

Koordinierte Dezentralisierung der Tarifpolitik in den Niederlanden

Marc van der Meer

Die zunehmende Differenzierung und Dezentralisierung der Lohnpolitik in den Niederlanden haben eine Reihe neuer Formen der Regulierung von Arbeitsbedingungen hervorgebracht. Auffallend ist, dass sich der Dezentralisierungsprozess innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens und der vorhandenen Institutionen des niederländischen Tarifvertragssystems vollzieht. Die breite Palette von Themen, die Ende der 90er Jahre auf die Agenda der Tarifverhandlungen gesetzt wurden, bietet Arbeitgebern und Arbeitnehmern viele Möglichkeiten, verschiedene Tausch- und Wahlmöglichkeiten bei der Regulierung der Arbeitsbedingungen in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig haben Gewerkschaften und Betriebsräte auf Unternehmensebene erhebliche Probleme, alle Vereinbarungen zu erfüllen, und es ist fraglich, ob die Tarifvertragsparteien in der Lage sind, die betriebliche Umsetzung zu überwachen.

1

Das niederländische Tarifvertragssystem

1894 wurde in Amsterdam der erste Tarifvertrag (collectieve arbeidsovereenkomst, CAO) für die Diamantschleifer abgeschlossen. 110 Jahre später ist der Tarifvertrag nach wie vor das wichtigste Ordnungsinstrument in den niederländischen Arbeitsbeziehungen, das von allen Beteiligten hoch geschätzt wird. Die wichtigste gesetzliche Vorgabe, das niederländische Tarifvertragsgesetz (Wet op de CAO), stammt aus dem Jahr 1927 und ist seitdem weitgehend unverändert geblieben. 1937 wurde die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags eingeführt.

Unabhängig vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der im privatwirtschaftlichen Sektor heute gerade noch 20–25 % beträgt, ist der tarifvertragliche Deckungsgrad mit über 80 % seit den 50er Jahren relativ konstant geblieben (Schilstra/Jongbloed 2003, S. 106).¹ 2001 waren 84 % der fast 5,5 Mio. Beschäftigten in den Niederlanden tarifvertraglich abgedeckt. Ungefähr 12 % davon fallen unter einen Unternehmenstarifvertrag, während 65 % von einem Branchentarifvertrag erfasst werden (davon 53 % im privatwirtschaftlichen Sektor und 12 % beim öffentlichen Dienst). Aufgrund der Allgemeinverbindlicherklärung werden darüber hinaus weitere 7 % der Beschäftigten im privatwirtschaftlichen Sektor tarifvertraglich erfasst. Etwa 16 % der niederländischen Arbeitnehmer fallen unter keinen Tarifvertrag.

Vor allem Führungskräfte in der Wirtschaft sind vom Geltungsbereich des Tarifvertrags ausgenommen. Daneben gilt vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen im Handels- und Dienstleistungssektor oft kein Tarifvertrag (EK 2000).

Innerhalb dieses konstanten Rahmens zeigen sich allerdings einige auffällige Verschiebungen in Bezug auf Inhalt, Verfahren und Struktur der Tarifverhandlungen in den Niederlanden. Erstens ist die Zahl der Tarifverträge stark gestiegen. Dieser Anstieg ist auf die Zunahme der Unternehmenstarifverträge von 484 im Jahr 1970 auf 952 im Jahr 2000 zurückzuführen (Schilstra/Jongbloed 2003). Daneben gibt es ungefähr 200 Branchentarifverträge. Zweitens werden in zunehmendem Maße Tarifvereinbarungen über Sozialpläne und Abfindungsregelungen bei Unternehmensreorganisationen getroffen. Drittens gibt es neben den regulären Tarifvereinbarungen über Löhne und Arbeitszeiten auch ständig tarifvertragliche Anpassungen im Bereich des Vorruhestands, der Renten und anderer Themen.

Viertens haben seit Ende der 90er Jahre einige Branchentarifverträge ein neues Profil erhalten, indem sie mehr den Charakter von Rahmentarifverträgen angenommen haben, die zahlreiche Möglichkeiten für die Ausarbeitung konkreter Tarifbestimmungen auf Unternehmensebene lassen. Außerdem sind in vielen Tarifverträgen Vereinbarungen getroffen worden, in denen festgelegt wurde, Möglichkeiten zur Einführung neuer dezentraler Tarifvertragsbestimmungen (z.B. über „maßgeschneiderte Arbeitsbedingungen“, betriebliche Wahlmodelle und neue Entlohnungsformen) zu untersuchen. Fünftens kam es

in einigen Sektoren zu einer Erosion der Branchentarifverträge. So sind z.B. im Jahr 2000 die großen niederländischen Banken ING-Bank, ABN-AMRO, Rabobank, SNS-bank und Fortis dazu übergegangen, nur noch Unternehmenstarifverträge abzuschließen und sich vom regulären Bankentarifvertrag zu verabschieden.

Sechstens fällt auf, dass auch in neuen Wirtschaftsbereichen wie dem ICT-Sektor (Informationstechnologie und Telekommunikation), in denen es kaum Gewerkschaften gibt, mit Hilfe von betrieblichen Personalvertretern bei führenden Unternehmen der Branche (wie z.B. bei Origin, Pink Roccade und Getronics) Unternehmenstarifverträge zustande gekommen sind. Siebtens übernehmen neben den Gewerkschaften als originären Tarifvertragsparteien auch immer häufiger Betriebsräte bestimmte tarifpolitische Aufgaben (MinSZW 2003a). Schließlich ist achtens auch im öffentlichen Dienst eine Differenzierung in der Lohnentwicklung entstanden, für den seit 1993 in acht verschiedenen Sektoren (Staat, Bildung, Poli-

¹ Gemäß Artikel 14 des niederländischen Tarifvertragsgesetzes (Wet op de CAO) gilt der Tarifvertrag auch für die nicht-gewerkschaftlich organisierten Mitarbeiter in einem Betrieb.

Marc van der Meer, Dr., ist Universitätsdozent am Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) der Universität Amsterdam. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeziehungen
e-mail: marc.vandermeer@uva.nl

zei, Landesverteidigung, Gerichtsbarkeit, Provinzen, Gemeinden und Wasserverbände) getrennte Tarifverhandlungen geführt werden.

Die Niederlande erscheinen insgesamt als ein Paradebeispiel für ein Land, in dem sich das Tarifvertragssystem nach dem Konzept der „koordinierten Dezentralisierung“ entwickelt. Hierbei werden tarifpolitische Regelungskompetenzen auf die Unternehmensebene übertragen, wobei sowohl eine zentrale Tarfikoordination durch die nationalen Dachverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften als auch der Abschluss von (Rahmen-)Vereinbarungen auf Branchenebene bestehen bleiben (Boeri et al. 2001; EC 2002).

Anders als in Deutschland gibt es in den Niederlanden dabei keine Öffnungs- und Härtefallklauseln, die einem wirtschaftlich angeschlagenen Unternehmen die Möglichkeit geben, von Regelungen des Branchentarifvertrags nach unten abzuweichen. Allerdings ist die Idee der Tarifautonomie deutlich weniger ausgeprägt. De facto wurden in den letzten Jahrzehnten die Arbeitsbedingungen zwar weitgehend autonom von den Tarifvertragsparteien geregelt, de jure hat der niederländische Staat im Unterschied zu Deutschland auf der Grundlage des Lohngesetzes von 1987 jedoch die Möglichkeit, bei einer negativen ökonomischen Entwicklung direkt in die Lohnentwicklung einzugreifen. Seit der Verabschiedung des Lohngesetzes hat die niederländische Regierung hiervon jedoch noch keinen Gebrauch gemacht und es kann allgemein bezweifelt werden, dass sie – trotz ihrer regelmäßigen Drohung, dieses Instrument einzusetzen – hierbei auf eine genügend große gesellschaftliche Akzeptanz stoßen würde (Visser 1998).

Im Zentrum der gegenwärtigen Tarifik Diskussionen in den Niederlanden stehen vor allem das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung und dessen Bedeutung für die Festlegung eines bestimmten tariflichen Mindestlohns sowie die vorgeschriebenen Abführungen in die bestehenden tariflichen Branchenfonds (z.B. für Renten, Vorruhestand usw.), die die Arbeitskosten erhöhen und sich deshalb nachteilig auf Firmenneugründungen auswirken würden (Rojer 2002). Juristen haben festgestellt, dass nicht organisierte Arbeitgeber (vor allem Transport- und Zeitarbeitsunternehmen) immer häufiger die Allgemeinverbindlicherklärung dadurch zu umgehen versuchen, dass sie selbst ent-

weder mit einer kleineren Gewerkschaft oder mit einem vom Unternehmen selbst gegründeten betrieblichen „Personalverband“ einen Tarifvertrag abschließen (Fase 2004; KO 2004). Nach jüngsten Umfragen wird die Allgemeinverbindlicherklärung jedoch nicht nur von etwa 96 % der organisierten, sondern auch von der Mehrheit der unorganisierten Unternehmen unterstützt, weil sie sich positiv auf die Stabilität in den Arbeitsverhältnissen auswirkt und einem Lohnwettbewerb entgegenwirkt (Freeman et al. 1996; Heijnen/van Rij 2003).

2

Die nationalen Tarifverhandlungen: Vom einfachen Tauschmodell zum Tarifvertrag à la carte

In den Niederlanden gibt es eine lange Tradition von tripartistischen Verhandlungen zwischen dem Staat und den Tarifvertragsparteien, zu denen die nationalen Arbeitgeberdachverbände VNO-NCW und MKB-Nederland und die nationalen Gewerkschaftsverbände FNV, CNV und MHP gehören. Diese Verhandlungen, die entweder im Rahmen des tripartistisch zusammengesetzten Sozialwirtschaftlichen Rats der Niederlande (Sociaal-Economische Raad, SER), in dem neben den Tarifvertragsparteien von der Regierung beauftragte unabhängige Sachverständige vertreten sind, oder in der aus den Gewerkschaftsverbänden und Arbeitgeberorganisationen zusammengesetzten Stiftung der Arbeit (Stichting van de Arbeid) stattfinden, erfüllen mindestens drei Funktionen (van der Meer et al. 2003).

Erstens sichern sie die sogenannte „Makroflexibilität“ der Tarifpolitik, d.h. eine Anpassung von Lohnzuwächsen an die wirtschaftliche Konjunktur und die Förderung einer angemessenen Arbeitskostentwicklung. Dies geschieht vor allem – und meistens erst auf Druck der Regierung – in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, wie in den Jahren 1982, 1993 und auch wieder 2002 und 2003.

Die zweite Funktion der nationalen Verhandlungen liegt in der Vorbereitung von Gesetzen und Vorschriften auf sozialökonomischem Gebiet, wodurch bestimmte gesellschaftliche Ziele definiert und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz geschaf-

fen werden. So bittet die Regierung den SER und die Stiftung der Arbeit regelmäßig um nähere Empfehlungen bei der Vorbereitung von Gesetzen.

Drittens analysieren, interpretieren und evaluieren die beteiligten Parteien gemeinsam gesellschaftliche und sozialökonomische Entwicklungen. Auf diese Weise werden Reformen im Bereich der Arbeitsorganisation, der Tarifpolitik, der individuellen und betrieblichen Arbeitszeitgestaltung usw. vorbereitet und konkrete Vereinbarungen entworfen.

Das sogenannte „Abkommen von Wassenaar“ vom 24. November 1982 wird allseits als wichtige Wende in den niederländischen Arbeitsbeziehungen angesehen. In Wassenaar vereinbarten Gewerkschaften und Arbeitgeber eine einfache Formel, die einen Tausch von Lohnmäßigung gegen Arbeitszeitverkürzungen vorsah (Visser/Hemerijck 1997). Seither fordern die Tarifvertragsparteien, tariflichen Regelungen einen Vorrang zu geben, ohne dass dem Staat diesbezüglich eine initiiierende oder kontrollierende Rolle zukommt. Anders als im einfachen Tauschmodell der 80er Jahre, bei dem lediglich Löhne und Arbeitszeiten berücksichtigt wurden, hat sich die tarifpolitische Agenda in den 90er Jahren deutlich erweitert, sodass im Rahmen von sogenannten Tarifverträgen à la carte mehrere Verhandlungsgegenstände miteinander in Verbindung gebracht wurden. Hierzu gehören Themen wie Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Arbeitsbelastung, Senkung von Steuern und Sozialabgaben, soziale Sicherheit, Arbeitsmarktmaßnahmen und Weiterbildung, zu denen im Rahmen der Stiftung der Arbeit einzelne Abkommen verabschiedet wurden.

Dem nationalen Abkommen „Ein neuer Kurs“ (Een nieuwe koers) von 1993 kommt hierbei eine bahnbrechende Bedeutung zu. Die Arbeitgebervertreter lassen ihre allgemeinen Bedenken gegen eine weitere Arbeitszeitverkürzung fallen, während die Gewerkschaften ihr Veto gegen die zunehmende Flexibilisierung der Arbeit zurücknehmen. Vor allem der Gewerkschaftsverband für Mittleres und Höheres Personal (MHP 1994) spielt darin eine wichtige Rolle, weil er Wahlmöglichkeiten für einzelne Arbeitnehmer befürwortet und damit einen Vorschlag eingebracht hat, der den Arbeitgeberorganisationen sehr entgegenkam. Lohnpolitisch wurden mit diesem nationalen Abkommen fünf

wichtige inhaltliche Reformen auf den Weg gebracht (van der Meer et al. 2003):

(1) kommt es zu einer Dezentralisierung der Lohnentwicklung. Um dabei nicht das Machtgleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch eine „wilde“ Flexibilisierung der Arbeit zu zerstören, wurde in zusätzlichen Abkommen aus den Jahren 1996 und 1997 festgelegt, dass die Position der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter in den Unternehmen zu stärken ist.

(2) wurden in Fortsetzung des Mottos „Arbeitsplätze, Arbeitsplätze, Arbeitsplätze“ des ersten Kabinetts Kok (1994–1998) Vereinbarungen über eine permanente Fort- und Weiterbildung und dauerhafte Einsetzbarkeit (Employability) getroffen, um (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Aufstiegschancen und Mobilitätsperspektiven von Arbeitnehmern zu fördern. Darüber hinaus wurden seit ungefähr 2001 Konzepte wie ein Persönlicher Entwicklungsplan (Persoonlijk OntwikkelingsPlan/POP) und das Persönliche Entwicklungskonto (Persoonlijke OntwikkelingsRekening/POR) zur Konkretisierung individueller Laufbahnvereinbarungen der Arbeitnehmer eingeführt.

(3) musste die Flexibilisierung der Arbeit für Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag einhergehen mit einem besseren Schutz der Arbeitnehmer in dem flexiblen Segment des Arbeitsmarkts. Vor diesem Hintergrund ist das Abkommen über „Flexibilität und Sicherheit“ (Flexibiliteit en zekerheid) von 1996 als ein Kompromiss zwischen mehr Flexibilität für Festangestellte durch eine Vereinfachung der Kündigungsverfahren und mehr Sicherheit für Mitarbeiter mit Zeitverträgen zu sehen.²

(4) wurde 1997 eine Empfehlung in Bezug auf die Vereinbarkeit von „Beruf und Familie“ (Arbeid en zorg) verabschiedet, um dem Wunsch vieler Frauen und Männer nach mehr Kinderbetreuungsplätzen und besseren Nutzungsmöglichkeiten dieser Einrichtungen entgegenzukommen. Verschiedene Grundsätze dieses Abkommens wurden später in neuen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt.

(5) wurden Absprachen über eine weitere Individualisierung der Vergütung getroffen. Dabei wurden verschiedene Instru-

mente eingesetzt, wie die Einführung von Tarifverträgen à la carte und die Leistungsentlohnung. Das Abkommen „Auf dem Weg zu Arbeitsbedingungen nach Maß“ (Naar arbeidsvoorwaarden op maat) von 1999 ist in dieser Hinsicht ein Musterbeispiel, weil es einen Austausch von unterschiedlichen Regelungen über (Arbeits-) Zeit und Geld ermöglicht. Dieses Abkommen hat den Weg freigemacht für Tarifverträge à la carte in den Arbeitsbedingungen (Abschnitt 3.2 und *Benders et al.* in diesem Heft). In dem Abkommen „Es ist mehr nötig“ (Er is meer nodig) vom Februar 2001 hat die Stiftung der Arbeit auch die Rahmenbedingungen für die Anwendung einer individuellen und ergebnisabhängigen Entlohnung formuliert. Über diese Vorschläge wurde lange debattiert. Die Arbeitgeberverbände plädieren sehr stark für eine ergebnisabhängige Entlohnung, während die Gewerkschaften zwar eine auf die fachliche Qualifikation gerichtete Entlohnung unterstützen, dies allerdings nur, wenn sie tarifvertraglich ausgestaltet wird. Individuelle Leistungslöhne wurden von den Gewerkschaften FNV und CNV immer abgelehnt, weil dies ihrer Meinung nach erstens auf Kosten der Solidarität zwischen den Arbeitnehmern geht, zweitens transparente, objektive und von den Arbeitnehmern zu beeinflussende Beurteilungskriterien schwierig zu entwickeln sind und drittens die Gefahr einer Abwälzung negativer Folgen eines schlechten Managements auf die Arbeitnehmer besteht (FNV 2001; CNV 2001). Leistungslöhne für bestimmte Gruppen werden seit 2001 zwar akzeptiert, allerdings nur, wenn sie über die tariflichen Lohnvereinbarungen hinausgehen und nicht zu einer Erhöhung der Arbeitsbelastung führen.

Seit dem Abkommen „Ein neuer Kurs“ von 1993 ging es bei den nationalen Vereinbarungen um den Versuch, den Trend zu einer Dezentralisierung und Individualisierung bei der Regelung von Arbeitsbedingungen in geordnete Bahnen zu leiten. Als sich jedoch zeigte, dass infolge der Wirtschaftskrise von 2002 die Arbeitslosigkeit stark zugenommen hatte (von unter 3 % im Jahr 2000 auf 6 % 2004) und die Lohnkosten zwischen 1997 und 2002 durchschnittlich um 11 % stärker gestiegen waren als in den Nachbarländern, kamen die Schwächen der nationalen Vereinbarungen ans Licht (MinSZW 2003b; Schulten/Mühlhaupt 2003). Die Tarifvertragspar-

teien waren selbst nicht in der Lage, kurzfristig den rasanten Lohnanstieg seit Mitte der 90er Jahre wieder zu begrenzen.

Unter dem Druck der Regierung kam es sowohl 2002 als auch 2003 zu neuen nationalen Rahmenabkommen über die Lohnentwicklung in den Niederlanden. Diese Abkommen sehen einen maximalen Lohnanstieg von 2,5 % für das Jahr 2003 vor und empfehlen für die Jahre 2004 und 2005 eine Nullrunde bei den Tariflohnsteigerungen. Als Gegenleistung für diese zurückhaltende Lohnpolitik sicherte die niederländische Regierung den Gewerkschaften eine Reihe sozialer Reformen zu. Bereits im November 2003 wurden einige erste Verfahrensvereinbarungen zur Reform der Vorruhestandsregelungen und der Einführung eines Lebenslaufbahnmodells verabschiedet, das den Beschäftigten die Unterbrechung ihrer bezahlten Arbeit für Betreuungsaktivitäten, Fort- und Weiterbildung oder Urlaub erlaubt. Darüber hinaus ist es den Gewerkschaften und der Regierung jedoch nach mehr als einem halben Jahr Verhandlungen (Stand: Juni 2004) nicht gelungen, einen grundlegenden Kompromiss über die sozialen Reformen zu erzielen. Seitdem nun beide Seiten mit der Aufkündigung des Herbstabkommens von 2003 drohen,³ wird in allen niederländischen Medien einmal mehr über das „Ende des Poldermodells“ spekuliert.

3 Die Reform des niederländischen Tarifvertragssystems in der Praxis

Die Reformen des niederländischen Tarifvertragssystems zielen darauf, durch eine Aufwertung der dezentralen Verhandlungsebene die auf nationaler Ebene vereinbarten Richtlinien besser mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und den Anforderungen in den Unternehmen in Einklang zu bringen. Den Hintergrund

² Der Wortlaut dieses Abkommens ist in dem gleichnamigen Gesetz aus dem Jahr 1999 zu finden (<http://opmaat.sdu.nl> sowie Wilthagen 1998).

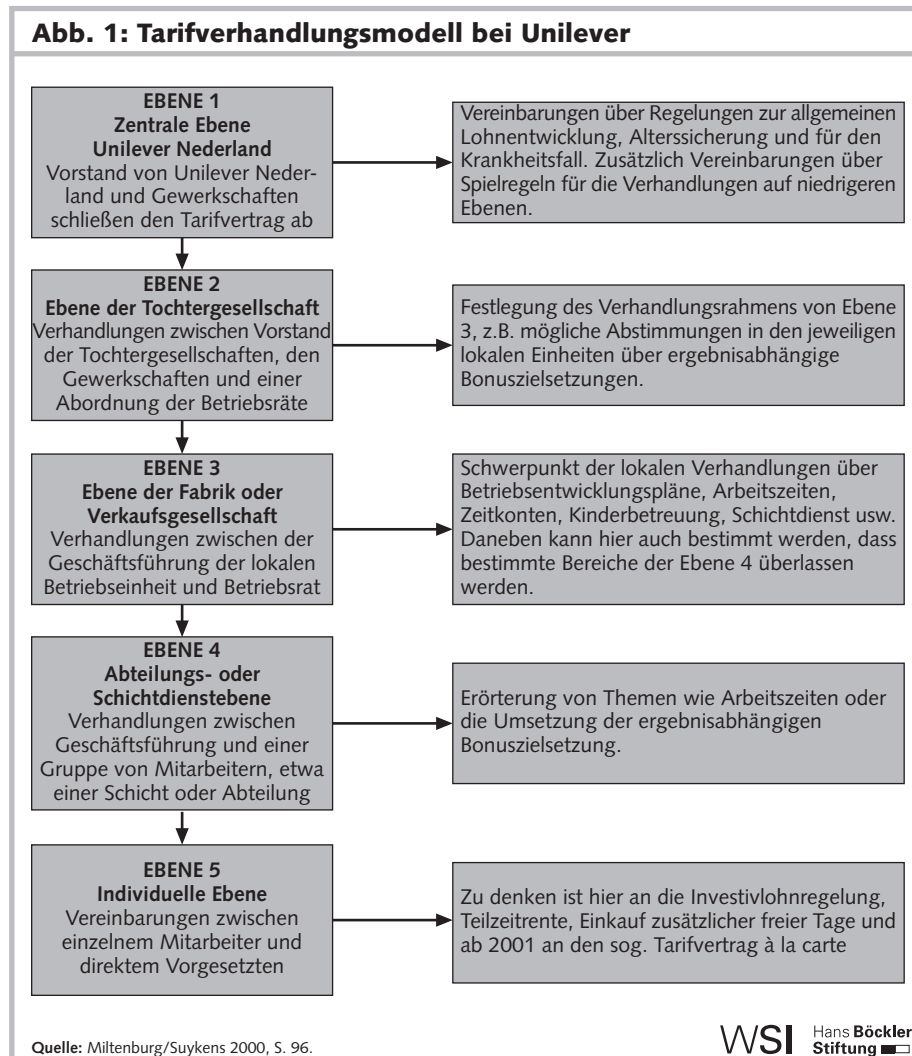
³ Während die Gewerkschaften in diesem Fall ihre Zusage für eine Nullrunde bei den Tariflöhnen zurücknehmen würden, droht die Regierung damit, entsprechende Lohnabschlüsse nicht mehr für allgemeinverbindlich zu erklären.

hierfür bildet eine Entwicklung, bei der die Unternehmen einem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, die Berufsbevölkerung immer höher qualifiziert ist und in ihrer Zusammensetzung immer stärkere Unterschiede sowie individuellere Vorlieben und Wünsche aufweist. Maßgeblich bei der Tarifvertragsreform ist der Umstand, dass sich die Organisation der Arbeit in den Unternehmen stark verändert hat. Die Beschäftigten arbeiten sehr oft auf Teilzeitbasis, was zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten führt. Hieraus entstehen neue Anforderungen an die Regulierung der Arbeitsverhältnisse. Qualitative Veränderungen in der Organisation der Arbeit haben zudem die Position des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis gestärkt. Die Herausbildung einer vor allem im mittleren und höheren Segment bestehenden strukturellen Knappheit an Arbeitskräften in den 90er Jahren hat diese Position weiter gestärkt. Im Folgenden werden zwei konkrete Fallbeispiele für innovative Tarifvertragsreformen vorgestellt, die als beispielhaft angesehen werden können. Im Anschluss hieran wird näher auf die Erfahrungen mit dem Tarifvertrag à la Carte eingegangen.

3.1 DIE MEHRSTUFIGEN TARIFVERTRÄGE IM GRAFIK/MEDIENBEREICH UND BEI UNILEVER

Im Grafik- und Mediensektor, der von einschneidenden technologischen Entwicklungen gekennzeichnet ist, gab es bis 1997 einen sogenannten „dicken“ Tarifvertrag, der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als engend, inflexibel und nicht mehr zeitgemäß angesehen wurde (Lambregts/Smit 2000). Der Tarifvertragstext war veraltet. Schon 1992 wurde in einem Spitzengespräch ein von beiden Tarifparteien besetzter Lenkungsausschuss zur Modernisierung einberufen, der erstens die Empfehlung aussprach, die Funktionseinteilung und Funktionsbeurteilung im Tarifvertrag zu reformieren und zweitens dafür plädierte, die Entscheidung über bestimmte Tarifregelungen zu dezentralisieren.

Diese Vorschläge wurden 1997 in die regulären Tarifverhandlungen einbezogen. In dem damals vereinbarten neuen Manteltarifvertrag werden schließlich drei Tarifverhandlungsebenen unterschieden. Die zentrale Ebene bildet die Branche, auf der primäre Arbeitsbedingungen wie Löhne, Urlaubstage, Renten und Arbeitszeiten aus-



gehandelt werden. Auf der zweiten Ebene werden spezifische Branchenregelungen für Tageszeitungsbetriebe, Druckereien, Offsetbetriebe, Siebdruckbetriebe und kleine Medienbetriebe getroffen. Die dritte Ebene ist die betriebliche Ebene, auf der Beratungen zwischen der Betriebsführung und den Betriebsräten oder der Personalvertretung stattfinden können (somit ohne die Gewerkschaften, die lediglich eine beratende Funktion haben) über die Gestaltung von Arbeitszeiten und Arbeitsplätzen, über die Reduzierung des krankheitsbedingten Arbeitsausfalls und über betriebsinterne Regelungen. Bei einigen Betrieben basieren die Vereinbarungen zwischen der Betriebsführung und dem Betriebsrat nicht auf einem Beratungs- oder Zustimmungserfordernis, sondern auf einer Zustimmungserfordernis; der Betriebsrat ist damit zum Verhandlungspartner der Arbeitgeber geworden (Lambregts/Smit 2000).

Auch bei dem multinationalen Unternehmen Unilever kamen die Tarifverhand-

lungsparteien zu dem Schluss, dass die bestehenden Regelungen den Anforderungen nicht mehr genügen (van der Meer et al. 2001). Die in den Tarifvertrag aufgenommenen Vereinbarungen über Arbeitszeitverkürzung, Ausbildungen und Arbeitsplätze für schwer vermittelbare Gruppen (die direkt durch die Vereinbarungen auf nationaler Ebene angeregt wurden) wurden in der Praxis überhaupt nicht befolgt. Sowohl bei den Gewerkschaften als auch beim Management entwickelte sich Widerstand gegen die Umsetzung dieser Vereinbarungen. Nachdem bei Unilever und den Gewerkschaften bestimmte Schlüsselpositionen neu besetzt wurden, begannen die beteiligten Parteien die bestehenden Regelungen gemeinsam zu überprüfen. Informelle Kontakte erzeugten eine Atmosphäre, die stark von dem abwich, was bei den Verhandlungen sonst üblich war: Man sprach vertrauensvoll und mit großer Offenheit über Probleme und die langfristige Entwicklung von Arbeitsbeziehungen und

Arbeitsbedingungen und kam gemeinsam zu dem Schluss, dass der alte Tarifvertrag nur unzureichend zu den neu zu entwickelnden Arbeitsverhältnissen passe.

Das Management von Unilever wollte den Tarifvertrag nicht länger als „Bremse“, sondern als einen „Katalysator“ für Produkt- und Prozessinnovationen angesehen wissen und plädierte deshalb dafür, tarifvertragliche Regelungen so dezentral wie möglich im Unternehmen anzusiedeln. Die Gewerkschaften ihrerseits hatten ihre Mitglieder vor allem in der kleiner werdenden Gruppe von Beschäftigten mit klar strukturierten Funktionen im Produktions- und Logistikbereich. Sie strebten deshalb nach mehr Vorteilen für Beschäftigte mit weniger strukturierten Funktionen in den Bereichen Entwicklung, Verkauf und im unteren Management.

Nach einer Reihe von Konsultationen außerhalb der eigentlichen Tarifverhandlungen, in denen die Lage des Unternehmen analysiert und die jeweiligen Interessen der Tarifvertragsparteien abgeklärt wurden, wurde gemeinsam ein neues Tarifvertragsmodell für Unilever entworfen, das nach dem Kaskadenmodell aufgebaut ist. Danach existieren nun bei Unilever insgesamt fünf Verhandlungsebenen, wobei auf der jeweils höheren Ebene bestimmt wird, wie weit der Regelungsrahmen auf einer niedrigeren Ebene reicht (*Abbildung 1*).

Bis 2004 werden vor allem auf den Ebenen eins, drei und fünf Verhandlungen durchgeführt. Die Tarifparteien haben verschiedene Rahmenbedingungen formuliert, um die angestrebte Dezentralisierung der Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen innerhalb von Unilever zu ermöglichen. Wichtig ist, dass auf dezentraler Ebene Verhandlungsfreiheit für den Betriebsrat besteht, die unter anderem durch die Abschaffung der Friedenspflicht bekräftigt wird. Außerdem ist eine bestimmte Form der Basisbefragung der Arbeitnehmer durch den Betriebsrat vorgeschrieben (Betriebsräte müssen von Gesetzes wegen ihre Basis nicht befragen). Schließlich werden die Verhandlungen auf Unternehmensebene durch die Fort- und Weiterbildung von Betriebsratsmitgliedern und durch die Unterstützung von Betriebsräten durch die Gewerkschaften erst ermöglicht. Der Arbeitgeber wurde verpflichtet, entsprechend höhere finanzielle Mittel für Schulungskosten bereitzustellen (Miltenburg/Suykens 2000).

3.2 TARIFVERTRAG À LA CARTE IN DER PRAXIS

Die Individualisierung der Arbeitsbedingungen ist ein Hauptgegenstand in den Tarifverhandlungen der letzten Jahre. FNV und CNV haben sich lange Zeit gegen derartige individuelle Entlohnungsprinzipien gewehrt. In dem nationalen Sozialabkommen „Arbeitsbedingungen nach Maß“ (*Arbeidsvoorwaarden op maat*), das die Gewerkschaften 1999 in der Stiftung der Arbeit mit den Arbeitgeberverbänden geschlossen haben, wurde der Weg für eine stärkere individuelle Wahlfreiheit in den Tarifverträgen freigemacht. Darin werden verschiedene Tauschmöglichkeiten für Arbeitnehmer genannt, um Arbeitszeit und Einkommen nach eigenen Wünschen zu gestalten. Diese Art von Regelungen à la carte gibt es in den Niederlanden inzwischen in allen großen Tarifverträgen.

Die Umfrageergebnisse von 1.300 Mitgliedern von FNV-Bondgenoten, der größten Einzelgewerkschaft im privatwirtschaftlichen Sektor, haben gezeigt, dass die Wahlmöglichkeiten in den Arbeitsbedingungen positiv aufgenommen werden (Hillebrink et al. 2004). Diese Einstellung teilen Männer und Frauen gleichermaßen, und zwar unabhängig vom Alter und der Art des Arbeitsverhältnisses (Vollzeit oder Teilzeit). Je höher Einkommen und Ausbildung der Mitarbeiter/innen jedoch sind, desto positiver wird das Modell des Tarifvertrags à la carte bewertet. Die Mitglieder sind nicht der Auffassung, dass die Wahlmöglichkeiten die Solidarität untereinander beeinträchtigen. 42 % der Mitglieder, denen Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen, machen auch Gebrauch davon. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, bestimmte Arbeitsbedingungen zu tauschen, meistens begnügt man sich allerdings mit einem niedrigeren Lohn im Tausch gegen zusätzliche freie Tage. Arbeitnehmer, die zusätzliche freie Tage einsetzen, kaufen damit meistens einen eigenen PC oder ein höheres Gehalt.

Zusammengefasst unterstützt der Gewerkschaftsbund FNV diese Form der Dezentralisierung der Tarifpolitik, die auf eine Stärkung der individuellen Mitbestimmung von Beschäftigten über ihre Arbeitszeiten und Löhne hinausläuft (Hillebrink et al. 2004). Die beiden Argumente, die für diese „erfolgreiche“ Form der Lohndezentralisierung angeführt werden, sind erstens, dass hierdurch der Verwaltungsaufwand

im Vergleich zu einem Lohnentwicklungssystem, in dem die Betriebsräte alle Vereinbarungen aushandeln müssen, herabgesetzt wird. Zweitens gibt es das prinzipielle Argument, dass die einzelnen Arbeitnehmer selbst ihre Arbeitsbedingungen innerhalb der kollektiven Sicherheit des Tarifvertrags festlegen können (Schilstra/Jongbloed 2003, S.109–110).

4

Aktuelle und künftige Entwicklungen

Der Tarifvertrag ist ein wichtiger Regulierungsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt und spielt bei verschiedenen niederländischen Unternehmen eine bedeutsame Rolle bei der Modernisierung der Personalpolitik. Dies vollzieht sich allerdings nicht von allein. Der Tarifvertrag wurde in der Zeit des klassischen industriellen Organisationsmodells entwickelt. Im Grunde basiert er noch immer auf einem tayloristischen Modell der Arbeitsorganisation mit einer stark hierarchischen Unternehmensstruktur. Diese klassischen Verhältnisse sind in modernen Arbeitsorganisationen jedoch immer weniger dominant. Qualifizierte Beschäftigte werden in vielen Organisationen flexibel eingesetzt. Sie arbeiten häufiger in multifunktionellen, projektbezogenen und selbstorganisierenden Teams mit größeren Befugnissen und Verantwortlichkeiten. Das Management muss dabei seine Zielsetzungen besser zum Ausdruck bringen, Werte und Normen gemeinschaftlich definieren, Coachingmaßnahmen ergreifen und ergebnisorientiert arbeiten.

Diese Entwicklungen am Arbeitsplatz erfordern einen neuen Typ Tarifvertrag, der Personalmanagern Möglichkeiten bietet, spezifische Vereinbarungen zwischen dem Arbeitgeber und einzelnen Arbeitnehmern zu fördern. Die Kunst der Tarifvertragsreform liegt darin, die Größenvorteile von kollektiven Regelungen zu behalten und gleichzeitig genügend Raum für individuelle Bedürfnisse von Unternehmen und Arbeitnehmern zu schaffen. Dadurch können Transaktionskosten niedrig bleiben, ist der Lohnwettbewerb für eine gewisse Zeit eingedämmt und ist die Rechtssicherheit und Gleichbehandlung von Arbeitnehmern am besten gewährleistet.

Die Koordination der Lohnentwicklung auf nationaler Ebene seit 1982 hat zu

einer Vielzahl von Empfehlungen der Stiftung der Arbeit über Arbeitsbedingungen geführt, die zwar nicht immer befolgt oder berücksichtigt werden, die aber eine gewisse normsetzende Wirkung für die Lohnentwicklung auf dezentraler Ebene haben (van der Meer et al. 2003; Torenvlied 2002). Die Tarifvertragsagenda wurde durch die nationalen Abkommen in den 90er Jahren inhaltlich stark erweitert. Es kam dabei zu so vielen neuen Vereinbarungen, dass sich der FNV-Vordenker *Cor Inja* (1998) schon gefragt hat, ob die Gewerkschaftsführer diese breite Agenda überhaupt umsetzen können. Er befürwortete deshalb, die Tarifvertragsagenda wieder stärker auf die Regelung von Löhnen und Arbeitszeiten zu konzentrieren.

Eine andere Möglichkeit liegt darin, die Struktur der Tarifverhandlungen anzupassen, indem die Regelungskompetenzen von der Branche auf die Unternehmen übertragen werden sowie innerhalb des Unternehmens von der Führung auf die Beschäftigten. Dies ist ein schwieriger Prozess, weil die Tarifvertragsparteien einander blockieren können, indem sie ein Veto gegen bestimmte Reformen einlegen. Bei Unilever und im Bereich Grafik/Medien (und später zum Beispiel auch bei den Großbanken) wurde die Dezentralisierung in verschiedenen Stufen ausgestaltet: Zuerst müssen die Probleme des bestehenden Tarifvertrags erkannt werden, dann wird eine Akzeptanz für die Veränderung geschaffen, anschließend wird die Verhandlungsstruktur angepasst und erst danach werden schrittweise auch die Stellenbeschreibungen und Entlohnungsgrundsätze überarbeitet. Der Prozess kann zum Erfolg führen, wenn beide Parteien am Verhandlungstisch einander genügend Vertrauen entgegenbringen, um außerhalb der regulären Tarifverhandlungen ihre Sorgen, Wünsche und Ziele auszutauschen.

In einem Versuch, die branchenbezogenen Tarifvereinbarungen zu entlasten und mehr Befugnisse an die Betriebe zu übertragen, haben sich die Tarifvertragsparteien in den Niederlanden in den letzten zehn Jahren sehr oft an den Betriebsrat gewandt. Dieser hat im Prinzip keine Aufgabe bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen, wurde aber zum Beispiel bei Unilever, im Bereich Grafik/Medien und bei verschiedenen ICT-Unternehmen de facto zum Mitunterhändler des Tarifvertrags. Außerdem erhält der Betriebsrat in zunehmendem Maße die Aufgabe, Tarifvereinbarungen zu konkreti-

sieren. Dies ist in der Praxis problematisch, weil es den Betriebsräten oft an Fachwissen und qualifiziertem Personal mangelt, um diese Aufgaben angemessen zu bewältigen (MinSZW 2003a). Es ist dringend erforderlich, die Betriebsräte in diesem Punkt zu unterstützen.

Auf Arbeitgeberseite wird sehr der Wunsch betont, die Entlohnung durch die Einführung einer ergebnisabhängigen Entlohnung weiter zu individualisieren. Im Jahr 2000 konstatierte der Arbeitgeberverband AWWN (VNO-NCW) einen „Durchbruch“ auf dem Weg zu einer differenzierteren und flexibleren Festlegung der Arbeitsbedingungen in Bezug auf ergebnisabhängige Leistungen, beurteilungsabhängiges Lohnwachstum und Bonusleistungen. In 30 % der im Jahr 2000 abgeschlossenen Tarifverträge wurden Vereinbarungen über flexible Entlohnung getroffen. In 40 % dieser Fälle geht es um eine Untersuchung über Lohnflexibilität. In den folgenden Jahren hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Im Jahr 2003 erklärte das niederländische Gewerbeaufsichtsamt (Arbeidsinspectie) in einer Studie über 125 Tarifverträge, dass es in 64 % der Tarifverträge für 68 % der Arbeitnehmer Regelungen zur flexiblen Entlohnung gibt (MinSZW 2003b).

Gleichzeitig wurde das Instrument des Tarifvertrags à la carte großflächig bei einer Vielzahl von Tarifverträgen eingeführt. Diese Vereinbarungen werden von dem größten niederländischen Gewerkschaftsbund FNV als eine praktische Form der Dezentralisierung befürwortet. Insgesamt fällt allerdings das Maß der „Variabilität“ in der Entlohnung, d.h. das Verhältnis zwischen festen und variablen Lohnkomponenten, noch sehr stark zu Gunsten der festen Lohnkomponenten aus. Tatsächlich erhalten bis jetzt nur höhere Angestellte und Manager Bonuszahlungen, Zulagen und Optionen, weil für viele Arbeitnehmer die neuen tariflichen Wahlmöglichkeiten auf betrieblicher Ebene noch nicht umgesetzt sind. Viele Unternehmen sind gerade erst dabei, ein neues variables Vergütungssystem einzuführen.⁴

Ein weiteres wichtiges Thema in den aktuellen niederländischen Tarifaufinandersetzungen sind die stark gestiegenen Bezüge von Topmanagern, die gleichermaßen von den Gewerkschaften und der Politik kritisiert werden. Der Anstieg der Bonuszahlungen, die zwischen 10 % und 60 % des festen Gehalts variieren können, untergra-

ben die Lohnnorm eines gleichen Lohnanstiegs für alle und eine angemessene Lohnkostenentwicklung, die in den nationalen Grundsatzvereinbarungen gefordert werden. Die Arbeitgeber betonen dagegen die Bedeutung internationaler Marktkonformität und Aufstiegsmöglichkeiten für Führungskräfte. Die Durchschnittsgehälter von Topmanagern sind laut Untersuchungen von *Kirch et al.* (2003) nicht höher als im Ausland. Aber das „Habgiermanagement“ (Bavaria-Vorstand *P. Swinkels*), die „exhibitionistische Selbstbereicherung“ (Ex-Ministerpräsident *W. Kok*) und die „maßlos hohen Gehälter“ (Gewerkschaftsführer *L. de Waal*) schaden dem Unternehmensklima. Nach entsprechenden Anfragen in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments wird erwartet, dass dieses Thema zwar nicht zu einer gesetzlichen Regelung führen wird, wohl aber zu einer Empfehlung gegenüber den börsennotierten Unternehmen, die Gehaltsentwicklung von Topmanagern durch die Hauptversammlung kontrollieren zu lassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in den Niederlanden eine allmähliche Einführung von stärker individuellen Elementen in die kollektive Lohnregulierung stattgefunden hat. Die Stärkung von individuellen Wahlmöglichkeiten und die vermehrte Einführung von Leistungslöhnen hat insgesamt den Prozess der Dezentralisierung der Lohnpolitik verstärkt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen haben diesen Prozess in den 90er Jahren mit zahlreichen nationalen Vereinbarungen im Rahmen der Stiftung der Arbeit begleitet und damit ihre regulierende Funktion behaupten können. In der Zukunft wird es darum gehen, weiterhin die Vorteile von kollektiven Tarifvereinbarungen zu erhalten und die Position der Tarifvertragsparteien auf dezentraler Ebene zu stärken.

4 Beispielsweise wird die niederländische Rabobank ab 2005 eine neue variable Lohnkomponente einführen, die vom Betriebsergebnis sowie der kollektiven und individuellen Leistung der 43.000 Beschäftigten abhängig ist. Das Management definiert ab 2005 mit allen Arbeitnehmern konkrete Leistungsziele; wenn diese erreicht werden, können ab 2006 Zuschläge von 8–12 % bezahlt werden. In der Konsequenz wird Einkommensentwicklung zunehmend vom individuellen Ergebnis abhängig (Pots 2004).

- Boeri, T./Brugiavini, A./Calmfors, L.** (Hrsg.) (2001): *The Role of Unions in the Twenty-first Century*; Oxford
- CNV** (2001): *CNV-Visie op flexibele Beloning*, Utrecht
- CPB** (2003): *Effecten Loonmatiging in 2004 en 2005*, Den Haag
- EC** (2002): *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Industrial Change in the European Union*, Brüssel
- EK – Eerste Kamer** (2000): *Notitie inzake zelfregulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhouding (vergaderjaar 1999–2000), over „CAO-loosheid“, vergaderjaar 2001–2002*; 222a, Nr. 9c
- Fase, W.J.P.M.** (2004): *De schone CAO-schijn*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid* 2, S. 55–62
- FNV** (2001): *Bij de Tijd – Arbeidsvoorwaardennota 2001*, Amsterdam
- Freeman, R./Hartog, J./Teulings, C.** (1996): *Pulling the plug? An Analysis of Mandatory Extension in the Dutch System of Labour Relations*, Tilburg, OSA-Voorstudie 144
- Heijnen, M./van Rij, C.** (2003): *Ervaringen van werkgevers met de CAO en AVV*, SZW-Werkdocument 307, Den Haag
- Hillebrink, C./Schippers, J./van Stigt, J.** (2004): *Keuzen in Arbeidsvoorwaarden. Een Onderzoek onder leden van FNV Bondgenoten naar CAO à la carte*, FNV Bondgenoten
- Inja, C.** (1998): *De Toekomst van de CAO*; in: *Economische en Statistische Berichten*, S. 572–576
- Kirch, J./Prins, J./Spaans, M./de Jong, D.** (2003): *Honorering Bestuurders en Directeuren in perspectief, 1996–2002/2003*, Zeist
- Ko, H.L.A.** (2004): *Het (te) strakke Keurslijf van de Algemeen Verbindend Verklaarde CAO*, in: *Arbeidsrecht* 2, S. 27–35
- Lambregts, E./Smit, E.** (2000): *Van de oude naar de nieuwe media: Arbeidsvoorwaardenoverleg in de grafische industrie en bij Neroc*; in: Meer, M. van der/Smit, E. (Hrsg.), *Innovatie of Imitatie: CAO-Vernieuwing op Ondernemingsniveau*, Den Haag, S. 75–86
- Meer, M. van der/Miltenburg, J./Smit, E.** (2001): *Innovatie van de CAO in een moderne Organisatie*; in: *Praktijkblad voor Arbeidsvoorwaarden* 5, S. 4–6
- Meer, M. van der/Visser, J./Wilthagen, T./van der Heijden, P.F.** (2003): *Weg van het Overleg?*, Amsterdam
- MHP** (1994): *De Werknemer Centraal*, Houten
- Miltenburg J./Suykens, M.** (2000): *De Ontwikkeling van een decentrale CAO bij Unilever*, in: Meer, M. van der/Smit, E. (Hrsg.), *Innovatie of Imitatie? CAO-Vernieuwing op Ondernemingsniveau*; Den Haag, S. 87–100
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MinSZW)** (2003a): *Kabinetsstandpunt Evaluatie op de ondernemingsraden (WOR) 1998–2002*, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MinSZW)** (2003b): *Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 2003*, Den Haag
- Pots, B.,** (2004): *Modern belonen, arbeidsvoorwaarden alleen in naam nog collectief*, in: *Personeelbeleid* 6, S. 11–13
- Rojer, M.F.P.** (2002): *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's*; SZW-werkdocument 271, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. MinSZW (Hrsg.), 2003
- Schilstra, K./Jongbloed, A.** (2003): *Geslaagde Decentralisatie*; in: Nagelkerke, A.G./de Nijs, W. (Red.), *Sturen in het Laagland. Over Continuïteit en Verandering van de Nederlandse Arbeidsverhoudingen*, Delft
- Schulten T./Mühlhaupt, B.** (2003): *Nullrunden in den Niederlanden*, in: *Die Mitbestimmung* 12, S. 44–47
- Torenvlied, R.** (Red.), (2002), *Werkt de Stichting van de Arbeid door?*; in: *Beleid en Maatschappij*, Themanummer
- Visser, J.** (1998): *Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10, S. 661–669
- Visser, J./Hemerijck, A.C.** (1997): *A Dutch Miracle*, Amsterdam
- Wilthagen, A.C.J.M.** (1998): *Flexicurity, A new labour market paradigm*, Working paper, Berlin, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (Hrsg.)