächsische" beziehungsweise `liberale` Züge annehmen ließen. Allerdings sind die relevanten dänischen Regierungspolitiken weniger güterangebotsorientiert als die niederländischen, was sich beispielsweise am bewussten Verzicht auf eine Niedriglohnsektorpolitik aufzeigen lässt. Neben den bereits angeführten Gründen bleiben die Machtverhältnisse in Dänemark auch deshalb unbestimmter als in den Niederlanden.

4.2. ARBEITSMARKTPOLITIK: ABSTIMMUNG ZWISCHEN BESCHÄFTIGUNGSSYSTEM UND WOHLFAHRTSSTAAT

Wie im Abschnitt über die begriffliche Einordnung und Abgrenzung von `Arbeitsmarktpolitik` (3.3.1.) herausgearbeitet, handelt es sich bei den Formen von Arbeitsmarktpolitik um Inhalte eines Querschnittspolitikfeldes zwischen dem Beschäftigungssystem und dem Wohlfahrtsstaat. Dementsprechend hängt längerfristige arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit ganz wesentlich davon ab, inwiefern Beschäftigungspolitiken und Wohlfahrtsstaatliche Politiken den arbeitsmarktpolitischen Wandel unter veränderten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktverhältnissen fördern oder hemmen.

Das als Orientierungsrahmen dienende Erklärungsmuster beinhaltet eine in dieses Bild passende, hauptsächlich auf Arbeiten von Fritz W. Scharpf beruhende, Hypothese, die sich allerdings auf die Produktionssystemseite des Beschäftigungssystems beschränkt. Diese besagt, dass beschäftigungszielorientierte wirtschaftspolitische Koordinationsfähigkeit eine notwendige Voraussetzung für beschäftigungsfördernde wirtschaftspolitische Strategiefähigkeit sowie beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolg ist. Dabei steht eine entsprechende Koordination der Geldpolitik, Lohnpolitik und Fiskal- respektive Haushaltspolitik im Vordergrund (vgl. Scharpf, 1987).

Steuersystem

Zur Anwendung auf einen erklärenden Zusammenhang zwischen der Fähigkeit zum Wandel in der Arbeitsmarktpolitik und der auf die Einnahmeseite des Staatshaushaltes bezogenen Politik meine ich, die Hypothese umformulieren zu können: Längerfristige arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit hängt unter anderem von einer mit veränderten Gesellschafts- und Arbeitsmarktbedingungen abgestimmten Steuerpolitik ab.

Als ein Beispiel dafür können die anfangs der 80er Jahre begonnenen Veränderungen des Steuersystems der Niederlande gelten. „Abgesehen von der Gleichstellung von Beamten [...] bezüglich der Steuern und Sozialabgaben“ (Becker, 1998: 16) stellen sie eine Anpassung an die im Zuge der Entsäulung spät erfolgte Individualisierung der Gesellschaft sowie an die nachholende Entwicklung hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung in erster Linie der Frauen dar: „`Ernährer`, in der Regel Familienväter, verloren einen Teil ihrer Steuervorteile zugunsten von Zweitverdienern und Alleinstehenden. Der Teilzeitbeschäftigung von Ehefrauen war dies förderlich“ (Becker, 1998: 16). Angesichts der sich beschäftigungsper-

formanzbedingt verbessernden Staatshaushaltslage konnte, was die beiden Arten der Kompensation für die anhaltende Lohnzurückhaltung betrifft, mit dem Abkommen "Neue Richtung" zudem das Gewicht von Arbeitszeitverkürzungen auf binnennachfragewirksame Steuererleichterungen für Privathaushalte verlagert werden.

Auf der Grundlage gesellschaftlicher Pluralität und Gleichstellungsorientierung dürfte das Steuersystem Dänemarks schon vor den 80er Jahren stark individualisiert gewesen sein. Die Binnennachfrage- und Investitionseffekte der ersten Stufe der zwischen 1994 und 1998 vollzogenen dänischen Steuerreform fielen wahrscheinlich deswegen besonders positiv aus, weil sie unterfinanziert war. Bezeichnenderweise schloss diese Reform nicht nur die Einführung einer Ökosteuer, sondern auch einer Arbeitsmarktabgabe ein (vgl. zur dänischen Steuerreform Ganßmann/Haas, 1998: 13; Heinze/Schmid/Strünck, 1999: 128). Im Zuge der, ebenfalls mehrstufigen, seit 1998 laufenden Reform des Steuersystems der Bundesrepublik Deutschland sollen die Lohnnebenkosten, gegenfinanziert über eine Erhöhung von Energieverbrauchssteuern (Ökosteuer), gesenkt werden.

Da die als zu hoch erachteten Lohnnebenkosten in Deutschland weitestgehend mit Sozialversicherungsbeiträgen gleichgesetzt werden können und im dänischen Fall eine Teilumstellung von der Einkommenbesteuerung auf Sozialversicherungsbeiträge auf eine Senkung der sehr hohen Steuer- und Abgabenquote abzielt, haben beide Steuersystemänderungen einen indirekten arbeitsmarktpolitischen Bezug, indem sie negative Effekte des jeweiligen Modus der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme mitkorrigieren sollen.

Finanzierungs- und Leistungsmodus sowie Föderalismus-Unitarismus-Faktor

Die Sozialversicherungszentriertheit des realtypischen konservativen Wohlfahrtsstaates der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich daran, dass die Lohnersatzleistungen – wie etwa das Arbeitslosengeld – weitestgehend durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Das Bestehen eines sozialversicherungspflichtigen Lohnarbeitsverhältnisses über eine bestimmte Dauer als Bedingung der Bezugsberechtigung von Lohnersatzleistungen macht dessen Lohnarbeitszentriertheit deutlich. Die Bemessung der Beitrags- und Leistungshöhe nach der Höhe des Erwerbseinkommens indiziert die mit diesem Wohlfahrtsstaatstypus einhergehende Statusbindung sozialer Rechte. Innerhalb des als Orientierungsrahmen fungierenden Erklärungsmusters hat zuerst Günther Schmid zusammen mit Bernd Reissert den Beitragsfinanzierungsmodus als ein institutionelles Haupthindernis der Institutionalisierung einer stärker aktiven Arbeitsmarktpolitik und eines dementsprechenden längerfristigen Wandels der deutschen Arbeitsmarktpolitik indentifiziert (vgl. etwa Reissert/Schmid, 1987). Im Kern geht es darum, dass aus dem

Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit die aktive ebenso wie die passive Arbeitsmarktpolitik finanziert wird. Gerade bei einer hohen Arbeitslosenquote müssen wegen zunehmender passiver Leistungen bei abnehmenden Beiträgen die Ausgaben für aktive Maßnahmen zurückgefahren werden. Der Beitragsfinanzierungsmodus wirkt nicht, wie dies wünschenswert wäre, konjunkturell antizyklisch oder stabilisierend, sondern prozyklisch. Aus dem steuerfinanzierten Bundeshaushalt muss ein eventuelles Defizit im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit gedeckt und vor allem die Arbeitslosenhilfe finanziert werden. In Zeiten gestiegener Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe während der 80er und 90er Jahre kam es zu Gesetzesänderungen, die Empfänger verschiedener Formen gekürzter Arbeitslosenunterstützung zur zusätzlichen Inanspruchnahme von, durch die Kommunen aufzubringenden, Sozialhilfeleistungen zwangen sowie aus dem Leistungs- und Maßnahmenbereich der Arbeitsmarktpolitik ausgrenzten. Der 'kooperative Föderalismus' wurde demnach dazu benutzt, den finanziellen Problemdruck überwiegend auf die kommunale Ebene zu verlagern (vgl. Heinelt/Weck, 1998: 39-56).

Da die Niederlande hinsichtlich des Föderalismus-Unitarismus-Faktors der Lijphartschen Typologie einem Mischtyp zugeordnet werden, dürfte die politikwandelhemmende Problemverschiebung zwischen verschiedenen Ebenen wesentlich weniger ausgeprägt sein als in Deutschland. Wie unter 3.3.1. bemerkt, weist der niederländische Wohlfahrtsstaat konservative Grundcharakteristika auf, indem, wie im deutschen Fall, ausschließlich die Sozialhilfe steuerfinanziert ist, während die Lohnersatzleistungen im Beitragsmodus finanziert werden. Neben den, dem deutschen Versicherungsmodell entsprechenden, "Arbeitnehmerversicherungen" gibt es allerdings noch staatlich getragene "Volksversicherungen". Letztere werden zwar ebenfalls beitragsfinanziert, ansonsten liegt ihnen jedoch das britische Beveridge-Modell zugrunde. Danach ist die gesamte Wohnbevölkerung zum Bezug von Leistungen in einheitlicher Höhe aus den Volksversicherungen berechtigt. Aufgrund des Allgemeinen Altersgesetzes wurde 1957 mit der Allgemeinen Alterssicherung (AOW) die erste Volksversicherung eingeführt, auf deren Basis es seither eine Grundrente gibt (vgl. Schmid, J., 1996: 105-109).

Obwohl in Dänemark die staatlichen Sozialleistungen (Unfall, Berufskrankheit; Elternschaft; soziale Mindestsicherung; Gesundheitsversorgung) weiterhin ausschließlich steuerfinanziert bleiben, wird, vermutlich im Zusammenhang mit der Steuerreform inzwischen auch dort nicht nur die "ATP"-Zusatzrente vollständig, sondern ebenso die freiwillige, von gewerkschaftsgekoppelten Kassen verwaltete Arbeitslosenversicherung teilweise mit Beiträgen finanziert. Die nach wie vor überwiegende Steuerfinanzierung der aktiven wie der passiven Arbeitsmarktpolitik wirkt fördernd auf arbeitsmarktpolitischen Wandel, schafft sie doch „hohe Anreize zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da die Kosten weitgehend vom Zentralstaat getragen werden und Entlastungseffekte ebenfalls hier anfallen“ (Schmid, J., 1998a: 148).

Die zentralistische (Finanzierungs-)Struktur des dänischen Wohlfahrtsstaatswesens sowie des politisch-administrativen Systems wirkte wohl effizienzfördernd, weil sie bei den sozialen Dienstleistungen und Arbeitsmarktprogrammen eine in den 80er Jahren eingeleitete Kompetenzverlagerung von der zentralstaatlichen auf die problemnähere lokale Ebene erlaubte, wie sie im wohlfahrtsstaatlich konservativen kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik mit unverhältnismäßig größeren Schwierigkeiten verbunden wäre. Diese Dezentralisierung hat unter anderem im Feld der Arbeitsmarktpolitik einen wandelfördernden Effekt, da mit den Kompetenzen die Verantwortung und der weniger verschiebbare Problemdruck verbunden sind.

Während das Universalismusprinzip des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates durch die über die regionale Ebene hinaus nicht mehr einheitliche Wirkung der lokalen Programme unterhöhlt wird, bleibt es hinsichtlich des mit Anrechten auf Daseinsvorsorge ausgestatteten Personenkreises, des Inklusionsgrades, durchaus erhalten. So werden die Gesundheitsversorgung, die soziale Mindestsicherung sowie die in den 60er Jahren eingeführte steuerfinanzierte Grundrente unabhängig von Lohnarbeit und Status gewährt. Die Anrechte sind vielmehr staatsangehörigkeits-, wenn nicht wohnsitzbegründet (vgl. Heinze/Schmid/Strünck, 1999: 122-129; Schmid, J., 1996: 64-73).

Die Elemente nicht lohnarbeits- und statusgebundener sozialer Grundsicherung, vor allem die Grundrenten, wirken gerade in den Fällen Niederlande und Dänemark besonders förderlich auf die Fähigkeit zum arbeitsmarktpolitischen Wandel. Dies deshalb, weil sie durch Gewährung materieller Mindestsicherheit die Akzeptanz der Arbeitsteilungselemente in den Beschäftigungspfaden beider Länder erhöhen und die Annahme eines "atypischen" Beschäftigungsverhältnisses erleichtern.

4.3. KRISENWAHRNEHMUNGSMUSTER UND BESCHÄFTIGUNGSZIEL

Eine weitere aus dem als Orientierungsrahmen fungierenden Erklärungsmuster hervorgehende Hypothese kann als "Beschäftigungszielthese" bezeichnet werden. Sie besagt zunächst, dass ein hohes Maß institutionalisierter aktiver Arbeitsmarktpolitik eine hohe Priorität des Beschäftigungszieles innerhalb der Präferenzordnung konkurrierender wirtschaftspolitischer Zielsetzungen voraussetzt. Darüber hinaus führt die Untersuchung von G. Therborn über "Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern" beschäftigungspolitischen Erfolg Mitte der 80er Jahre in erster Linie auf eine vor dem Eintreten wirtschaftlicher "Schocks" institutionalisierte Vollbeschäftigungspräferenz zurück (vgl. Therborn, 1985: 108-119). Die Präferenzordnung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen hängt auch, um mit

Manfred G. Schmidt zu sprechen, mit langfristig wirkenden "historischen Schockerlebnissen" zusammen. Deren positive Bewältigung erfordert eine „produktive Verarbeitung [...] und die Bereitschaft und Fähigkeit [...] zu lernen und Institutionen zu errichten, die die Wahrscheinlichkeit der Wiederholung [...] vermindern“ (Schmidt, 1988: 17). Wie – unter anderem – im folgenden dargelegt werden soll, besteht eine Voraussetzung zur produktiven Verarbeitung einer kollektiven Krisenerfahrung aus einer zutreffenden Wahrnehmung hinsichtlich der Art einer Krise.

Diesbezügliche Ausführungen über Deutschland müssen bei Ereignissen der 20er und frühen 30er Jahre ansetzen. Es handelt sich dabei um die Machtergreifung durch die Nationalsozialisten sowie Inflationskrisen, die eine fundamentale Destabilisierung des Politischen Systems und der Währungsordnung widerspiegeln. Diese Erfahrungen stellen in der Tat die "Urgründe" für die normative Priorität von Stabilität in Gesellschaft und Politik mit ihrer hier besonders zu beachtenden Ausprägung in Form von Preisniveaustabilität dar. Die hohe Priorität der Preisniveaustabilität zeigte sich in ihrer Institutionalisierung in Form der Deutschen Bundesbank. Die besonders ausgeprägte Restriktivität der Geldpolitik des Zentralbankrates konterkarierte sowohl eine nachfrageorientierte als auch, wegen hoher Realzinsen, angebotsorientierte Beschäftigungspolitik (vgl. Scharpf, 1985: 11-12 und 18-19). Eine zu restriktive Geldpolitik birgt ebenso die Gefahr, die fiskalpolitische Kapazität zur Ausdehnung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und damit eine Möglichkeit arbeitsmarktpolitischen Wandels mehr als notwendig zu beschneiden. Demgegenüber scheint mir Beschäftigung in unverhältnismäßig hohem Maße als Kuppelprodukt von Wachstum und die persistent hohe Arbeitslosigkeit als Bestandteil einer Wachstumskrise wahrgenommen zu werden. Je stärker diese Wahrnehmung bleibt, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass Wirtschaftspolitik tatsächlich als Beschäftigungspolitik, sinnvoll ergänzt durch eine institutionalisierte Arbeitsmarktpolitik, betrieben wird, was auch die arbeitsmarktpolitischen Wandel hemmt. Die Erfolge bei der Überwindung der ersten Nachkriegsboomunterbrechung Mitte der 60er Jahre im Gefolge des bezeichnenderweise so benannten "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" sowie der Rezessionen von 74/75 und 81/82 mit anschließend zumindest tendenziellem Rückgang der Arbeitslosenquote wurden als Bestätigung der Richtigkeit von Stabilitätsorientierung und Wachstumskrisenwahrnehmung interpretiert. Dementsprechend wurde in Deutschland bisher eine direktere Verfolgung des Beschäftigungszieles hinter ein Preisniveaustabilitätsziel zurückgestellt, das als Mittel zur Wachstumsverstetigung indirekt zu einer günstigeren Beschäftigungslage führen sollte.

Die Zeit zwischen Mitte der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre wurde in den Niederlanden – ganz wesentlich in Verbindung mit der höheren außenwirtschaftlichen Verletzlichkeit – stärker als Krisenphase wahrgenommen werden als in der Bundesrepublik. Die Wirtschaftskrise der 70er Jahre und die

heraufziehende Beschäftigungskrise waren noch als Lohnkostenverursacht interpretiert worden, bevor das Land gleich zu Beginn der 80er Jahre von der allgemeinen Rezession erfasst wurde. Mitentscheidend für die Wahrnehmung des Krisenszenarios der 80er Jahre auch als Beschäftigungskrise sowie für die Modifikation des Beschäftigungszieles war neben dem Problemdruck der – etwa gegenüber der Bundesrepublik – direktere Arbeitsmarktbezug der gesellschaftlichen Veränderungen der 60er Jahre und der verschiedenen Krisenausprägungen. So wurde im Laufe der 80er Jahre zum einen erkannt, dass die bewusste "Aussteuerung" von hauptsächlich älteren Beschäftigten aus dem Arbeitsmarkt zur Verringerung des Arbeitsangebotes zwar den Arbeitsmarkt entlasten mochte, jedoch die dafür entstehenden Sozialausgaben eine Hauptursache der Krise des Wohlfahrtsstaates und des Staatshaushaltes waren. Der Steigerung der niedrigen Erwerbsquote, einer Beschäftigungsgröße, wurde eine Schlüssel-funktion bei der Krisenüberwindung zugewiesen, was in die Aktivierungspolitik einmündete. Zum anderen stehen die Zunahme der Teilzeitarbeit und die Verdopplung der Frauenpartizipationsrate zwischen 1973 und der zweiten Hälfte der 90er Jahre in einem engen gegenseitigen Zusammenhang. Nach einem erneuten Anstieg der Arbeitslosenquote im Zuge der Rezession von 1992/93 wurde eben nicht nur die Lohnzurückhaltung erneut festgeschrieben und ein Niedriglohnsektor eingerichtet, sondern (wie unter 3.3.2. und 4.2. beschrieben) ein mit den "atypischen" Beschäftigungsverhältnissen einschließlich der Teilzeitarbeit abgestimmtes institutionelles Umfeld geschaffen. Mit dem vermuteten Aufstieg des (Teilzeit-)Beschäftigungszieles korrespondiert neben dem Versuch sowohl der Gewerkschaften als auch der Sozialdemokraten ein Recht auf Teilzeitarbeit durchzusetzen (vgl. Delsen, 1993: 600; Ganßmann/Haas, 1998: 20), ein ebenfalls in die 80er Jahre fallender Haltungswandel: „Wurde früher der Status Quo verteidigt und berufliche Inaktivität akzeptiert, so werden heute Flexibilität und Teilnahme am Erwerbsleben immer mehr zu anerkannten Leitzielen der niederländischen Gesellschaft“ (Werner, 1998a: 14-15). Obwohl es sich bei Dänemark ebenfalls um ein skandinavisches Land mit einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat handelt, wurde dort zumindest bis in die 90er Jahre keine so ausgesprochene Vollbeschäftigungspolitik betrieben wie etwa in Schweden oder auch Norwegen. Dies hatte wohl unter anderem damit zu tun, dass der Verringerung des Haushaltsdefizits und dem Ausgleich der über 20 Jahre hinweg defizitären Zahlungsbilanz wirtschaftspolitische Priorität eingeräumt werden musste. Erst nachdem letzteres zum Ende der 80er Jahre gelungen war, konnte die ab 1993 amtierende sozialdemokratische Regierung dem Beschäftigungsziel nicht nur Priorität einräumen, sondern war angesichts des im selben Jahr erreichten Höchststandes der Arbeitslosenquote auch dazu gezwungen. Für eine tatsächliche Präferenzierung des Beschäftigungszieles spricht der politische Wille zur möglichst direkten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. dazu Hygum, 1999) und vor allem die Form von dessen Umsetzung in Gestalt

der unverzüglich durchgeführten Arbeitsmarktreform von 1993 sowie der im Zuge der Steuerreform eingeführten Arbeitsmarktsteuerabgabe.

Eine Formulierung der Arbeitshypothese, die mit den Ausführungen in diesem letzten Teil des Erklärungsrasters untermauert werden sollte, findet innerhalb der folgenden Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse statt.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Obschon die Vergleichbarkeit der drei Vergleichsländer aufgrund ihrer Ähnlichkeiten grundsätzlich als gegeben erscheint, ist es wohl nicht ganz unangebracht, wenigstens ansatzweise auf die Problematik eines Vergleichs von zwei "kleinen" Ländern wie Dänemark und den Niederlanden speziell mit der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam zu machen. Was gerade einen arbeitsmarktpolitikbezogenen Vergleich angeht, so ist Deutschland seit Oktober 1990 zwar politisch nicht mehr geteilt, besteht aber unter anderem sozio-ökonomisch immer noch aus zwei Ländern mit mindestens zwei Arbeitsmärkten, zumal auch die Bundesländer eigene arbeitsmarktpolitische Aktivitäten entwickelt haben (vgl. dazu Schmid/Blancke, 1999). Für eine komparative Untersuchung der vorliegenden Art spricht wiederum, dass die Arbeitslosenquote auch in Westdeutschland seit 1990 angestiegen ist, während sie in Dänemark seit 1993 und in den Niederlanden seit 1994 wieder rückläufig ist (vgl. Werner, 1998b: 4). Allerdings ging es in der vorhergehenden Vergleichenden Analyse nicht um Erklärungsgründe unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit in verschiedenen Ländern.

Etwas komprimierter als in der Einleitung formuliert lautete die zentrale Fragestellung vielmehr: Welchen Erklärungsbeitrag kann ein Erklärungsmuster beziehungsweise Hypothesenbündel für die unterschiedliche Fähigkeit zum arbeitsmarktpolitischen Wandel in Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland leisten, das für Unterschiede beim Ausmaß institutionalisierter Arbeitsmarktpolitik, wirtschaftspolitischer Strategiefähigkeit sowie beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolg in den 70er und 80er Jahren erklärungskräftig war?

In Anlehnung an die Beschäftigungszielthese des Erklärungsrasters, mit der ein hohes Maß an institutionalisierter aktiver Arbeitsmarktpolitik auf eine Priorität des Beschäftigungszieles sowie beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolg auf eine institutionalisierte Vollbeschäftigungspräferenz zurückgeführt wird, wurden im letzten Teil des Erklärungsrasters die Bezüge folgender länderbezogener Arbeitshypo-

thesen dargestellt: Der Institutionalisierung des arbeitsmarktpolitischen Wandels in den Niederlanden als Reaktion auf den Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Rezession von 1992/93, etwa in Form der arbeitsrechtlichen Gleichstellung "atypischer" Beschäftigungsverhältnisse mit Normalarbeitsverhältnissen, liegt zunächst ein Wandel in der Krisenwahrnehmung zugrunde. Im Laufe der 80er Jahre musste die Beschäftigungskrise als ein eigenständiger und langfristig zu bearbeitender Teil des Krisenszenarios wahrgenommen werden. Es wurde die Schlüsselfunktion der Steigerung der Erwerbsquote – einer Beschäftigungsgröße – zur Krisenüberwindung erkannt. In einer Wechselwirkung mit dem Ausmaß der zunächst unintendierten Zunahme der Teilzeitarbeit erhöhte dies den Stellenwert eines entsprechend modifizierten "atypischen" Beschäftigungszieles in der Rangordnung der wirtschaftspolitischen Ziele. Während bei der Arbeitshypothese für den niederländischen Fall die Ursachen-Wirkungs-Verhältnisse zwischen den darin enthaltenen Variablen erst noch genauer zu klären wären, kann über Dänemark bereits mit größerer Sicherheit gesagt werden, dass der arbeitsmarktpolitische Wandel nach 1993 von einer alternativlosen Beschäftigungskrisenwahrnehmung und einer Präferenzierung des Beschäftigungszieles gefördert wurde. Korrespondierend mit der Wahrnehmung von Krisen als Wachstumskrisen wurde das Beschäftigungsziel in der Bundesrepublik bisher hinter das Preisniveaustabilitätsziel zurückgestellt. Dies deshalb, weil sich über das Preisniveaustabilitätsziel die Meinung als herrschend durchgesetzt hat, es sei das adäquate Mittel zur Wachstumsverstärkung.

	Dänemark	Niederlande	Deutschland
Wahrnehmung/ Überzeugung: Art der Krise	seit 1993: Beschäftigungskrise	seit Mitte/ Ende 80er: Beschäftigungskrise eigenständiger (Schlüssel-) Bestandteil des Krisenszenarios	bisher: Wachstumskrise
Priorität Beschäftigungsziel	Wandel der Präferenzordnung seit 1993: erste Priorität	Wandel der Präferenzordnung seit Mitte/ Ende 80er: steigende Priorität des modifizierten "atypischen" Beschäftigungszieles	bisher unveränderte Präferenzordnung: Beschäftigungsziel weniger prioritär als Wachstum und Preisniveaustabilität

Im zweiten Teil des Erklärungsrasters wurde die Abhängigkeit *längerfristiger* arbeitsmarktpolitischer Wandlungsfähigkeit von einer Kompatibilität der Arbeitsmarktpolitik mit beschäftigungspolitischen und

wohlfahrtsstaatlichen Institutionen herausgearbeitet. Was die Steuerpolitik als ausgewählte Beschäftigungspolitik angeht, so wurde die arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit der Niederlande durch eine bereits anfangs der 80er Jahre begonnene Anpassung des Steuersystems an die veränderten Gesellschafts- und Arbeitsmarktbedingungen gefördert. Im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Institutionalisierung der Bundesrepublik wirkt der Beitragsfinanzierungsmodus der Sozialversicherungssysteme hauptsächlich deshalb wandelhemmend, weil aus dem ganz überwiegend durch Arbeitslosenversicherungsbeiträge gespeisten Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit die größten Teile der aktiven wie der passiven Arbeitsmarktpolitik finanziert werden. Damit müssen gerade bei hoher Arbeitslosigkeit die Ausgaben für aktive Maßnahmen zurückgefahren werden. Weiterhin wurde die föderalistische Staatsform dazu benutzt, Empfänger von Arbeitslosenunterstützung aus dem Leistungs- und Maßnahmenbereich der Arbeitsmarktpolitik in den kommunal finanzierten Sozialhilfebereich abzudrängen. Der dänische Zentralismus lässt eine solche wandelverzögernde Problemverschiebung nicht zu. Die Elemente sozialer Grundsicherung in Dänemark und den Niederlanden, in erster Linie die Grundrenten, sind gerade mit der Art des arbeitsmarktpolitischen Wandels in diesen beiden Fällen kompatibel, beinhaltet er doch eine verstärkte Arbeitsteilung.

	Dänemark	Niederlande	Deutschland
Steuersystem	1994-98: mehrstufige auf Senkung der Steuerquote gerichtete Änderung des Steuersystems mit Einführung Arbeitsmarktabgabe	seit Anfang 80er: Anpassung an nachholend veränderte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsverhältnisse	seit 1998: mehrstufige auf Senkung der Lohnnebenkosten gerichtete Änderung des Steuersystems
Soz. Sicherung: -Finanzierungsmodus	stark überwiegende wandelfördernde Steuerfinanzierung	wandelhemmende Beitragsfinanzierung	Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen aus Kombination
-Leistungsmodus	wandelfördernde Grundsicherung	wandelfördernde Grundsicherungselemente	-Beitragsfinanzierung und -Statusbindung sozialer Sicherung

Föderalismus/ Unitarismus	wandelfördernd unitarisch	Gemischt	und -Föderalismus wirken besonders wandelhemmend
---------------------------	------------------------------	----------	--

Anhand des Föderalismusfaktors, der Frage der sozialen Grundsicherung und der Abhängigkeit der Passgüte eines bestimmten Beschäftigungspfades von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur mögen auch die institutionellen wie normativen Schwierigkeit einer Übertragung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von kleineren Ländern auf die Bundesrepublik Deutschland ermessen werden (vgl. in diesem Zusammenhang auch Blancke/Schmid, 1999).

Im Hinblick auf eine Erklärung der für arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit wesentlichen Funktionalität der in den Vergleichsländern korporatistisch institutionalisierten Arbeitsbeziehungen konnte bereits im ersten Erklärungsteil jene These, mit der die Variablen Machtverhältnisse und Politikstil in das zugrundeliegende Erklärungsmuster einbezogen werden, in Funktionalitätsbedingungen übersetzt werden: Korporatistische Arbeitsbeziehungen wirken dann funktional, wenn zwischen den Akteuren bezüglich der Machtverhältnisse keine Pattsituation vorliegt oder ein konsensualer Politikstil gepflegt wird.

Tatsächlich wird in beiden räumlich kleineren Vergleichsländern, deren Arbeitsbeziehungen seit den 80er Jahren wieder funktional wirken, ein konsensualer Politikstil präferiert, der auch eine gewisse Konsenserwartung aus der jeweiligen Gesellschaft und dem betreffenden Regierungssystem einschließt. In den Niederlanden hat zudem die Arbeitgeberseite zumindest seit Mitte der 70er Jahre ein eindeutiges Machtübergewicht gegenüber den Gewerkschaften. Darüber hinaus überdeckten gesetzlich verankerte Eingriffe niederländischer Regierungen in die Lohnbildung des privaten Sektors vor allem während der 70er Jahre eine hochgradige potentielle Dysfunktionalität der Arbeitsbeziehungen. Drohungen, das Interventionsinstrumentarium einzusetzen, spielten zu Beginn der 80er wie der 90er Jahre eine signifikante Rolle bei der Aufrechterhaltung der Konzertierung und dem Zustandekommen sowohl von "Wassenaar" als auch "Neue Richtung". Aufgrund von Konvergenzen zwischen Arbeitgeberinteressen und dem Zielkorridor der staatlichen Akteure, was etwa Lohnzurückhaltung und Niedriglohnsektoren betrifft, haben die Regierungseingriffe zusätzlich zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse zu Ungunsten der Gewerkschaften beigetragen. Im dänischen Fall kommt dem Politikstil wohl ein höheres Erklärungsgewicht zu als im niederländischen, da die Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien des skandinavischen Landes, trotz tendenzieller Verschiebungen zugunsten der Arbeitgeberseite im Kontext 'zentralisierter Dezentralisierung', unbestimmter bleiben. Wirkt die verbandliche Selbstregulierung dysfunktio-

nal, so gibt es in Dänemark die gesetzlich verankerten Interventionsmöglichkeiten der Zwangsschlichtung und der Implementation von Rahmenkollektivverträgen durch das Parlament, von denen in den 70er Jahren und Mitte der 80er Jahre Gebrauch gemacht wurde. Dabei bleibt deren Wirkung auf die Machtverhältnisse ebenfalls unbestimmter als die der niederländischen Staatseingriffe.

	Dänemark	Niederlande	Deutschland
Politikstil	konsensual	Konsensual	konfliktorischer als in DK und NL
Machtverhältnisse	vermutlich unbestimmt bei tendenzieller Verschiebung zu Ungunsten der Gewerkschaften	Machtübergewicht Arbeitgeber	Pattsituation
Staat	bei Wahrnehmung einer Dysfunktionalität: Eingriffe durch Parlament	bei Dysfunktionalität: Regierungseingriffe	Staatseingriffe zur Behebung der Dysfunktionalität nicht möglich

Die Dysfunktionalität der deutschen Arbeitsbeziehungen ist durch den im Vergleich konfliktreicheren Politikstil und die Pattsituation bezüglich der Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien bedingt. Entsprechend des hohen Stellenwertes der Tarifautonomie gibt es keine Möglichkeit der Intervention aus dem Regierungssystem, um die Dysfunktionalität des Interessenvermittlungssystems der verbandlich regulierten Arbeitsbeziehungen zu überdecken. Auch im Rahmen übergangsweiser Konzertierungen, wie dem "Bündnis für Arbeit", können die staatlichen Akteure bestenfalls die Rolle von moderierenden Katalysatoren bei der Herstellung eines Klimas gegenseitiger Berechenbarkeit spielen, um ihren Beitrag zur Behebung der arbeitsmarktpolitischen Wandlungsunfähigkeit als Teil des politischen Immobilismus zu leisten.

6. LITERATUR:

Aarebrot, Frank H./Bakka, Pal H. (1992): Die Vergleichende Methode in der Politikwissenschaft; in: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft, 2. Auflage, Opladen, S. 51-69.

Amin, Ash/Thomas, Damian (1996): The negotiated economy: state and civic institutions in Denmark; in: Economy and Society, 25. Jg. (2/1996), S. 255-281.

Becker, Uwe (1998): Beschäftigungswunderland Niederlande?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte (A-PuZ), B 11/98, S. 12-21.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1998): Internationales Beschäftigungs-Ranking 1998, Gütersloh.

Blancke, Susanne/Schmid, Josef (1999): Innovation, Variation, Diffusion: Lernende Politik im Bundesstaat; in: WIP Schwerpunktheft: Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse, WIP Occasional Paper Nr. 11, S. 3-8.

Braun, Dietmar (1989): Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit am Beispiel der Niederlande, Wiesbaden.

Cox, Robert Henry (1998): From Safety Net to Trampoline. Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark, WIP Occasional Paper Nr. 2, Tübingen.

Delsen, Lei (1993): Atypical Employment and Industrial Relations in the Netherlands; in: Economic and Industrial Democracy, Jg. 14 (1993), S. 589-602.

Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (1997): Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich; in: Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan: Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen, S. 333-376.

Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.

Fuhrmann, Nora (1999): Emanzipation am Arbeitsmarkt: dänische Reformkonzepte; in: Frauen und Arbeitsmarkt, WIP Occasional Paper Nr. 4, Tübingen, S. 2-13.

Gabriel, Oscar W. (1994): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt; in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 2. Auflage, Opladen, S. 9-19.

Ganßmann, Heiner/Haas, Michael (1998): Flexibilität und Rigidität auf den Arbeitsmärkten in den Niederlanden, Schweden und Dänemark, unveröffentlichter Abschlußbericht (Kurzfassung) zu einem Forschungsprojekt.

Goos, Elisabeth/Schmid, Josef (1999): Die US-Amerikanische Welfare-Reform, WIP Occasional Paper Nr. 8, Tübingen.

Grande, Edgar/Lang, Werner (1982): Zur politischen Steuerung kapitalistischer Ökonomien: Verbandliche Selbstverwaltung und Korporatismus in der Schweiz, Österreich und der Bundesrepublik; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 11 (1982), Heft 3, S. 341-354.

Heinelt, Hubert/Weck, Michael (1998): Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.

Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen.

Hoffmann, Jürgen (1987): Von der Vollbeschäftigungspolitik zur Politik der Deregulierung. Ökonomische und soziale Strukturveränderungen in der Bundesrepublik 1967 bis 1985 und der sich daraus ableitende Korridor politischen Handelns; in: Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard: Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan Sonderheft 8, Opladen, S. 345-363.

Hradil, Stefan (1994): Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel; in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 2. Auflage, Opladen, S. 52-95.

Hupe, Peter L. (1993): Beyond pillarization. The (post-) Welfare State in the Netherlands; in: European Journal of Political Research, Jg. 23, S. 359-386.

Hygum, Ove (1999): Beschäftigungswunder Dänemark, ein Modell?; in: Schmid, Günther/Schömann, Klaus (Hrsg.): Von Dänemark lernen, WZB Discussion Paper FS I 99 – 201, S. 11-16.

Ismayr, Wolfgang (1997): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich; in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, 9-52.

Lang, Werner (1993): Berechenbarkeit als Erfolgsbedingung. Beschäftigungspolitik in Frankreich, Italien und Spanien; in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit, Opladen, S. 249-273.

Lepszy, Norbert (1997): Das politische System der Niederlande; in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, S. 323-356.

Lind, Jens (1997): EMU and collective bargaining in Denmark; in: Fajertag, Giuseppe/Pochet, Philippe (Hrsg.): Social Pacts in Europe, Brüssel, S. 145-155.

Nannestad, Peter (1997): Das politische System Dänemarks; in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, S. 53-89.

Nohlen, Dieter (1994): "Typus/Typologie"; in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Lexikon der Politik Band 2, München, S. 491-496.

OECD (1997): OECD Labour Force Statistics 1976-1996, Paris.

OECD (1999): OECD Wirtschaftsausblick 65 (Juni 1999), Paris.

Regini, Marino (1997): Still engaging in corporatism? Einige Lehren aus jüngsten italienischen Erfahrungen mit der Konzertierung; in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 38, Heft 2, S. 298-317.

Reissert, Bernd/Schmid, Günther (1987): Organisations- und Finanzierungssysteme als „Handlungsfilter“ der Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich; in: Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in der 80er Jahren, Leviathan Sonderheft 8, Opladen, S. 86-99.

Richardson, Jeremy (Hrsg.) (1982): Policy Styles in Western Europe, London.

Scharpf, Fritz W. (1985): Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise; in: Leviathan, Jg. 40, Heft 1/1985, S. 1-22.

Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt.

Scheuer, Steen (1998): Denmark: A Less Regulated Model; in: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hrsg.): Changing Industrial Relations in Europe, Oxford, S. 146-170.

Schmid, Günther (1997): Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland; in: Leviathan, Jg. 52, Heft 3/1997, S. 302-337.

Schmid, Günther (1999): Weiterbilden und Einstellen – Ein Beispiel für ein realistisches Bündnis für Arbeit; in: Fricke, Werner (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1999/2000, Bonn, S. 128-138.

Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen.

Schmid, Josef (1998a): Arbeitsmarktpolitik im Vergleich. Stellenwert, Strukturen und Wandel eines Politikfeldes im Wohlfahrtsstaat; in: Schmid, Josef/Niketka, Reiner (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg, S. 139-169.

Schmid, Josef (1998b): Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt. Entwicklungspfade zwischen ökonomischem Globalisierungsdruck, staatlich vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im Vergleich, WIP Occasional Paper Nr. 1, Tübingen.

Schmid, Josef/Blancke, Susanne (Hrsg.) (1999): Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, WIP Occasional Paper Nr. 6, Tübingen.

Schmidt, Manfred G. (1983): Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik. Ein internationaler Vergleich; in: Leviathan, Jg. 38, Heft 4/1983, S. 451-473.

Schmidt, Manfred G. (1988): Einführung; in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 19, Opladen, S. 1-35.

Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung; in: Windhoff, Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift 24/1993, Opladen, S. 371-393.

Schmidt, Manfred G. (1995): "Institution"; in: Schmidt, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, S. 428-430.

Schmitter, Philippe C./Grote, Jürgen R. (1997): Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft; in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 38, Heft 3, S. 530-554.

Schröder, Wolfgang/Esser, Josef (1999): Modell Deutschland: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit; in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 37/99, S. 3-12.

Therborn, Göran (1985): Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern, Hamburg.

Traxler, Franz (1998): Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich; in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 39, Heft 2, S. 235-260.

Visser, Jelle (1998): Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands; in: *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 36, Heft 2 (Juni 1998), S. 269-292.

Waschkuhn, Arno (1994): "Institutionentheoretische Ansätze"; in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Methoden, Lexikon der Politik Band 2*, München, S. 188-195.

Waschkuhn, Arno (1995): Politische Systeme; in: Mohr, Arno (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München, S. 237-325.

Werner, Heinz (1998a): Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden – welche Lehren für uns?; in: *Arbeit und Sozialpolitik*, Jg. 52, Heft 1-2/98, S. 10-15.

Werner, Heinz (1998b): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 34-35/98, S. 3-14.