



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Niederländische Gewerkschaften in Zeiten der Krise

Stabile Organisationen, aber abnehmender Einfluss

de Beer, P.; Keune, M.

Published in:
sozialismus.de

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P., & Keune, M. (2019). Niederländische Gewerkschaften in Zeiten der Krise: Stabile Organisationen, aber abnehmender Einfluss. *sozialismus.de*, 46(5), 36-41.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Niederländische Gewerkschaften in Zeiten der Krise

Stabile Organisationen, aber abnehmender Einfluss

von ■ Paul de Beer und Maarten Keune

»Verschiedene Welten, ähnliche Herausforderungen«: Nach Frankreich (schwache Organisationsmacht, erodierende institutionelle Ressourcen, 3/2019) und Italien (hoher Organisationsgrad, geringe institutionelle Regelungsdichte, 4/2019) geht es diesmal um die Gewerkschaften in den Niederlanden. Paul de Beer und Maarten Keune gehen der Frage nach, ob die eher schwache Mitgliederbindung durch strukturelle Arbeitsmarkt-Macht und ein neokorporatistisches Verhandlungssystem ausgeglichen werden kann.

Forum Gewerkschaften

Um zu verstehen, wie sich die krisenhaften Entwicklungen des zurückliegenden Jahrzehnts auf die niederländischen Gewerkschaften ausgewirkt

haben, muss man zunächst einen Blick auf das korporatistische System der Arbeitsbeziehungen in den Niederlanden werfen. Vor diesem Hintergrund beschreiben wir dann die mehrjährige Krise innerhalb des größten Gewerkschaftsbundes nach 2011 und stellen einige neue Gewerkschaftsstrategien vor, die in dieser Zeit entwickelt wurden.

1. Die Gewerkschaften und das »Polder-Modell«

Aus der Ferne betrachtet, bietet das niederländische System der Arbeitsbeziehungen ein Bild der institutionellen Stabilität und Kontinuität. Die wichtigsten Institutionen des korporatistischen

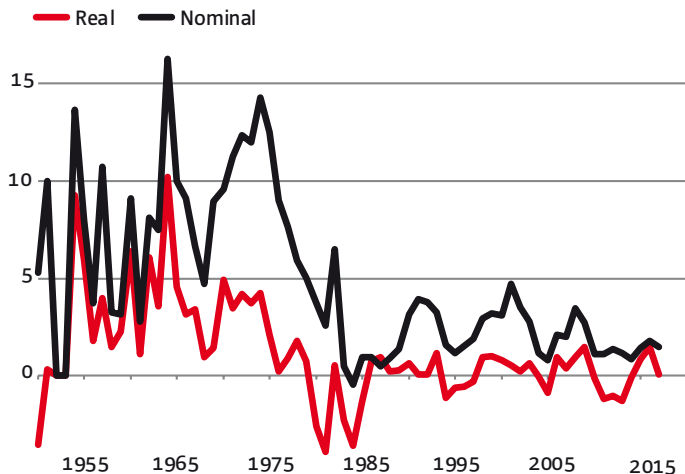
Systems wurden kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt und haben seit ihrer Entstehung keine radikalen Veränderungen erfahren: die Arbeitsstiftung (Star) und der Sozial- und Wirtschaftsrat (SER). Doch seit den 1960er Jahren, als das Verhältnis zwischen den Sozialpartnern zunehmend angespannt wurde und sich Konflikte und Arbeitskämpfe häuften, begann die Regierung, in die Lohnfindung einzugreifen. Die tiefe Wirtschaftskrise Ende der 1970er Jahre gab dann den Anstoß zu dem sogenannten Wassenaar-Abkommen von 1982, das gewöhnlich als Ausgangspunkt des »Polder-Modells« angesehen wird.

In dieser Vereinbarung einigten sich die Sozialpartner auf eine Strategie moderater Lohnerhöhungen mit dem Ziel einer Wiederherstellung der Unternehmensgewinne. Als Gegenleistung wurden verschiedene Formen der Arbeitsumverteilung vereinbart – sowohl eine kürzere Wochenarbeitszeit als auch die Förderung von Teilzeitarbeit. Die historische Bedeutung des



Amsterdam: Gewerkschaftlicher Aktionstag zur Rente, 18.3.2019 (Foto: dpa)

Abbildung 1: Nominale und reale tarifliche Lohnerhöhungen pro Jahr (in %)



Quelle: Zentrales Statistikbüro (CBS)

Wassenaar-Abkommens liegt weniger im Detail als vielmehr in der Tatsache, dass es eine neue Phase der niederländischen Arbeitsbeziehungen eingeleitet hat, die durch ein harmonischeres Verhältnis zwischen den Sozialpartnern und der Regierung gekennzeichnet ist. Die wichtigsten Merkmale der niederländischen Arbeitsbeziehungen seit dieser Zeit sind

- die Autonomie der Tarifparteien ohne Einmischung der Regierung,
- Lohnmäßigung,
- Dialog- und Kompromissbereitschaft,
- eine stabile Tarifbindung (Visser/Hemerijck 1997).

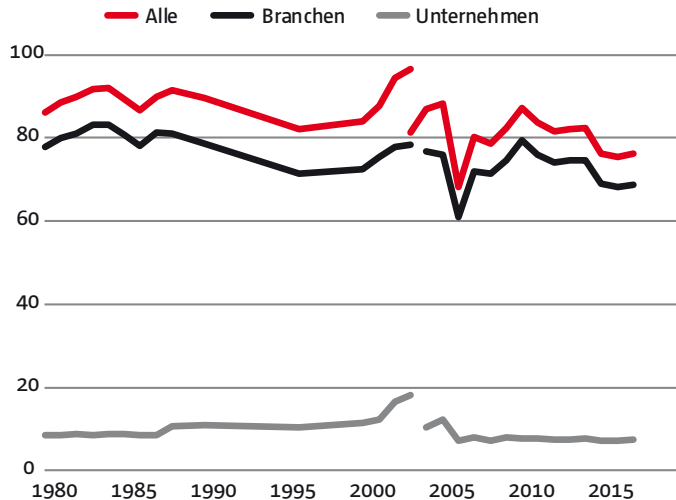
Obwohl die Regierung sich seit 1982 nicht mehr direkt in die Lohnverhandlungen einmischt, ist die Lohnpolitik häufig Gegenstand von Konsultationen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern. Darüber hinaus hat sich die Arbeitsstiftung, in der die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammenarbeiten, wiederholt auf eine moderate Lohnerhöhung geeinigt.

Diese Befreiung der Lohnverhandlungen von direktem staatlichen Eingreifen mündete (wenn man so will:) paradoxerweise in einen sehr mäßigen Anstieg der Löhne. Wie der Verlauf der tarifvertraglichen Lohnsteigerungen seit 1950 zeigt, lag – im Gegensatz zur Zeit davor – nach 1982 die nominale Erhöhung nie höher als 5%. Preisbereinigt liegt seitdem die Rate der Tarifierhöhungen im Durchschnitt sogar nahe bei Null (Abbildung 1).

Auch die Übereinkunft zur Dialog- und Kompromissbereitschaft trug Früchte. Während es vor 1982 nur einen einzigen zentralen Sozialpakt gegeben hatte, wurden seit dem Wassenaar-Abkommen ziemlich häufig zentrale Vereinbarungen über die Einkommenspolitik und wirtschaftliche oder soziale Fragen getroffen. Meistens waren dies bilaterale Vereinbarungen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, die in der Arbeitsstiftung abgeschlossen wurden. Aber vor allem in Wirtschaftskrisen hat sich die Stiftung oft mit der Regierung abgesprochen, um dreiseitige Abkommen auszuarbeiten.

Ebenso wirkungsvoll war die Vereinbarung über die Stabilität der Tarifbindung. Trotz des niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrades (s.u.) blieb die Tarifbindung bis vor kurz-

Abbildung 2: Tarifbindung
in % aller abhängig Beschäftigten



Quellen: Schilstra und Smit (2005: 57), CBS, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; eigene Berechnung

zum auf sehr hohem Niveau (Abbildung 2; zur jüngsten Entwicklung s.u.). Dies hängt vor allem mit der gesetzlich vorgesehenen Praxis des Arbeits- und Sozialministeriums zusammen, die meisten Branchenverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Bei einer Tarifbindung von mindestens 55% geschieht dies quasi automatisch.

Forum Gewerkschaften

Obwohl immer wieder behauptet wird, es habe seit den 1980er Jahren einen Prozess der Dezentralisierung gegeben, zeigt Abbildung 2, dass es keine Verschiebung der Verhandlungen von der Branchenebene hin zum Betrieb gegeben hat. Allerdings findet Dezentralisierung insoweit statt, als immer mehr Branchenverträge Klauseln enthalten, die es Unternehmen ermöglichen, nach Rücksprache mit dem Betriebsrat von den Bedingungen des Tarifvertrags abzuweichen.

2. Stärken und Schwächen der Gewerkschaften

Die Rolle der Gewerkschaften im niederländischen System der Arbeitsbeziehungen ist widersprüchlich. Einerseits sind sie fest in dieses System eingebettet und damit einer der wichtigs-

Paul de Beer ist Professor für Industrielle Beziehungen an der Universität Amsterdam und Leiter des Wissenschaftsbüros der niederländischen Gewerkschaften. *Maarten Keune* ist Professor für Soziale Sicherheit und Arbeitsbeziehungen und Co-Direktor des Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) an der Universität Amsterdam. Übersetzung aus dem Englischen von Steffen Lehndorff.

Der Text ist eine Kurzfassung des Niederlande-Kapitels im Buch »Rough waters – European trade unions in a time of crises«, das kürzlich beim Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel erschienen ist (Hrsg. von Steffen Lehndorff, Heiner Dribbusch und Thorsten Schulten). Die Herausgeber haben einen Überblick über dieses Buch in deutscher Sprache veröffentlicht (www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/ oder www.boeckler.de/wsi_64282.htm). Siehe auch die entsprechenden Beiträge von Salvo Leonardi: Gewerkschaften in Italien – starke Organisation, begrenzte Wirkung (in *Sozialismus.de* 4/2019), Jean-Marie Pernot: Gewerkschaften in Frankreich – eine schwächer werdende Kraft (in *Sozialismus.de* 3/2019) und Steffen Lehndorff: Verschiedene Welten, ähnliche Herausforderungen. Europäische Gewerkschaften in Krisenzeiten (in *Sozialismus.de* 2/2019).

ten Akteure in der niederländischen Wirtschaft. Andererseits sind sie eher schwach – sowohl wegen ihres niedrigen Organisationsgrades als auch wegen

der Verschiebung des Kräfteverhältnisses zugunsten der Unternehmen und einer überwiegend neoliberalen Regierungspolitik.

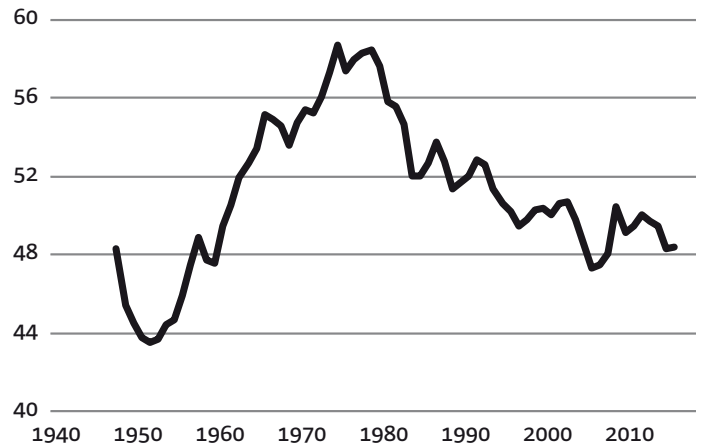
Ursprünglich gab es in den Nachkriegsjahrzehnten einen sogenannten historischen Kompromiss zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung, durch den die Gewerkschaften auf Branchen- und nationaler Ebene als gleichberechtigte Partner akzeptiert wurden. Sie waren zu weitgehenden Zugeständnissen bereit, weil die Arbeitnehmer*innen von einem starken Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum profitierten, das fast zu Vollbeschäftigung und ab Anfang der 1960er Jahre zu einem raschen Anstieg der Einkommen führte.

Mit dem ersten Ölpreisschock von 1973 begann diese *strukturelle*, sich auf den Arbeitsmarkt stützende Machtbasis jedoch zu bröckeln. Die Arbeitslosigkeit nahm zu, und nach dem zweiten Ölpreisschock von 1979 gingen die Reallöhne zunächst zurück und begannen längerfristig zu stagnieren (Abbildung 1). Obwohl dann in den 1990er Jahren das niederländische »Beschäftigungswunder« in eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten und eine der höchsten Beschäftigungsquoten in Europa mündete, hat dies die Arbeitsmarktmacht der Gewerkschaften nicht gestärkt. Dies zeigt sich auch am kontinuierlichen Rückgang der Lohnquote von 58% in 1979 auf 48% in 2016 (Abbildung 3).

Zur schwierigen Entwicklung der gewerkschaftlichen Machtressourcen auf dem Arbeitsmarkt tragen auch die erheblichen Veränderungen der Beschäftigungsstruktur bei. Die Teilzeitbeschäftigung wächst kontinuierlich und liegt mittlerweile bei knapp 50% (mehr als drei von vier Frauen arbeiten in Teilzeit, aber immerhin auch mehr als ein Viertel der Männer). Teilzeitbeschäftigung wird in den Niederlanden zwar nicht unbedingt als problematisch angesehen, weil auf vielen Teilzeitarbeitsplätzen 25-30 Stunden gearbeitet wird und viele Haushalte auf einem »Eineinhalb-Verdiener«-Modell basieren. Doch geht zugleich der Anteil von unbefristeter Beschäftigung seit langem zurück – 2017 war fast jede vierte Stelle befristet. Auch die Zahl der Solo-Selbständigen ist rasch gestiegen und liegt jetzt bei über zwölf Prozent der Beschäftigten. Jüngste statistische Daten deuten darauf hin, dass sich ein Drittel von ihnen in einer recht prekären Situation befindet. Alles in allem ist die Qualität der Beschäftigung, gemessen am Beschäftigungsstatus, rückläufig. Der niederländische Arbeitsmarkt wird immer prekärer, was – wie wir unten zeigen – zu einem Schwerpunkt der gewerkschaftlicher Aktivitäten geworden ist.

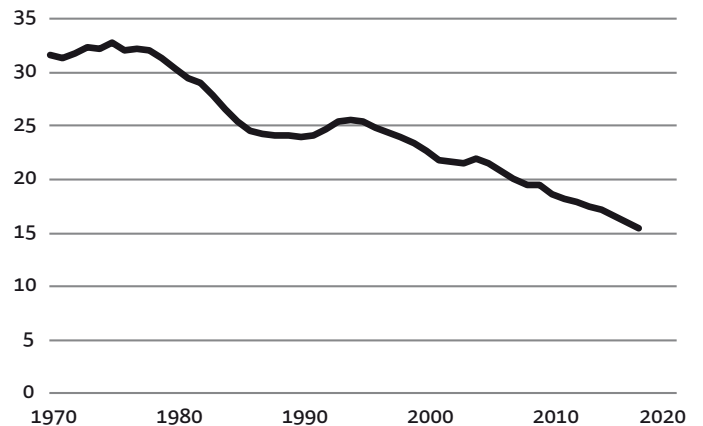
Auch die *organisatorischen* Machtressourcen der niederländischen Gewerkschaften sind begrenzt. Besonders hoch war der Organisationsgrad nie – zum Teil vielleicht wegen der traditionellen Spaltung der niederländischen Arbeiterbewegung in drei »Säulen« (eine sozialistische, eine protestantische und eine katholische), die bis in die 1960er Jahre hinein miteinander konkurrierten. Nach dem Zusammenbruch dieses »Säulensystems« schlossen sich die drei weltanschaulichen Gewerkschaften 1976 zum allgemeinen Niederländischen Gewerkschaftsbund (FNV) zusammen, der heute die bei weitem größte Gewerkschafts-

Abbildung 3: Entwicklung der Lohnquote
in % des BIP



Quelle: Zentrales Statistikbüro (CBS)

Abbildung 4: Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad*



*Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer*innen an allen abhängig Beschäftigten, in %
Quelle: CBS, eigene Berechnung

organisation ist. Daneben gibt es noch die christliche CNV sowie den Verband für höhere und leitende Angestellte VCP. Seit den 1970er Jahren ist allerdings – wie in den meisten anderen europäischen Ländern – der gewerkschaftliche Organisationsgrad auch in den Niederlanden kontinuierlich zurückgegangen und liegt heute im Durchschnitt aller Branchen bei nur noch 15% (Abbildung 4).

Diese Entwicklung unterhöhlt allmählich auch die *institutionellen* Machtressourcen der niederländischen Gewerkschaften, die wegen der hohen Tarifbindung eigentlich immer noch recht stark sind (Abbildung 2). Die große Mehrheit der Arbeitgeber akzeptiert die Gewerkschaften weiterhin als wichtigsten Verhandlungspartner. Doch letztlich liegt es in der Entscheidung der Arbeitgeber, ob sie mit einer Gewerkschaft verhandeln und wenn ja, mit welcher. Wenn einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden die Forderungen einer Gewerkschaft als inakzeptabel erscheinen, können sie einen Vertrag mit einer gemäßigeren Gewerkschaft abschließen. Genau dies ist in den letzten Jahren in einer Reihe von Fällen geschehen, was auch auf zunehmende Spannungen zwischen den Gewerkschaftsverbänden hindeutet. Auch wenn der de facto-Ausschluss der größten Gewerkschaft

(FNV) aus einer Kollektivvereinbarung noch die Ausnahme ist, geht von der bloßen Möglichkeit bereits der Druck aus, gemäßigte Forderungen aufzustellen.

Auch von einer anderen Seite her werden traditionelle institutionelle Machtressourcen infrage gestellt. Die Sozialversicherung und die Arbeitsverwaltung, in deren Organisation die Sozialpartner einst einbezogen waren, sind heute rein staatliche Behörden. Alles in allem sind also die institutionelle Einbindung und Machtposition der Gewerkschaften in den letzten 20 Jahren deutlich schwächer geworden.

Auch in der Entwicklung der *gesellschaftlichen* Machtressourcen stehen die Gewerkschaften vor großen Problemen. Traditionell hatten sie bis in die 1960er Jahre hinein starke Verbindungen mit Parteien und anderen gesellschaftlichen Organisationen im Rahmen des damaligen »Säulensystems«. Nach dem Zusammenschluss zum FNV wurden diese Verbindungen immer schwächer. Hinzu kamen Veränderungen in den vorherrschenden politischen Einstellungen in der Gesellschaft. In den 1960er und 1970er Jahren fanden Themen wie Demokratisierung der Wirtschaft, Stärkung der Einkommen und Abbau der Einkommensunterschiede noch eine breite öffentliche Unterstützung. Mit der öffentlichen Dominanz des Neoliberalismus in den 1980er und 1990er Jahren änderte sich dies radikal, und die Einstellungen gegenüber den Gewerkschaften wurden eher kritisch. Heute sind die Gewerkschaften mit einer weit verbreiteten Ansicht konfrontiert, sie seien ein konservativer Faktor, der sich notwendigen Reformen des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates widersetze.

3. Der Korporatismus in der Krise

Die Finanzkrise von 2008ff. führte 2009 zu einem Rückgang des BIP um fast vier Prozent, und nach einem kurzen Aufschwung gab es 2012/2013 einen erneuten, aber schwächeren Rückgang. In einer Reihe von Sektoren kam es zu starken Produktions- oder Umsatzrückgängen, insbesondere im Baugewerbe, im Einzelhandel und in der Industrie. Im Finanzsektor wurden mehrere Banken und Versicherungen von der Krise hart getroffen und entweder verstaatlicht oder weitgehend von staatlicher Unterstützung abhängig gemacht. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt waren gravierend, wenn auch im Vergleich zu den meisten anderen EU-Ländern noch gemäßigt. Die Arbeitslosenquote verdoppelte sich zwischen 2008 und 2014 von 3,7 auf 7,5%, um dann 2017 wieder um 2,6 Prozentpunkte zu sinken. Die Beschäftigungsquote hat 2017 mit 75,8% das Vorkrisenniveau überschritten und gehört zu den höchsten in der EU.

Zunächst folgten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in ihrer Politik ganz der Tradition des niederländischen Neokorporatismus und vereinbarten im Dialog mit der Regierung drei Sozialpakete (2009, 2011 und 2013). Der in der Arbeitsstiftung abgeschlossene Pakt von 2009 schlug eine Lohnzurückhaltung vor, um Arbeitsplätze zu retten. Hinzu kam ein Maßnahmenpaket zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze insbesondere durch den Ausbau der Kurzarbeit zu einem so genannten Teilzeit-Arbeitslosengeld. Ergänzt wurde dies durch Maßnahmen zur Förderung von Mobilität und Ausbildung. Der 2011 abgeschlossene Sozialpakt beinhaltete eine Renten-

reform. Dies löste eine schwere Krise im Dachverband FNV aus, auf die wir weiter unten eingehen.

Die Vereinbarung von 2013 schließlich enthält eine umfangreiche Liste von Themen und Maßnahmen. Ganz oben auf der Agenda steht das Bekenntnis zur Notwendigkeit, die Rechte und den Schutz von Menschen in flexiblen Beschäftigungsverhältnissen zu verbessern und alle unzulässigen Formen flexibler Arbeit – wie Scheinselbständigkeit, Umgehung von Sozialbeiträgen oder Mindestlöhnen und die Nichteinhaltung von Tarifverträgen – zu bekämpfen. Gefordert wird ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit.

Eine Reihe der dort eingegangenen Verpflichtungen zu Flexibilität und Qualität der Arbeit stehen im Einklang mit den Standpunkten der Gewerkschaften. Dieser gewerkschaftsfreundliche Charakter des Pakts resultiert auch aus der Unterstützung der Gewerkschaften durch den kurz zuvor neu ins Amt gekommenen sozialdemokratischen Minister für Arbeit und Soziales.¹ Er führte eine Reihe von Gesetzen und Richtlinien ein, um die Beschäftigung zu sichern und die Sicherheit der Arbeitnehmer*innen zu erhöhen. Dazu gehören Änderungen der Kündigungsschutz-Gesetzgebung, die auf die Förderung unbefristeter Arbeitsverträge abzielen, sowie Rechtsvorschriften über die Verantwortung von Auftraggebern für die Einhaltung von Arbeitnehmer-Schutzrechten in der Wertschöpfungskette. Außerdem wurde ein Programm zur Entwicklung von Branchenplänen gestartet, das finanzielle Unterstützung für sektorspezifische Förderungsmaßnahmen zur Bindung von Fachkräften durch Aus- und Weiterbildung vorsieht.

Die größte Überraschung des 2013 abgeschlossenen Pakts war aber, dass diesmal – wohl auch als Folge der innergewerkschaftlichen Konflikte nach dem Pakt von 2011 – der traditionelle Hinweis zur Notwendigkeit von Lohnzurückhaltung fehlte. Offensichtlich konnten oder wollten die Spitzenverbände der Sozialpartner keine Einigung über die weitere Lohnentwicklung erzielen – die Spannungen und Konflikte zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nahmen jetzt zu.

Traditionell zählten Vertrauen, Zusammenarbeit und konsensorientierte Herangehensweisen zu den wichtigsten Merkmalen des niederländischen Polder-Modells. Doch seit der Krise ist dies nicht mehr selbstverständlich. Die Arbeitgeber werfen den Gewerkschaften vor, sich außerhalb des Polder-Modells zu stellen, weil sie sich der »Modernisierung« verweigerten, an veralteten Tarifvertragsbestimmungen klebten und in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unverantwortliche Lohnforderungen stellten.

Umgekehrt schwindet bei den Gewerkschaften und insbesondere beim FNV das Vertrauen in die Arbeitgeber. Sie werfen ihnen vor, unternehmerisches Risiko auf die Beschäftigten abzuwälzen (z.B. durch Lohnzurückhaltung, übermäßige Flexibi-

¹ Die sozialdemokratische PvdA (der auch der damalige Finanzminister und Leiter der Euro-Gruppe Jeroen Dijsselbloem angehört) war zu dieser Zeit Teil der neoliberalen Koalitionsregierung unter dem Ministerpräsidenten Mark Rutte. Nach ihrer krachenden Wahlniederlage 2017 schied die PvdA aus der Regierung aus. Dijsselbloem spielt heute in der Partei keine Rolle mehr. Der damalige Arbeitsminister Lodewijk Asscher dagegen ist jetzt Vorsitzender der PvdA.

lität und Scheinselbständigkeit) und mit der Erfindung immer neuer Arten von Beschäftigungsverhältnissen prekäre Beschäftigung massiv auszu-

weiten. Aus gewerkschaftlicher Sicht haben auch nur wenige Arbeitgeber die im Sozialpakt 2013 eingegangenen Verpflichtungen erfüllt.

Dieser Vertrauensverlust führt zu wachsenden Problemen in der Tarifpolitik. Seit dem heftigen innergewerkschaftlichen Konflikt über den 2011er Sozialpakt und dem dann folgenden Verzicht auf eine Verpflichtung zur Lohnmäßigung im Sozialpakt von 2013 öffnete sich die Schere zwischen gewerkschaftlichen Lohnforderungen und den erzielten Tarifergebnissen. Trotz höherer Forderungen konnten die Gewerkschaften nicht mehr als (nominal) ein bis zwei Prozent herausholen. Die Arbeitgeber setzten also Lohnmäßigung auch ohne zentrale Koordination durch, weil es den Gewerkschaften an Durchsetzungskraft fehlt.

Hinzu kommt, dass es teilweise über mehrere Jahre hinweg nicht gelingt, nach Ablauf eines Tarifvertrags einen neuen abzuschließen. Beispiele dafür sind das Hotel- und Gaststättengewerbe oder auch die Bauindustrie, wo es erst nach 18 Monaten gelang, sich auf einen neuen Tarifvertrag zu einigen. Dies dürfte ein wichtiger Grund für den Rückgang – wenn auch weiterhin auf hohem Niveau – der Tarifbindung seit der Krise sein (Abbildung 2).

Ein weiteres neuartiges Problem sind jene Fälle, in denen Arbeitgeber einen Tarifvertrag ohne die mit Abstand größte Gewerkschaft abschließen. Zum Beispiel in Supermärkten oder auch bei den Regierungsangestellten war der FNV nicht bereit, die aus seiner Sicht ungenügenden Verträge zu unterschreiben; die Arbeitgeber schlossen dann den Vertrag mit kleineren Gewerkschaften wie der christlichen CNV ab. Nach einer Analyse des Arbeitgeberverbandes hat der FNV von 2015 bis 2018 durch diese Praxis 30% seines »Marktanteils« verloren.² Das starke Tarifvertragssystem bleibt also erhalten, aber seine Wirksamkeit wird untergraben.

4. Krise und Umbruch im FNV

Während die niederländische Wirtschaft Mühe hatte, aus der wirtschaftlichen Rezession herauszukommen, stürzte der größte niederländische Gewerkschaftsbund FNV selbst in eine Krise.³ Unmittelbare Ursache war der im Juni 2011 vereinbarte Sozialpakt zwischen den niederländischen Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und der Regierung über die Zukunft des Rentensystems. Die Parteien einigten sich auf eine radikale Reform (einschließlich Erhöhung des Renteneintrittsalters) der kapitalgedeckten zweiten, betrieblichen Säule des Rentensystems, die aufgrund der Wirtschaftskrise und des starken Anstiegs der Lebenserwartung zunehmend unter Druck stand. Was zunächst als neuer Beweis für die Widerstandsfähigkeit des niederländischen korporativen Systems erschien, erwies sich bald als Auslöser einer Spaltung innerhalb des FNV. Die beiden größten Mitglieder des Dachverbandes lehnten die Vereinbarung ab und weigerten sich, mit der Führung des FNV weiter zusammenzuarbeiten. Der Verband wurde gelähmt und drohte auseinander zu brechen. Zwei Schlichtern gelang es, die Mitgliedsgewerk-



FNV-Maidemo 2017 für faire Jobs (dpa)

schaften zusammenzubringen und sich im Dezember 2011 auf eine gemeinsame Erklärung zu verständigen. Nach zweieinhalb Jahren weiterer interner Diskussion einigten sich die Mitgliedsgewerkschaften schließlich auf eine neue, gemischte Struktur des FNV. Ende 2014 fusionierten die drei größten Mitgliedsverbände mit dem Dachverband zu einer großen Organisation mit rund 900.000 Mitgliedern. Drei kleinere Gewerkschaften schlossen sich ihnen an. Zwölf weitere Gewerkschaften, die weniger als 200.000 Mitglieder umfassen, bleiben eigenständige Mitglieder. Damit hat die FNV nun sowohl Einzelmitglieder als auch Mitgliedsorganisationen. Ein Parlament aus gewählten (ehrenamtlichen) Gewerkschaftsmitgliedern ist jetzt das wichtigste Entscheidungsgremium innerhalb der neuen Struktur.

Auch die beiden anderen Gewerkschaften haben in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen erfahren. In der christlichen CNV, die noch rund eine Viertelmillion Mitglieder hat, wollen einige Mitgliedsverbände wegen sinkender Mitgliederzahlen fusionieren. Die Gewerkschaft der Polizeibeamten ist aus der CNV ausgetreten und hat sich mit einer kleineren Gewerkschaft zum Verband für höhere Angestellte VCP zusammengeschlossen. Der VCP verfolgt ein neues Gewerkschaftskonzept, das auf traditionelle Gewerkschaftsstrategien (einschließlich Streiks) verzichtet und die berufliche Stärkung seiner Mitglieder unterstützt, um deren Arbeitsmarktchancen zu verbessern.

5. Neue Strategien

Zeitgleich mit seinen internen Umbrüchen hat der FNV in den letzten Jahren eine Reihe neuer strategischer Ansätze entwickelt und konzentriert sich auf zwei große Themen. Zum einen bemüht er sich, durch Organizing-Initiativen mehr Mitglieder und Aktivist*innen zu gewinnen. Inspiriert durch Vorbilder in Großbritannien und den USA (wie die Kampagne für Reinigungskräfte, »Justice for Janitors«, und ähnliche Kampagnen) wurde Organizing zunächst massiv im industriellen Reinigungsgewerbe erprobt. Verbunden war dies mit drei Streiks in den Jahren 2010-2014, die zu einer erheblichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Reinigungskräften führte (Keune et al. 2014). Allerdings stößt ein stärker aktivistisches Herangehen wie Organizing nicht nur bei den Arbeitgeberverbänden auf Kritik, sondern ist auch innerhalb des FNV nicht unumstrit-

ten. Viele betrachten es als eine Behinderung der Sozialpartnerschaft und des traditionellen Modells der Tarifpolitik, die ja weiterhin die Arbeit der Gewerkschaften dominieren. Dennoch gewinnt der Organizing-Ansatz zweifellos an Boden. Die andere damit verbundene Priorität ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen prekär Beschäftigter, die bislang nur selten Gewerkschaftsmitglieder sind (Keune 2013). Zu diesem Thema wurden in letzter Zeit mehrere Kampagnen durchgeführt (z.B. für »Echte Banen«, was so viel heißt wie »richtige Arbeitsplätze«).⁴

Besonders hervorhebenswert ist die Kampagne »Young and United«, die der FNV mit einer Reihe von Bündnispartnern 2014 gestartet hat. Es ist eine Bewegung für und von jungen Beschäftigten, die von der Unzufriedenheit mit der oft prekären Stellung junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt (und auch mit dem bisherigen Umgang der Gewerkschaften damit) angetrieben wird. FNV-Organizer spielen in dieser Initiative eine tragende Rolle. Die erste große »Young and United«-Kampagne war gegen den sehr niedrigen Mindestlohn für Jugendliche in den Niederlanden gerichtet. Es wurden eine Reihe von Aktionen durchgeführt, darunter die Besetzung des Sozial- und Wirtschaftsrats und einer McDonald's-Filiale, eine Intervention auf der Aktionärsversammlung der größten Supermarktkette und eine von 130.000 Personen unterzeichnete Petition an den Arbeitsminister. Die Kampagne hat es geschafft, das Thema auf die politische Agenda zu bringen. Im Jahr 2016 kündigte das Arbeitsministerium an, dass die Altersgrenze für den Mindestlohn für Jugendliche auf 21 Jahre gesenkt und die Sätze für den Mindestlohn für Jugendliche erhöht werden.

6. Schlussbetrachtungen

Die Krisenjahre seit 2008 haben zwar noch nicht zu tiefgreifenden Veränderungen in der niederländischen Gewerkschaftsbewegung geführt, aber sie haben Entwicklungen verstärkt und an die Oberfläche treten lassen, die sich seit längerem abzeichnen.

Zwar weisen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen in den Niederlanden seit Jahrzehnten ein hohes Maß an Stabilität und Kontinuität auf, und die in das »Polder-Modell« eingeschriebene Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften und die Sozialdialogs- und Kompromissorientierung von Arbeitgebern und Gewerkschaften wurden bis in die jüngste Krise hinein beibehalten. Aber es ist bemerkenswert, dass Lohnzurückhaltung im Sozialpakt von 2013 zum ersten Mal nicht mehr ausdrücklich als Ziel erwähnt wurde.

Dies signalisiert, dass sich längerfristig – bei aller Stabilität – die Position der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern und der Regierung schrittweise verändert hat. Dieser Veränderung liegt im Kern eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses von den Gewerkschaften zu den Arbeitgebern zugrunde. Die offensichtlichsten Indikatoren für diesen Wandel sind der allmähliche, aber stetige Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads, der Rückgang der Lohnquote und das Anwachsen prekärer und flexibler Beschäftigung.

Die jüngste Krise hat diese Tendenzen weiter verstärkt. Dies zeigt sich sowohl an der Fortsetzung des sehr schwachen Lohnanstiegs als auch am weiteren Anstieg prekärer Beschäftigung. Die Gewerkschaften konzentrieren sich jetzt verstärkt auf die-

ses Problem, aber bislang ist es ihnen noch nicht gelungen, das Anwachsen des flexiblen »Rands« des Arbeitsmarkts einzudämmen, der mittlerweile rund ein Drittel der Beschäftigten umfasst.

Die Krise hat zugleich den Anstoß zu größeren internen Umstrukturierungen in den Gewerkschaften gegeben. Sie löste einen Kampf um den Einfluss innerhalb des größten Dachverbandes FNV aus, der sowohl Ausdruck einer schiefen internen Machtverteilung als auch der Uneinigkeit über die einzuschlagende Strategie unter den veränderten Bedingungen war.

Um ihrer Schwächung entgegenzuwirken, verfolgen die niederländischen Gewerkschaften heute zwei Strategien. Auf der einen Seite halten sie an der traditionellen Konsenssuche mit den Arbeitgebern und der Regierung fest, wie es an den Sozialpakten von 2009 und 2013 deutlich wird. Andererseits – und dies gilt nur für den FNV – beginnen sie eine neue Kampagnenpolitik, mit der die Probleme der Beschäftigten und insbesondere der prekär Beschäftigten angesprochen werden. Sie verknüpfen dies mit Organizing-Initiativen wie z.B. in der Kampagne »Young and United«. Dieses Herangehen findet einige mediale Aufmerksamkeit und auch Sympathien in der Bevölkerung, aber noch ist offen, ob es zu einer Stärkung der Gewerkschaften beitragen wird.

Literatur

- de Beer, P. (2013): Dutch trade union confederation in crisis. *Transfer*, 19 (1), 129-132.
- Keune, M. (2013): Trade union responses to precarious work in seven European countries. *International Journal for Labour Research*, 5 (1), 59-78.
- Keune, M./Boonstra, K./Stevenson, S. (2014): Precarious work in four sectors in the Netherlands: positions strategies and actions of employers and trade unions. <http://whhttp://archive.uva-aiaas.net/411>
- Lehndorff, S. (2019): Erste Schritte auf einem langen Weg: Kurze Vollzeit als Element eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. In: Ludwig, C./Simon, H./Wagner, A. (Hrsg.): *Entgrenzte Arbeit – (un-)begrenzte Solidarität? Bedingungen und Strategien gewerkschaftlichen Handelns im flexiblen Kapitalismus*. Münster, 32-46.
- Schilstra, K./Smit, E. (2005): *Voeten op de vloer: strategische keuzes in de belangenbehartiging van werknemers*. Amsterdam.
- Visser, J./Hemerijck, A. (1997): *A »Dutch miracle«: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam.

² Het Financieele Dagblad, 1. März 2018 (<https://fd.nl/economie-politiek/1244181/fnv-verliest-in-moordend-tempo-positie-aan-cao-tafel>)

³ Zum Folgenden vgl. ausführlicher de Beer (2013).

⁴ Anmerkung des Übersetzers: Auch in der klassischen Tarifpolitik gibt es interessante neue Ansätze einer stärker basisorientierten Gewerkschaftspolitik in den Niederlanden. Ein Beispiel dafür ist die Initiative des FNV für betriebliche Kollektivvereinbarungen, die eine Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung für ältere Beschäftigte (ohne Lohnausgleich, aber mit Aufstockung der Rentenbeiträge durch den Arbeitgeber) mit verpflichtendem Personalausgleich durch Einstellung junger Beschäftigter kombinieren (so genannte »Generationenverträge«, vgl. Lehndorff 2019).