

Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat: Das Gent-System

Salvo Leonardi

Die meisten Gewerkschaften in den Industrieländern verzeichnen sinkende Mitgliederzahlen. Von bemerkenswerter Höhe und Stabilität sind nur die Organisationsquoten der Gewerkschaften in den skandinavischen Ländern Dänemark, Schweden, Finnland und die der Gewerkschaften in Belgien. Wie ist eine solche Entwicklung zu erklären? Die Experten verweisen in der Regel auf das spezifische Versicherungssystem, das in diesen vier Ländern die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Falle der Erwerbslosigkeit schützt, das Gent-System. Es verdankt seinen Namen der flämischen Kleinstadt Gent, wo es im Jahre 1901 eingeführt wurde. Das System beruht auf einer gewerkschaftlichen Beteiligung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung, einem grundlegenden Instruments des Sozialstaates, das in dieser Form – wie der folgende Beitrag zeigt – in den meisten anderen industrialisierten Ländern unbekannt ist.

1

Die nordische „Anomalie“

Während in den vergangenen zwei Jahrzehnten der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der industrialisierten Welt sich durch Phasen schwerer Krisen verringert hat, gab es zugleich eine kleine Gruppe von Ländern, in der die Gewerkschaften eine gegenläufige Entwicklung verzeichnen konnten. Die Rede ist von Belgien, Schweden, Dänemark und Finnland. Trotz leichter Schwankungen hat der Organisationsgrad der Gewerkschaften in diesen vier Ländern seine beachtliche Höhe beibehalten, sogar im Verlauf der letzten 20 Jahre einen neuen und beträchtlichen Zuwachs erzielt – und dies ausgerechnet in einer Zeit, in der kaum ein anderes gewerkschaftliches Organisationsmodell vom Verfall verschont blieb. Zwischen 1980 und 1998 stieg der Anteil der Mitglieder der schwedischen Gewerkschaften von 78 % auf 88 % und in Finnland von 69 % auf 79 %, während der Anteil in Dänemark bei etwa 77 % unverändert blieb; stabil blieben auch die Mitgliederzahlen in Belgien (ca. 54 %), wo 1998 bis 2003 erneut ein geringes Wachstum um einige Prozent einsetzte. Demgegenüber fielen zur gleichen Zeit in Europa die Mitgliederzahlen der italienischen Gewerkschaften unter die 40 %-Marke und die der deutschen, englischen und holländischen Gewerkschaften unter 30 %; die Mitgliederzahlen der spanischen Gewerkschaften sanken unter 20 %, die der französischen sogar unter 10 % (Eiro 2004; Boreri u.a. 2002; Waddington/Hoffman 2000; Ebbinghaus/Visser 2000; Blascke 2000).

2

Modelle und Typologien

Bevor wir das Gent-System und seine Verbindung zu Gewerkschaften und Sozialstaat vorstellen, soll ein zusammenfassendes Profil der sozialen Sicherungssysteme und industriellen Beziehungen skizziert werden, die diese kleine Gruppe von Ländern kennzeichnen und differenzieren. Es sei vorab erwähnt, dass Schweden, Dänemark und Finnland zwar einige starke Ähnlichkeiten im Hinblick auf das Modell aufweisen, Belgien aber in der Regel innerhalb anderer typologischer „Cluster“ klassifiziert wird, die anderen Systemen (kontinentales System) näher stehen.

2.1 DER WOHLFAHRTSSTAAT

Auf dem Gebiet der Sozialversicherungssysteme gehört Belgien ohne Einschränkung zu dem Modell, das die Literatur zuweilen als Bismarck'sches, kontinentales Modell (Flora/Heidenheimer 1982), als profitables oder als Modell des industriellen Ertrags (Titmuss 1969), konservativ-korporativ (Esping-Andersen 1990) oder als reines Beschäftigungsmodell¹ bezeichnet hat: eine nicht zufällig kontinentale, zwischen den Modellen – nämlich zwischen dem liberalen Modell (dem Modell der angelsächsischen Länder) und dem sozialdemokratischen (Korpi 1981) und allumfassenden Modell der skandinavischen Länder – stehende Konstruktion. Es stützt sich auf ein System der Beitrags- und Leistungserbringung, das sich auf die abhängig Beschäftigten und nicht auf alle Bürger be-

zieht. Das Modell bietet Leistungen mittleren Umfangs und stellt eine gewissermaßen ergänzende staatliche Beteiligung dar. Ähnlich wie in Frankreich zeigt auch das belgische Wohlfahrtsystem eine starke berufsbezogene Untergliederung, zu der weitere Differenzierungselemente hinzukommen, die sowohl durch die Zweisprachigkeit als auch durch den politisch-gewerkschaftlichen Pluralismus bedingt sind: So verfügen beispielsweise Katholiken, Sozialisten und Liberale über eigene Kranken- und Invaliditätsversicherungen.

Heute wendet Belgien für Sozialausgaben eine Quote des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf, die dem EU-Durchschnitt entspricht – 27,5 % im Jahr 2001 – und stellt für Arbeitslosigkeit mit etwa 14 % eine der höchsten Quoten in Europa (EU-Durchschnitt: knapp über 8 %).

Von völlig anderer Art ist das Welfare-Modell in den skandinavischen Ländern. Ursprünglich mehr nach *Beveridge* als nach *Bismarck* ausgerichtet, zielten diese Länder darauf ab, einen universalistischen und ausgleichenden Sozialstaat zu gründen, der von Beschäftigung, Familie und Markt un-

¹ Über das Thema ist die Literatur unendlich; unter den vielen Beiträgen s.: Flora/Heidenheimer 1982; Alber 1988; Esping-Andersen 1990; Mishra 1990; Ferrera/Rhodes 1993; Zeitlin/Trubeck 2003; Korpi 1981.

Salvo Leonardi, Dr., Wissenschaftler am IRES (Istituto di ricerche economiche e sociali) in Rom. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen und Gewerkschaftsrecht. e-mail: s.leonardi@ires.it

abhängig war und auf das Bedürfnisprinzip und den „Volkswohlstand“ ausgerichtet war. Als „reine“ universalistische Wohlfahrtsstaaten haben die skandinavischen Systeme bereits seit den 1950er Jahren die jetzigen Merkmale nach dem Prinzip übernommen, der gesamten Bevölkerung gleiche öffentliche Leistungen zu bieten. Als Aushängeschild der skandinavischen Sozialdemokratien stellt sich das skandinavische System der sozialen Sicherung dar, wegen seiner umfassenden Abdeckung der Risiken wie auch der einbezogenen Bevölkerung, wegen seiner steuer- und nicht beitragsbezogenen Finanzierung, wegen Leistungen mit festen Sätzen, hoher Ausgabenquote und einem hohen Niveau der angebotenen Dienste – also einer Rolle des Staates, die eher stellvertretend als ergänzend ist.

Alle skandinavischen Länder mit Ausnahme Finnlands befinden sich mit ihren Sozialausgaben an der Spitze der internationalen Ranglisten: Der Anteil am BIP schwankt zwischen 29,8 % in Dänemark und 31,3 % in Schweden. Finnland liegt hingegen mit einer Quote, die fast identisch mit der italienischen Quote von 25,8 % ist, unterhalb des EU-15-Durchschnitts (Eurostat 2004). Dabei schwanken die Leistungen für Arbeitslose zwischen ca. 10 % in Schweden und 14 % in Finnland.² Die bekannte Großzügigkeit der skandinavischen Sozialsicherungssysteme beruht zum großen Teil auf der allgemeinen Steuererhebung, die zu den höchsten weltweit gehört, und durch Sozialabgaben ergänzt wird, die zwischen den Arbeitnehmern und – zum größeren Teil – den Unternehmen aufgeteilt sind.

2.2 INDUSTRIELLE BEZIEHUNGEN

Nicht weniger ausgeprägt sind die Unterschiede auf der Ebene der industriellen Beziehungen, die Belgien von den skandinavischen Ländern unterscheiden. In Belgien ist das gewerkschaftliche Spektrum durch eine grundsätzliche gewerkschaftliche Bipolarität zwischen dem mehrheitlich katholischen Bund CSC und dem sozialistischen Bund FGFB gekennzeichnet, hinzu kommt noch die kleine liberale Organisation CGSLB (Van Guys 2000; Bouquin 2002).

Die Tarifverhandlungen finden in Belgien hauptsächlich auf sektoraler Ebene statt. Betriebliche Tarifverhandlungen – obwohl sie zunehmen – spielen eine gerin-

Tabelle 1: Anzahl der Mitglieder in den belgischen Gewerkschaften – 1993/2000

Belgien	1993	1998	2003	1993/2003 – in % –
CSC	1.616.000	1.480.000	1.637.000	+ 6,2 %
FGTB	1.109.000	1.187.000	1.201.000	+ 8,3 %
CGSLB	215.000	217.000	223.000	+ 3,7 %
Gesamt	2.865.000	3.013.000	3.061.000	+ 6,8 %

Quelle: EIRO, Trade union membership, 2004.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 2: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in den skandinavischen Ländern 1980/1998 – in % – 1

Land	1980	1990	1998
Schweden ²	78	82	88
Dänemark ²	78	75	76
Finnland ²	69	73	79
Norwegen ³	55	56	55

1) Kjellberg (2002) kommt zu niedrigeren Daten:
Schweden: 78 (1980); 82 (1990); 81 (1998); 78 (2000)
Dänemark: 75 (1980); 76 (1990); 76 (1998); 75 (2000)
Finnland: 67 (1980); 72 (1990); 80 (1998); 78 (2000)
Norwegen: 57 (1980); 57 (1990); 55 (1998); Norwegen 53 (2000)
2) Mit Gent-System
3) Ohne Gent-System

Quelle: Boeri u.a. 2002.

WSI Hans Böckler Stiftung

ge Rolle. Die Schwelle zur Wahl von Betriebsräten ist relativ hoch: 100 Beschäftigte (50 im Falle von Ausschüssen für Gesundheitsschutz, Arbeitssicherheit und Arbeitsbedingungen). Der Staat übt ein wesentliches Aufsichtsrecht über die Tarifverhandlungen aus, deren allgemeinverbindliche Anwendung (*erga omnes*) er verwaltungsmäßig gewährleistet. Dies garantiert ein nahezu vollständiges, in Europa absolut einmaliges Deckungsniveau von 98 % (Ebbinghaus/Visser 2000). Das tripartistische System wird unterschiedlich praktiziert und hat sich im Laufe der letzten Jahre durch Sozialpakete mit dem Zweck manifestiert, Zielvorgaben für die Einkommenspolitik zu erreichen. Insgesamt wird das belgische Modell der industriellen Beziehungen als durchschnittlich zentralistisch eingestuft, da es nicht zu den neokorporativen Staaten, aber auch nicht zu den Ländern zählt, die durch ein pluralistisches und konfliktreiches System mit einer marginalen Rolle des Staates regiert werden.

Die skandinavischen Länder stellen hingegen ein typisches Beispiel für ein neokorporatives System dar. Dies bedeutet: Alleinvertretung der gewerkschaftlichen Mitgliederinteressen und hoher Organisationsgrad, Zentralisierung der Tarifpolitik (höher in Schweden, niedriger in Dänemark), feste Bindungen zwischen Interessenvertretungen und politischen Parteien, Orientierung an Zusammenarbeit zwischen den Parteien, gewerkschaftliche

Machtpositionen bei Mitbestimmung in den Betrieben.

Die Gewerkschaften sind nach Berufen mit dem nunmehr charakteristischen Unterschied zwischen Gewerkschaften der blue collars und der white collars organisiert. Erstere – die berühmten LO – waren lange Zeit die Stütze der Mitgliedervertretung, obwohl sich ihre Stellung in der letzten Zeit zu Gunsten der Angestelltengewerkschaften und der Berufsverbände abgeschwächt hat, insbesondere zu Gunsten der Beschäftigten im öffentlichen Sozialsystem. In Schweden hat heute die Gewerkschaft des öffentlichen Sektors, Kommunal, die Gewerkschaft Metall überholt. Der Anteil der beschäftigten Frauen, die der Gewerkschaft (84 %) angehören, ist höher als die Zahl der männlichen Kollegen (79 %); im öffentlichen Sektor ist dies mit 92 % ausgeprägter als im Privatsektor (80 %)³ (Tabelle 3). Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Beschäftigten ist hinsichtlich der gewerkschaftlichen Beziehungen im Norden als durchaus kritisch zu bezeichnen (Esping-Andersen 1992), was auf eine immer ausgeprägtere geschlechtspezi-

² Abweichend ist hier Norwegen, das nur 5–6 % bereitstellt, allerdings aufgrund seiner minimalen Arbeitslosenquote.

³ Hier einige Daten über die Mitglieder in den schwedischen Gewerkschaften. TCO: 1.276.027. LO: 1.918.800, davon 589.493 (Frauen: 475.059) bei Kommunal; Metall: 389.468 (Frauen: 83.178), (SCB 2002).

Tabelle 3: Geschlechtsspezifische Zusammensetzung der skandinavischen Arbeiter-Gewerkschaften – 2003

Gewerkschaften <i>Blue Collars</i>	Frauen	Männer
LO – Schweden	46,0	54,0
LO – Dänemark	48,6	51,4
SAK – Finnland	46,0	54,0

Quelle: EIRO 2004. **WSI** Hans Böckler Stiftung

fische Differenzierung zwischen Frauen und Männern bezüglich der jeweiligen Bedürfnisse und ihrer Vertretung (Hernes 1987) zurückzuführen ist.

Schwerpunkt des Tarifsystems in Skandinavien ist nach wie vor der Produktionssektor, jedoch hat sich in diesen Jahren die zunehmende Dezentralisierung des Verhandlungssystems zu einem wichtigen Faktor der Veränderung entwickelt. Dies betrifft insbesondere Schweden, wo die charakteristische Zentralisierung der Tarifbeziehungen historisch stärker war (Stephens 1998) – ein Trend, der den kürzlich verstorbenen *Rudolf Meidner*, Vater der skandinavischen Sozialdemokratie und Verfasser des bekannten Projekts über die Wirtschaftsdemokratie in den 1970er Jahren, zu der Schlussfolgerung veranlasst hatte, dass heute in den industriellen Beziehungen von einem „schwedischen Modell“ nicht mehr die Rede sein darf.

In Finnland und Norwegen ist das System insgesamt zentralistischer geblieben, während man in Dänemark – wie bereits erwähnt – eine ausgeprägte „Sektoralisierung“ der Verhandlungen mit starken Anstößen in Richtung Betriebsebene zu verzeichnen hatte.

In Schweden und Dänemark (und Norwegen) gibt es keine staatliche Erweiterung der Tarifbindung; jedoch war der sehr hohe Organisationsgrad bei den Gewerkschaften ausreichend genug, um die Anwendung der Verträge faktisch *erga omnes* durchzusetzen: Nach zuverlässigen Einschätzungen liegt die Tarifabdeckung bei rund 80 % der Beschäftigten. Finnland hingegen wendet formell das System der Allgemeinverbindlichkeit (*erga omnes*) an, und seine Deckungsquote schnellte entsprechend hoch auf bis zu 95 %. Die Verhandlungen zwischen den Tarifparteien auf Betriebsebene sind in Dänemark ausgeprägter als in Schweden, allerdings genießen die Arbeitnehmervertreter in beiden Fällen in den Betrieben solide Sonderrechte bei der Arbeitsorganisation und

Tabelle 4: Geschlechtsspezifische Zusammensetzung der skandinavischen Angestellten Gewerkschaften – 2003

Gewerkschaften <i>White Collars</i>	Frauen	Männer
TCO – Schweden	62,4	37,6
FTF – Dänemark	66,9	33,1
STTK – Finnland	68,0	32,0

Quelle: EIRO 2004. **WSI** Hans Böckler Stiftung

der Organisation unternehmenseigener Dienstleistungen. Die betriebliche Interessenvertretung ist monistisch, das heißt, mit Delegierten aus den Gewerkschaftsorganisationen organisiert.

Die Rolle des Staates bei den industriellen Beziehungen war traditionell in Schweden und Finnland höher als in Dänemark. Bereits seit den 1930er Jahren existiert eine alte Tradition von Vereinbarungen zwischen verschiedenen Verbänden, auf die sich die nordischen Systeme der industriellen Beziehungen viele Jahrzehnte gestützt haben. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ist dieses Modell, das – einzigartig in den westlichen Ländern – in der Lage war, die politische Macht der Sozialdemokratie mit der sozialen Macht der Gewerkschaften fast ein halbes Jahrhundert meisterhaft und dauerhaft zu vereinen, in die Krise geraten. Das jüngste Beispiel war im Frühling 1998, als Dänemark – unter sozialdemokratischer Führung – einen der längsten und härtesten Streiks seiner Geschichte erlebte. Auf der Tagung der LO im Jahre 2002 wurde eine historische Trennung beschlossen: Nach mehr als 100 Jahren beendete der Gewerkschaftsdachverband jede finanzielle Unterstützung für die sozialdemokratische Partei und beschloss formell, sich als völlig autonomer Akteur auf der sozialen und politischen Bühne durchzusetzen (Jorgensen 2003). Ähnliches ereignete sich zur selben Zeit zwischen einigen wichtigen englischen Gewerkschaften unter radikaler Führung und der New Labour unter *Tony Blair*.

3

Die Arbeitslosenversicherung

Obwohl sich die belgischen und skandinavischen Erfahrungen sowohl auf Sozialstaatsebene als auch auf der Ebene der industriellen Beziehungen unterscheiden,

haben sie in der öffentlich finanzierten gewerkschaftlichen Verwaltung der Arbeitslosenversicherung eine eigentümliche Gemeinsamkeit, nämlich die Überschneidung der beiden Bereiche Sozialstaat und industrielle Beziehungen: das Gent-System.

Im Gegensatz zur Mehrzahl der Länder, bei denen die Mitgliedschaft in einer Versicherung mit öffentlichen Trägern, oft unter Beteiligung der Sozialpartner, verpflichtend ist, stellt das Gent-System eine Einrichtung auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft dar, finanziell unterstützt vom Staat und nur in geringem Maße von Mitgliedsbeiträgen, das von gewerkschaftlichen Fonds verwaltet wird. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bestand überall die Tendenz, nach den ersten Erfahrungen die sozialen Sicherungsmaßnahmen in obligatorische Regelungen umzuwandeln, deren Kontrolle vom Staat und seinen spezialisierten Trägern direkt übernommen wurde. Was zum Beispiel die Arbeitslosigkeit anbelangt, wurde die Versicherungsregelung im Laufe der ersten zwei Jahrzehnte des vorigen Jahrhunderts in Ländern wie Großbritannien, Deutschland oder Österreich obligatorisch. In Frankreich erfolgt die Verwaltung nach paritätischem Muster. In Italien gehören die Sozialpartner zum Aufsichtsrat des Instituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps), das als öffentlicher Träger auch die Arbeitslosenversicherung verwaltet. Selbstständige bilaterale Träger verwalten hingegen die Versicherung im Handwerksbereich (Leonardi 2005). Am längsten beibehalten wurde das Gent-System einerseits in Skandinavien und andererseits in Belgien und Holland. In jeder dieser beiden Ländergruppen wurde das Gent-System zum Teil abgeschafft, wobei sich Norwegen im Jahre 1938 und Holland im Jahre 1952 gegen das Gent- und für das Pflichtsystem entschieden. Es blieben mithin Belgien und vier nordische Staaten (mit Island, jedoch ohne Norwegen).

Seit 1945 hat der Staat in Belgien formell die Aufsicht über die Arbeitslosenversicherung übernommen, wobei aber die Gewerkschaft auf der Grundlage eines im Jahr zuvor unterzeichneten Sozialpaktes die direkte Verwaltung dieser Dienstleistung mit öffentlichen Zuschüssen behält.

In den skandinavischen Ländern sind Fonds für die Verwaltung der Versicherung zuständig. In Dänemark gilt das Gent-System seit 1933. Es wird zurzeit durch 36 Privatfonds unter gewerkschaftlicher Führung

verwaltet und auf Branchenebene, jedoch mit einheitlichen Verwaltungsregelungen, organisiert. Durch eine eigene Generaldirektion übt das Arbeitsministerium die Aufsicht über die Gesamtfunktion des Systems aus. Die Fonds werden durch freiwillige Beiträge aller Arbeitnehmer, vor allem aber durch staatliche Zuschüsse des allgemeinen Steueraufkommens, unterhalten. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen ist die Eintragung des Erwerbstätigen in einen Fonds seit mindestens 12 Monaten und eine Beschäftigungsdauer von mindestens 52 Wochen während dreier Jahre. Darüber hinaus muss der Versicherte zum Beweis, dass er sich aktiv um Arbeit bemüht, beim Arbeitsamt registriert sein. Die Höhe der Unterstützung hängt vom zuletzt bezogenen Arbeitseinkommen ab. Ein dänischer Arbeitsloser bezieht pro Tag durchschnittlich 525 Kronen (ca. 70 €) oder pro Woche 2.625 Kronen (knapp 400 €), wobei die Obergrenze bei 90 % des letzten Einkommens liegt. Bis 1996 konnten in Dänemark Arbeitslosenleistungen für eine Höchstdauer von sieben Jahren bezogen werden. 1996 wurde diese Zeit auf fünf Jahre verkürzt und das erforderliche Mindestalter von 17 auf 19 Jahre erhöht.

In Schweden verwalten die Gewerkschaften seit 1934 etwa 40 vom Staat nahezu vollständig finanzierte Versicherungsfonds gegen Arbeitslosigkeit (*Arbetslöshetskassor*). Die Einzelbeiträge stellen hierbei nicht mehr als 5 % der Gesamtsumme der Mittel dar, die Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen (Clasen u.a. 2001, S. 202f.).⁴ Die Höhe des Einkommensersatzes beträgt heute 75 %, was zwar nach wie vor hoch ist, jedoch bedeutend weniger als die bis 1993 gezahlten ca. 90 % (Bjoorklund 2000). Seit 1997 existieren zwei Vorbedingungen für Arbeitslosenleistungen:

- eine Beschäftigung von mindestens sechs Monaten und wenigstens 70 Stunden pro Monat während der letzten 12 Monate oder
- eine Gesamtzeit von mindestens 450 Arbeitsstunden während der letzten sechs Monate.

Der Anspruch auf Leistungen besteht nach 12-monatiger gewerkschaftlicher Eintragung (24 Monate für Selbstständige). Der Staat erlässt die Errichtungs- und Verwaltungsregelungen und sorgt für die Kon-

trolle der korrekten Verwaltung durch ein dafür zuständiges nationales Organ, das die Arbeitsmarktpolitik leitet (AMT). Die Einzelbeiträge bewegen sich zwischen 6 % des Arbeitseinkommens in Finnland und 20 % in Dänemark (Clasen u.a. 2001). Der Rest wird durch das allgemeine Steuersystem finanziert. Zusätzlich zur Arbeitslosenversicherung verfügen die skandinavischen Arbeitnehmer über weitere und ergiebige, tarifvertraglich abgesicherte Leistungen im Falle von Krankheit und Alter sowie über Lebensversicherungen. In Schweden belaufen sich diese Posten auf einen Beitrag von 3,18 % für die Zusatzrente, 0,4 % für Invalidität und Krankheit, 0,54 % für Lebensversicherung und 0,2 % für zusätzliche Altersvorsorge.

Wer sich für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft entscheidet, wird automatisch in einen Versicherungsfonds gegen Arbeitslosigkeit eingetragen. In Schweden beginnt der Anspruch auf Leistungen 12 Monate nach Eintritt in die Gewerkschaft (24 Monate für Selbstständige) und einer bestimmten Anzahl von Arbeitstagen im Laufe des berücksichtigten Zeitabschnittes. Die Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen beträgt 300 Tage (450 Tage für über 55-Jährige). Seit Juli 1997 bestehen folgende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Leistungen:

- eine Beschäftigung von mindestens sechs Monaten und mindestens 70 Stunden pro Monat
- eine Gesamtzahl von mindestens 450 Arbeitsstunden während der letzten sechs Monate (Boesby u.a. 2002).

Der normale Gewerkschaftsbeitrag umfasst bereits den Versicherungsbeitrag, dessen Höhe ziemlich bescheiden bleibt. Die Eintragung in einen Fonds ist auch ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft möglich. In diesem Fall ist der Beitrag um etwa ein Drittel niedriger als der gesamte Gewerkschaftsbeitrag. In den vergangenen Jahren scheint der Anteil von Arbeitnehmern gestiegen zu sein, die die Eintragung in einen Fonds ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft beantragt haben. In Schweden rechnet man, dass bis 10 % der Arbeitnehmer in keinem Versicherungsfonds eingetragen sind. Dabei müssen jedoch sowohl die Arbeitnehmer berücksichtigt werden, die nicht die Mindestzahl der erforderlichen Stunden geleistet haben, als auch die Arbeitnehmer, die die maximale Leistungs-

dauer in Anspruch genommen haben, ohne eine Stelle gefunden zu haben. In diesen Fällen besteht die Möglichkeit, eine öffentliche Grundunterstützung zu bekommen (seit 1998 unter der Bezeichnung *Grundförsäkring*). Diese betrifft in der Regel entweder solche Arbeitnehmer, die der Auffassung sind, ohne Versicherungen und Gewerkschaften auskommen zu können, oder die schwierigsten Fälle von sozialer Ausgrenzung. Ein neuer unabhängiger Versicherungsfonds (Alfa Fonds) wurde für die Versicherung aller Arbeitslosen vorgesehen, die in keinem der anderen 38 Fonds angemeldet sind. Er unterscheidet sich von allen anderen Fonds dadurch, dass die von ihm bereitgestellten Leistungen durch einen Festbetrag und nicht nach der Höhe des vorangegangenen Einkommens des Hilfebedürftigen gekennzeichnet sind. Diese Summe ist hoch genug, um dem Staat zu ermöglichen, auch von den Unterstützungsempfängern während Zeiten von Arbeitslosigkeit weiter Einkommensteuer zu erheben. Zu erwähnen ist ferner, dass die von den gewerkschaftlichen Fonds gezahlten Leistungen höher liegen als die von nicht-gewerkschaftlichen Fonds gewährten Leistungen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Motivation zum Eintritt in die Gewerkschaft zu verstehen.

Wer seine Arbeit verloren hat und eine neue Beschäftigung sucht, hat Anspruch auf Leistungen aus dem eigenen Versicherungsfonds; er muss jedoch eine Reihe von Auflagen beachten, die mit der so genannten Aktivierungspolitik verbunden sind: Eintragung beim Arbeitsamt und Bereitschaft, zusammen mit den Arbeitsämtern Umschulungs- und Arbeitswiedereingliederungspläne zu vereinbaren (Lundberg/Amark 2001, S. 57).⁵ Der Erwerbslose muss sich bei der Arbeitssuche aktiv engagiert zeigen und darf keine Angebote ablehnen, falls diese – in Bezug auf Berufstyp, Einkommen und Arbeitsweg – vom Arbeitsamt als angemessen erachtet werden. Nach einer gewissen Zeit wird sich der Arbeitslose auch damit abfinden müssen, eine Arbeit anzunehmen, die seiner eigenen Berufssqualifikation nicht entspricht. In der

4 Diese Quote beträgt in Dänemark 20 % und in Finnland 6 %. In Norwegen hingegen, ähnlich wie in Deutschland, Holland oder Großbritannien, stellen die Einzelbeiträge die Hauptquelle für die Finanzierung dar.

5 Für eine linke Kritik an diesem so genannten Workfare-Ansatz siehe Deguerre 2005.

Zwischenzeit ist der Erwerbslose verpflichtet, kostenlos Ausbildungs- und Berufsumschulungskurse zu besuchen.

Obwohl der Grad der Abdeckung durch die Arbeitslosenversicherung mit der Zeit relativ an Bedeutung verloren hat und die Nachprüfungen des individuellen Engagements bei der Arbeitssuche konsequenter durchgeführt werden, ist das Gent-Versicherungssystem der drei skandinavischen Länder im Falle von Arbeitslosigkeit noch das umfassendste und großzügigste weltweit.

Innerhalb der letzten 15 Jahre hat sich der durchschnittliche Anteil der Leistungsempfänger stabilisiert. Er liegt zwischen 50 und 60 % aller (registrierten) Arbeitslosen in Finnland, zwischen 53 und 73 % in Norwegen, zwischen 68 % und 78 % in Dänemark sowie zwischen 71 % und 80 % in Schweden.⁶

4

Auswirkungen auf den Organisationsgrad

Die Einbeziehung der Gewerkschaft in die Leitung einer Grundinstitution des Sozialstaates wie die Arbeitslosenversicherung verleiht den Gewerkschaften eine zweifellos privilegierte Position, setzt sie aber gleichzeitig verschiedenen politischen und organisationspolitischen Risiken aus. Die Vorteile liegen mehr oder weniger auf der Hand und sind beträchtlich. Die Gewerkschaften sind in der Lage, eine der schwersten Bedrohungen, der ein Arbeitnehmer – und damit auch die Gewerkschaft, bei der er Mitglied ist – ausgesetzt sein kann, nämlich die Arbeitslosigkeit zum eigenen Vorteil zu verkehren (Western 1997; Albrecht 2004). Damit er sich freiwillig für die Versicherung entscheidet, ist es nicht notwendig, dass die befürchtete Möglichkeit konkret eintritt, bereits ihr Risiko reicht aus, um jedes Zögern zu überwinden. Je höher das Risiko der Arbeitslosigkeit, umso größer ist die Bereitschaft, sich an die Gewerkschaft und ihre Versicherungsfonds zu wenden. Beispielhaft ist der finnische Fall, wo die Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren höher lag als in den anderen skandinavischen Ländern. In nur drei Jahren, von 1990 bis 1993, stieg sie von 3,6 % auf 18 %. Die Auswirkungen auf die Gewerkschaftseintritte zeigten sich unmittelbar als beachtliche Steigerung der Mitgliedschaft: sie wuchs von 72 % auf 80 %.

Auch in Schweden gab es zur selben Zeit eine schwere Beschäftigungskrise (die Arbeitslosenquote stieg von 1,6 % im Jahre 1990 auf 8,2 % im Jahre 1993); es folgte ein Zuwachs der Fonds-Eintragungen und der gewerkschaftliche Organisationsgrad profitierte davon mit einer geschätzten Steigerung zwischen 3 und 6 % in dieser Zeit (Bjoorklund/Freeman 1995). So hebt eine schwedische Studie hervor, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den Arbeitslosen jenes Landes nur 4 Prozentpunkte niedriger als bei den Beschäftigten ist – unvorstellbar für die Länder, wo kein Gent-System gilt.

Der von der Arbeitslosenversicherung ausgehende Organisationsanreiz wirkt sich auch auf Zeitarbeiter oder Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen aus. Da hier die Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses bereits von Anfang an vorgesehen ist, liegt der Vorteil, sich für Zeiten der Erwerbslosigkeit zu versichern, noch mehr auf der Hand. Bei der jetzigen Zunahme von Flexibilität und so genannter atypischer Arbeit stellen diese Arbeitnehmer möglicherweise die Hauptnutznießer des Systems dar. Die Gewerkschaft ihrerseits bleibt in der Lage, Arbeitnehmer zu erreichen und aufzunehmen, die wenig oder überhaupt nicht gewerkschaftlich organisiert sind, vor allem junge Menschen und Frauen mit ungesicherten Arbeitsverträgen.

5

Leistungsfähigkeit und Grenzen eines Modells

Die hier beschriebenen Stärken sind selbstverständlich nicht ohne unterschwellige Fragilität und Widersprüche. Fragilität könnte insbesondere durch den hohen Grad der Institutionalisierung entstehen, die von den Gewerkschaften erreicht wurde, denn diese wiederum kann sie Risiken unterschiedlicher Natur aussetzen. Insbesondere könnten sich die Gewerkschaften auf eine bequeme und bürokratische Position zurückziehen, die die vitalsten Eigenschaften langfristig lähmt. Die radikale Linke der nordischen Länder hat das Schwinden der Gewerkschaftsautonomie sowohl gegenüber der Macht nahe stehender Regierungen als auch der der Arbeitgeber wiederholt angeprangert. Eine ähnliche Kritik richtet sich gegen die belgischen Gewerk-

schaften und dort insbesondere gegen die christlichen Gewerkschaften (Bouquin 2002). Wenn die Arbeitslosigkeit sowohl auf sozialer als auch auf gewerkschaftlicher Ebene erst einmal entdramatisiert wird und sich der Schutz der Arbeitskraft von den Arbeitsbeziehungen auf den Markt verlegt hat, könnte dem eine gewisse Zustimmung der Gewerkschaft zu Arbeitgeberforderungen nach mehr Flexibilität und Unsicherheit der individuellen Arbeitsverträge folgen. Die dänische Erfahrung, nach der der Arbeitsmarkt zwar effizient, aber auch einer der flexibelsten in der ganzen EU ist, scheint das Problem zu bestätigen – eine Art stiller Austausch, der jedoch auch in anderen Ländern zahlreiche und einflussreiche Anhänger gefunden hat.

Außerdem bleibt anzumerken: Das ganze System beruht auf einem bestimmten politischen Willen, erhebliche Anteile sozialer Macht der gewerkschaftlichen Organisationen zu schützen. Der Staat hat sich zum Garanten dieser Macht gemacht. Allerdings darf man – grundsätzlich – das Risiko neuer Überlegungen nicht unterschätzen und mithin die Rücknahme dieser bis heute den Gewerkschaften zuerkannten halböffentlichen Aufgaben. Die Arbeitslosenversicherung existiert in diesen Ländern bereits seit den 1930er und 1940er Jahren.

In Belgien, das lange Zeit von gemäßigten Parteien und Zentrumskoalitionen regiert wurde, sind seit dieser Zeit keine einflussreichen neuen Meinungen aufgekommen. In Skandinavien haben die von unterschiedlichen (also nicht sozialdemokratischen) Koalitionen geführten Regierungen Kritik und Einwände erhoben. Im Juni 1994 versuchte die damalige Mitte-Rechts-Mehrheit in Schweden, den Zugang zu den Fonds unabhängig von den Gewerkschaften zu erleichtern sowie die Höchstdauer des Leistungsbezugs auf zweieinhalb Jahre zu reduzieren. Als wenige Monate später die Sozialdemokraten an die Regierung kamen, die eine radikale Änderung des Systems traditionsgemäß ablehnten, wurde dieses Vorhaben aufgegeben. Es gibt hingegen eine Diskussion darüber, ob die Verwaltung der Fonds in der alleinigen Zuständigkeit der Gewerkschaften

⁶ Im übrigen Europa sinken die Anteile drastisch, wie etwa auf 20 % in Großbritannien, 30 % in Deutschland, 35 % in Holland (Clasen u.a. 2001).

verbleiben soll oder ob nicht eher eine bilaterale, nach Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beiträgen getrennte Verwaltung für die Versicherung denkbar wäre. Die Überlegungen gehen dahin, die Finanzierung hauptsächlich öffentlich, jedoch mit einer den Sozialpartnern überlassenen Verwaltung beizubehalten.

Entgegen den regelmäßig vorgeschlagenen Veränderungen scheint keine wirklich substantielle Änderung bevorzuzustehen. Die gewerkschaftliche Verwaltung der Arbeitslosenversicherung ist ein Kernbestand der Modelle von Sozialstaaten geworden, und ihre Leistungen werden von allen beteiligten Akteuren als relativ zufrieden stellend beurteilt, insbesondere

- von Erwerbstätigen, die Leistungen beziehen konnten, die – in diesem Umfang – der Mehrheit ihrer europäischen Kollegen unbekannt sind;
- von den Gewerkschaften, weil sie ihre Mitgliedsstärke und damit ihre finanzielle Kraft und politische Verhandlungsmacht fast ununterbrochen gesteigert haben und weil sie die Verwaltung und das Finanzwesen der Fonds innehaben, wodurch sie auf dem Gebiet der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mehr politische Verantwortung bekommen haben (Boeri u.a. 2002);
- von den Regierungen, die durch dieses System der sozialen Selbstorganisation die Verwaltung eines wichtigen Elements des Sozialstaats dezentralisiert haben.

Insgesamt erscheint dieses System als positive Regelung, und anscheinend ist niemand im Moment wirklich interessiert, sich daraus zurückzuziehen.

Man bedenke jedoch, dass eine Reform, die dem Staat die gesamte Aufsicht über das Versicherungssystem zurückgibt oder einem bilateralen und paritätischen System die Verwaltung (wie in Frankreich) überträgt, jederzeit möglich ist. Dies ist bereits 1938 – wie erwähnt – in Norwegen und

1952 in Holland geschehen, und die Auswirkungen auf die Gewerkschaftseintritte waren – nach historischen und statistischen Reihen (Ebbinghaus/Visser 2000) – nicht sonderlich kritisch. Die niederländischen Gewerkschaften hielten in den 1950er und 1960er Jahren ihre Machtposition und wuchsen in Norwegen sogar beträchtlich. Aber es waren andere Zeiten: Fordismus, Keynesianismus, Vollbeschäftigung und alles, was dazu beigetragen hat, Europa in den 30 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg sozial und gewerkschaftlich „golden“ und „glorreich“ zu machen.

Das Gent-System hat sich gewiss in einer sehr ausgeprägten, jedoch nicht einzigartigen Weise auf die außergewöhnliche Dynamik der Mitgliedschaft der nordischen Gewerkschaften ausgewirkt – ein Mehrwert, dessen genaues Ausmaß schwer einzuschätzen ist. Studien aus Finnland haben die Auswirkung auf den Organisationsgrad auf nicht weniger als 10 % geschätzt, falls die Gewerkschaft jede Kontrolle über die Arbeitslosenversicherung verlieren würde. Ähnliche schwedische Untersuchungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre schätzten den Unterschied auf ca. 25 %. Heute stellen sie eine Differenz von 20 bis 30 % zwischen dem durchschnittlichen Organisationsgrad der skandinavischen Länder mit dem Gent-System und dem norwegischen System ohne Gent-System fest.

Ähnlich stellt sich die Situation dar, wenn man Belgien mit seinem Nachbarn Holland vergleicht oder stärker noch mit dem in vieler Hinsicht ähnlichen Frankreich. Auch in diesem Fall besteht ein Unterschied zwischen 20 und 30 % zu Gunsten des Landes mit dem Gent-System. Besonders auffällig war demgegenüber der Fall der israelischen Gewerkschaft Histadrut, wo die Abschaffung der gewerkschaftlichen Beaufsichtigung über die nationale Gesundheitsversicherung (*Kupat Holim Klalit*) in der ersten Hälfte der

1990er Jahre – jedoch als Begleiterscheinung sozio-demografischer Veränderungen, die die israelische Gesellschaft im selben Zeitraum erlebte – einen erdrutschartigen Verlust von etwa 77 % der Mitglieder nach sich zog (Leonardi 2004).

Es wäre jedoch zu kurzschlüssig, zu glauben, dass die Mitgliederstärke der nordischen Gewerkschaften von dem ein wenig bürokratischen und halbstaatlichen Kunstgriff des Gent-Systems abhängt. Wir reden nämlich von Ländern, wo es den Gewerkschaften, insbesondere in Schweden, Finnland und Belgien gelungen ist, zwei sehr solide direkte Schutzeinrichtungen zu behalten: eine relativ starke Kontrolle über die nationalen und sektoralen Tarifverhandlungen sowie eine flächendeckende und wirkungsvolle Präsenz in den Betrieben (Kjellberg 2000). Dazu haben konzentrierte und zwischen den Sozialparteien vereinbarte Praktiken sowie deutlich sozialdemokratisch und gewerkschaftlich geprägte gesetzliche Unterstützungen auf dem Gebiet der industriellen und wirtschaftlichen Demokratie beigetragen. Eine gewisse Kultur protestantischer und eben „sozialdemokratischer“ Herkunft hat zweifellos die Existenz starker sozialer Vermittler und hochsolidarischer Bürgereigenschaften begünstigt.

Das Gesamtergebnis ist noch heute ein sehr hoher Organisationsgrad auch unter den gefährdetsten Erwerbstätigen und Randbelegschaften, sind wirkungsvolle Sozialsysteme und eine soziale Macht, die es – wenn nötig und im Gegensatz zu den Behauptungen von Theoretikern über eine vermeintliche bürokratische und passive gewerkschaftliche Verflachung – den nördlichen Gewerkschaften ermöglicht, sehr harte Konflikte mit Streiks zu beginnen und zu beenden, deren Länge und Ausdehnung für viele andere europäische Gewerkschaften undenkbar wäre.

LITERATUR

- Alber, J.** (1988): Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State, Politics & Society
- Albrechtsen, H.** (2004): The broken link; do trade unions represent the interests of the unemployed? Evidence from the UK, Germany and Denmark, in: "Transfer" 4, Bd. 10
- Bjoorklund A./Freeman, R.** (1995): Generating equality and eliminating poverty: the Swedish way, Nber Working Paper 4945
- Bjoorklund, A.** (2000): Going different ways: labour market policy in Denmark and Sweden, in: Esping-Andersen, G./Ragini, M., Why Deregulate Labour Markets?, New York
- Blascke, S.** (2000): Union density and European integration: diverging convergence, in "European Journal of Industrial Relations" 2
- Boeri, T./Brugiavini, A./Calmfors, L.** (2002): Il ruolo del sindacato in Europa (Die Rolle der Gewerkschaft in Europa), Università Bocconi (Hrsg.), Mailand
- Boesby, D./Dahl, K. M./Ploug, N.** (2002): Welfare Systems and the Management of the Economic Risk of Unemployment: Sweden, Socialforskningsinstitutet – The Danish National Institute of Social Research
- Bouquin, S.** (2002): Un colosso dai piedi di argilla: il sindacato belga (Ein Koloss auf tönernen Füßen: die belgische Gewerkschaft), in "Quaderno di rassegna sindacale" 3
- Clasen, J./Kvist, J./van Oorschot, W.** (2001): On condition of work: increasing working requirements in unemployment compensation schemes, in: Kautto, M./Frizell, J./Hvinden, B., Conclusion: The Nordic Welfare States in the European Context
- Deguerre, A.** (2005): Lavoro obbligatorio per chi chiede aiuto sociale, (Pflichtarbeit für Antragsteller von Sozialhilfe), in "Le Monde Diplomatique" 6
- Ebbinghaus, B./Visser, J.** (2000): The Societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945
- Eiro** (2004): Trade Unions membership in Europe, Brüssel
- Esping-Andersen, G.** (1990): The Three Worlds of welfare capitalism, Cambridge
- Esping-Andersen, G.** (1992): The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States, in: Ragini, M. (Hrsg.), "The Future of Labour Movements", London
- Ferrera, M./Rhodes, M.** (Hrsg.) (1993): Recasting European Welfare States, London
- Flora, P./Heidenheimer, A. J.** (Hrsg.) (1982): The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick/London
- Hernes, H.** (1987): Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism, Oslo
- Jorgensen, C.** (2003): LO entame une réforme historique, in "Cronique Internationale de l'IRES" 82
- Kjellberg, A.** (2000): The Multitude of Challenges Facing Swedish Trade Unions, in: Waddington, J./Hoffman, R. (Hrsg.), "Trade Unions in Europe: Facing Challenges and Searching For Solutions"
- Kjellberg, A.** (2002): Ett nytt fackligt landskap – i Sverige och utomlands', in: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 86–87, S. 44–96
- Korpi, W.** (1981): Working Class in Welfare Capitalism
- Leonardi, S.** (2004): Quando il sindacato si fece Stato: la strana storia dell'Histadrut, (Als die Gewerkschaft Staat wurde: die seltsame Geschichte des Histadrut), in: "Quaderni di Rassegna Sindacale" 2
- Leonardi, S.** (2005): Bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato, (Bilateralität und Dienstleistungen: welche Rolle für die Gewerkschaft), Rom
- Lindvall, J.** (2004): The Politics of Purpose, Göteborg
- Lundberg, U./Amark K.** (2001): Social rights and social security: The Swedish Welfare State, 1900–2000, in: "Scandinavia Journal of History" 3
- Mishra, R.** (1990): The Welfare State in Capitalist Societies. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia,
- Stephens, J. D.** (1998): Is Swedish Corporation dead? Thoughts on its Supposed Demise in the Light of the Abortive „Alliance For Growth“ in 1998
- SCB – Sveriges statistiska databaser** (2002): SSD: *Arbetsmarknad* (www.scb.se) 31 Dezember
- Titmuss, R.** (1969): Essays on the Welfare State, Boston
- Van Guys, L.** (2000): Trade Unions in Belgium, in: Waddington, J./Hoffman, R. (Hrsg.), Trade Unions in Europe, ETUI, Brüssel
- Waddington, J./Hoffman, R.** (Hrsg.) (2000): Trade Unions in Europe: facing challenges and searching for solutions, ETUI, Brüssel
- Western, B.** (1997): Between Call and Market: Postwar Unionisation in the Capitalist Democracies, Princeton
- Zeitlin J./Trubeck D.** (Hrsg.) (2003): Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford