

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Frank Stille

Der niederländische Weg:
Durch Konsens zum Erfolg

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg

Frank Stille*

In diesem Artikel wird zunächst die Beschäftigungsentwicklung der Niederlande anhand verschiedener Indikatoren beleuchtet und derjenigen der Bundesrepublik gegenübergestellt.

Besondere Bedeutung hatte dabei der Anstieg der Teilzeitarbeit; OECD-weit haben die Niederlande eine weit herausragende Teilzeitquote von mittlerweile fast 40%. Teilzeitarbeit entsprach weitgehend den Erwerbswünschen, vor allem von Frauen, aber auch von Männern; ihre Expansion hat auch auf zusätzlichen Arbeitsplätzen stattgefunden – das Arbeitsvolumen insgesamt hat zugenommen; Teilzeitarbeit ist auch für qualifizierte Tätigkeiten gang und gäbe. Relativierungen des niederländischen Beschäftigungserfolgs anhand einer vollzeitäquivalenten Betrachtungsweise greifen ins Leere; auch in vollzeitäquivalenter Rechnung ist die Beschäftigungsquote der Niederlande in den 90er Jahren weiter angestiegen.

Mit der Zunahme der Teilzeitarbeit hat auch der Anteil der Doppelverdienerhaushalte zugenommen; 1994 waren schon zwei Drittel der Haushalte Doppelverdienerhaushalte. Zwar haben sich die Durchschnittseinkommen in den Niederlanden weniger stark erhöht als in der Bundesrepublik; die positive Beschäftigungsentwicklung hat dies aber überkompensiert, so daß in den 90er Jahren das niederländische Pro-Kopf-Einkommen stärker expandiert ist als in der Bundesrepublik.

In den 80er Jahren haben sich die Niederlande in einer tiefgreifenderen Krise als ihre europäischen Nachbarn befunden. Die Neuorientierung der Politik – im wesentlichen Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung, gepaart mit einer Ankoppelung des Gulden an die D-Mark – ist in ihren Grundzügen seither beibehalten, sukzessive aber um Reformschritte des Beschäftigungs- und Sozialsystems ergänzt worden. Mittlerweile sind marktliche Steuerung, Privatisierung, Dezentralisierung und Verzahnung der verschiedenen Systeme und der öffentlichen Verwaltungen sowie das Politikziel einer Verringerung der Inaktivitätsrate und damit der Eindämmung entsprechender Unterstützungsleistungen in den Vordergrund gerückt.

Dieser Prozeß einer ständigen und pragmatischen Modernisierung des Beschäftigungs- und Sozialsystems ist nicht zuletzt durch Konsultation und durch von allen Beteiligten letztlich in bemerkenswerter Kontinuität getragene Entscheidungen ermöglicht worden. Zur Erläuterung werden einige institutionelle Besonderheiten des Beschäftigungssystems (Lohnfindungsprozeß, gesetzlicher Mindestlohn, Kündigungsschutz, flexible Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitsmarktpolitik) und des Sozialsystems (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Pensionierung, Invalidität, Krankheit und Bedürftigkeit) dargestellt. Insgesamt ist es den Niederlanden gelungen, die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungsbilanz zu verbessern sowie das Beschäftigungs- und Sozialsystem zu modernisieren, ohne das Prinzip einer solidarischen Grundabsicherung der großen sozialen Risiken aufzugeben.

In Abschnitt 4 werden einige Faktoren einer ökonomischen Erklärung des niederländischen Beschäftigungserfolgs diskutiert; dazu gehören die Löhne einschließlich der Lohnnebenkosten, die Arbeitsproduktivität unter Berücksichtigung der Arbeitszeitverkürzung und das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

Im abschließenden Abschnitt werden einige Überlegungen dazu angestellt, welche Anregungen die Niederlande mit ihrem Bündel von makro-ökonomischen und strukturellen Reformschritten über einen Zeitraum von 1¹/₂ Jahrzehnten liefern und welche davon für die Bundesrepublik von besonderem Interesse sein könnten.

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Beschäftigungspolitisches Vorbild?
 - 2.1 Beschäftigungsindikatoren
 - 2.2 Arbeitslosigkeitsindikatoren
 - 2.3 Pro-Kopf-Einkommen
- 3 Der niederländische Weg seit Anfang der 80er Jahre
 - 3.1 Beschäftigungssystem
 - 3.2 Sozialsystem
- 4 Erklärungen
- 5 Schlußfolgerungen
 - 5.1 Vorbildfunktionen
 - 5.2 Übertragbarkeit
- 6 Literatur

1 Vorbemerkung

Die Niederlande liefern viele Anregungen. Sie umfassen ein Bündel von makroökonomischen und strukturellen Reformschritten über einen Zeitraum von mehr als 1¹/₂ Jahrzehnten; die spezifische Mischung von nachfrage- und angebotspolitischen Elementen deutet teilweise in eine andere Richtung als die der USA und des UK und dürfte besonders für die Bundesrepublik von Interesse sein.

Als Beginn der Analyse wird hier Anfang der 80er Jahre gewählt, als die Niederlande in einer tiefgreifenden Krise steck-

* Dr. Frank Stille, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

ten. Aus niederländischer Sicht ist mit dem wirtschaftspolitischen Kurswechsel 1982/3 die Grundlage für die wirtschaftliche Gesundung geschaffen worden. In den 80er Jahren hat dort im Vergleich zur Bundesrepublik gewissermaßen ein Aufhol- und Normalisierungsprozeß stattgefunden.

Nach der Rezession Anfang der 90er Jahre laufen die Entwicklungen auseinander. Während die Niederlande auf der Basis ihrer wirtschaftlichen Gesundung zielstrebig ihre Wirtschafts- und Beschäftigungsbilanz fortgesetzt verbesserten und die wirtschaftliche Entwicklung seit 1994 zunehmend steil nach oben gerichtet war, war die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik weiterhin von den Problemen der Vereinigung geprägt; hier hat sich ein nur sehr zögerlicher Aufschwung durchgesetzt. Bis Ende 1997 hat sich das Defizitkriterium von Maastricht, das auf die spezifische deutsche Situation – die aus der Vereinigung resultierenden Aufgaben – keinerlei Rücksicht genommen hat, übermäßig kontraktiv ausgewirkt. Das starke konjunkturelle Gefälle zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hat seit 1994 die Unterschiede in der Beschäftigungsbilanz deutlich beeinflußt. Der gegenwärtige beschäftigungspolitische Erfolg der Niederlande glänzt daher umso heller, wenn man ihn der unbefriedigenden Entwicklung in der Bundesrepublik gegenüberstellt.

Ein Berichtsentwurf für einen Workshop der Bundesanstalt für Arbeit Ende April 1998 ist Grundlage dieses Artikels¹, der wie der Berichtsentwurf von den in Vorgesprächen verabredeten thematischen Schwerpunkten geprägt ist. Es sollte geklärt werden, inwiefern es sich in den einzelnen Ländern um beschäftigungspolitische Vorbilder handelt (Abschnitt 2). Eckpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung sollten ebenso umrissen werden wie Grundzüge des Beschäftigungs- und Sozialsystems, einschließlich beispielsweise der Arbeitsmarktpolitik (Abschnitt 3). Weiterhin sollten gesamtwirtschaftliche und strukturelle Faktoren einer Erklärung der Entwicklung thematisiert werden (Abschnitt 4). Daraus sollten schließlich Anregungen für die Bundesrepublik abgeleitet werden (Abschnitt 5).

2 Beschäftigungspolitisches Vorbild?

2.1 Beschäftigungsindikatoren

Höhe und Entwicklung der Beschäftigung hängen von einer Vielzahl – oftmals interdependenter – Bestimmungsgründe für das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage ab. Entwicklung und Struktur der Erwerbsbevölkerung sowie ihre Erwerbsneigung sind beispielsweise für das Arbeitsangebot ausschlaggebend, während die Arbeitsnachfrage von Höhe und Entwicklung des einzel- und gesamtwirtschaftlichen Aktivitätsniveaus und seiner Bestimmungsfaktoren entscheidend geprägt wird.

Empirisch lassen sich beide Aspekte kaum trennen; beobachtet werden realisierte Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Erwerbstätige und Arbeitslose, die Erwerbspersonen, werden bei internationalen Vergleichen nicht absolut, sondern als *Erwerbsquote* in Relation zur *Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter* – in der Altersspanne zwischen 15 und 64 Jahren – dargestellt. Diese ist nach Angaben der OECD in den Niederlanden im Zeitraum von 1980 bis 1990 etwas schnell

ler gestiegen (etwa 10 vH) als in Westdeutschland (knapp 8 vH). Nach der Vereinigung hat sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Deutschland von 1991 bis 1997 um 1 vH auf knapp 56 Mill., in den Niederlanden um 2,5 vH auf 10,6 Mill. erhöht. 1980 war sie in Deutschland gut viermal und 1997 etwa 5^{1/4}mal so groß wie in den Niederlanden.

Die Zahlen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind vergleichsweise gut belegt. In Personen gemessen ist dies eine eindeutige und leicht verfügbare Information. Während dieser Nenner der Erwerbsquote eine griffige und international gut vergleichbare Größe darstellt, ist dies beim Zähler, den *Erwerbspersonen*, in weit geringerem Maß der Fall. Es bestehen erstens nationale Unterschiede in der Definition von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, die sich überdies im Zeitverlauf häufig (und asynchron) ändert; zweitens führt die tatsächliche statistische Erfassung der Erwerbspersonen je nach Erhebungsmethode u.U. schon auf nationaler Ebene zu unterschiedlichen Ergebnissen. Beispielsweise werden seit 1992 in den Niederlanden von der amtlichen Statistik nur solche Personen als Erwerbspersonen angesehen, die 12 Stunden oder länger arbeiten bzw. arbeiten wollen. Der Personenkreis, der weniger als 12 Stunden pro Woche arbeitet – im folgenden als *Geringzeitbeschäftigte* bezeichnet –, umfaßte 1996 gut 12% der holländischen Erwerbstätigen. In der Bundesrepublik gehen die Schätzungen über die Zahl der Personen, die weniger als 15 Stunden arbeiten – die sog. „geringfügig“ Beschäftigten – weit auseinander; die Schätzungen auf der Grundlagen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) sind erheblich höher als die auf der Grundlage des Mikrozensus (vgl. Schupp et al. 1997). Auch die Zunahme könnte u.U. verzerrt sein. Da in den Niederlanden das Problem der Geringfügigkeitsgrenze in dieser Form nicht besteht, dürfte die Situation in diesem Beschäftigungssegment transparenter sein als in der Bundesrepublik.

Unterschiedliche Definitionen betreffen nicht nur die Erwerbstätigkeit, sondern auch die Arbeitslosigkeit. Quantifizierungen auf der Grundlage von Angaben der Arbeitsämter (registrierte Arbeitslosigkeit) weichen deutlich von denjenigen auf der Grundlage von Befragungen ab, die international vereinheitlichte Fragen nach den Konventionen der ILO enthalten. Internationale Statistiken wie die der OECD gehen von einer Definition der Erwerbspersonen aus, die im Prinzip auch Geringzeitbeschäftigung einbezieht. Die – wie für diese Ausarbeitung gewünscht – auf Angaben der OECD beruhenden Quantifizierungen erleichtern im Prinzip solche Vergleiche. Allerdings sollten die zugrundeliegenden vielfältigen Probleme eine vorsichtige Interpretation nahelegen.

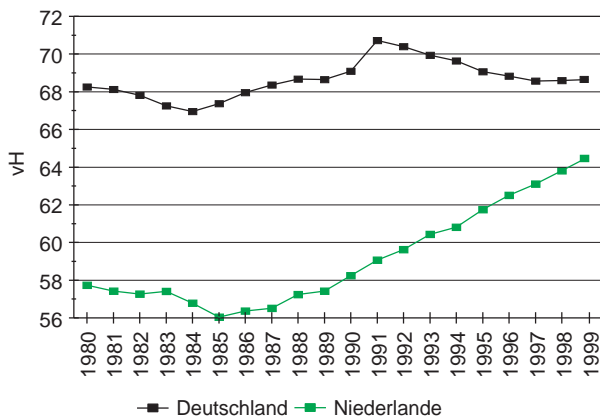
Die Zahl der Erwerbspersonen wird im internationalen Vergleich darüber hinaus von Unterschieden in der Wirtschaftslage beeinflußt; eine schlechte Wirtschaftslage führt dazu, daß sich ein Teil der Arbeitslosen entmutigt vom Erwerbsleben abwendet. Schließlich können Erwerbsquoten in erheblichem Maß auch durch Unterschiede in der Arbeitszeit geprägt sein. Dies ist beispielsweise bei unterschiedlich hohen Teilzeitquoten der Fall. Um solche Unterschiede zu berücksichtigen, können Schätzungen auf der Basis von Vollzeitäquivalenz durchgeführt werden.

Ein Blick auf Schaubild 1 zeigt, daß die *Erwerbsquote* in der Bundesrepublik nach wie vor höher als in den Niederlanden ist. Nach der Vereinigung ist sie vor allem aufgrund der höheren Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen auf über 70 vH angestiegen. Gegenwärtig (1998) liegt sie wieder bei gut 68 vH – etwa dem Niveau von 1980. In den Niederlanden war die Erwerbsquote in den 80er Jahren immer um (mindestens)

¹ Martin Bloomsma vom Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (SZW), Den Haag, gilt mein besonderer Dank. Er hat mit zahlreichen hilfreichen Anmerkungen die Überarbeitung des Berichtsentwurfs sehr erleichtert.

10 Prozentpunkte geringer als in der Bundesrepublik. In den Niederlanden war Anfang der 80er Jahre die Erwerbsbeteiligung der niederländischen Frauen noch traditionell gering und deutlich niedriger gewesen als die der westdeutschen. Der Abstand hat sich aber seit Ende der 80er Jahre kontinuierlich verringert. Die niederländische Erwerbsquote ist von 1991 bis 1998 um fast 5 Prozentpunkte gestiegen, die deutsche dagegen im gleichen Zeitraum um gut zwei Prozentpunkte gesunken, vor allem wohl infolge des Entmutigungseffekts aufgrund der Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland.

Schaubild 1: Erwerbsquote*



* Erwerbspersonen in vH der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.

Quelle: OECD (1997)

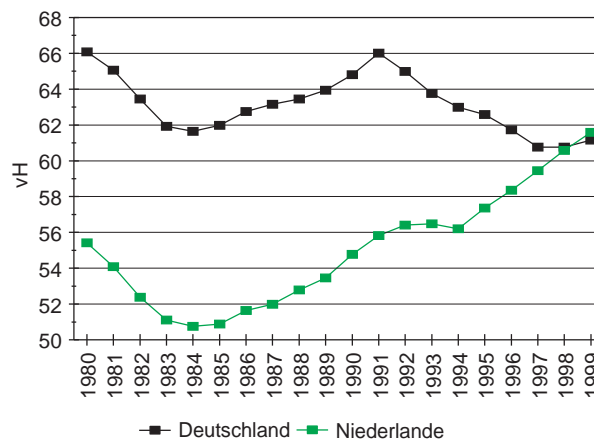
Der Beschäftigungserfolg der Niederlande steht außer Frage. Der Beschäftigungsanstieg ist seit Anfang der 90er Jahre bemerkenswert und seit 1994 herausragend gewesen. Dies gilt nicht nur im Vergleich zur Bundesrepublik, die nach dem Vereinigungsschock bisher nicht wieder an ihren in der zweiten Hälfte der 80er Jahre positiven Beschäftigungspfad anknüpfen konnte, sondern auch im internationalen Vergleich. Von 1980 bis 1990 ist der Beschäftigungsanstieg in (West-) Deutschland mit knapp 6% – von knapp 27 Mill. auf knapp 28 1/2 Mill. Erwerbstätige – schon geringer gewesen als in den Niederlanden, wo er knapp 9% betragen hat (von 5,2 auf 5,6 Mill. Erwerbstätige). Nach der Vereinigung ist die Beschäftigung in Gesamtdeutschland im Zeitraum 1991 bis 1996 von zwischenzeitlich 36,5 Mill (1991) um mehr als 5 1/2% auf 34,5 Mill. zurückgegangen. In den Niederlanden hat sich in diesem Zeitraum der Beschäftigungsanstieg beschleunigt fortgesetzt. Nach OECD-Prognose könnte sich von 1990 bis 1999 die Beschäftigung in den Niederlanden um rd. 1 Mill. erhöhen – mit 17 vH ein rund doppelt so starker Anstieg wie im Jahrzehnt zuvor.

Die Beschäftigungsquote wird in der gegenwärtigen Diskussion, z.B. in den beschäftigungspolitischen „Leitlinien“ des europäischen Beschäftigungsgipfels Ende November 1997 in Luxemburg, als ein zentraler Indikator für den Beschäftigungserfolg angesehen. Dies ist aus mehreren Gründen gerechtfertigt: Einmal zeigt die Beschäftigungsquote, in welchem Ausmaß das Potential an Personen im erwerbsfähigen Alter durch Erwerbsbeteiligung ausgeschöpft und als Wachstumspotential einer Volkswirtschaft genutzt wird. Weiterhin sind bei höheren Beschäftigungsquoten unter sonst gleichen Bedingungen die finanziellen Aufwendungen der Bezahler von Erwerbseinkommen für die Bevölkerung ohne Erwerbseinkommen (Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Rente) relativ niedriger.

Es ist aber nicht etwa eine Beschäftigungsquote von 100% optimal, sondern eine solche, bei der sich die für die Erreichung des angestrebten materiellen Lebensstandards bestehenden Wünsche zur (gut bezahlten) Erwerbsarbeit realisieren lassen; dies ist weitgehend dann der Fall, wenn die Differenz von Erwerbs- und Beschäftigungsquote möglichst gering ist. Bei gegenwärtig etwa gleich hohem Niveau der Beschäftigungsquoten in den Niederlanden und in der Bundesrepublik ist die der Niederlande aufgrund ihrer vergleichsweise geringen unfreiwilligen Inaktivitätsrate – d.h. der an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gemessenen Arbeitslosigkeit – als überlegen zu beurteilen.

(West-)Deutschland verzeichnete 1980 eine im internationalen Vergleich ansehnliche Beschäftigungsquote von 66 vH; sie war aber bis 1985 im Gefolge der tiefen Rezession (2. Ölpreiskrise) auf Werte um und knapp unter 62 vH zurückgegangen; erst im Vereinigungsboom (1990) ist das Niveau von 1980 fast wieder erreicht worden (vgl. Schaubild 2). In den Niederlanden ist – wie in der Bundesrepublik – die Beschäftigungsquote nach 1980 rezessionsbedingt zurückgegangen und danach wieder angestiegen; im Jahr 1990 hat sie das Niveau von 1980 ebenfalls fast wieder erreicht. Die niederländische Beschäftigungsquote lag – wie die Erwerbsquote – von 1980 bis 1989 immer um mindestens 10 Prozentpunkte unter der deutschen. Seit 1990 und insbesondere seit 1994 verzeichnet die niederländische Beschäftigungsquote einen steilen Anstieg, während die deutsche Beschäftigungsquote von 1991 bis 1998 um mehr als 5 Prozentpunkte gesunken ist – auf ein Niveau, das noch unter dem von 1983 liegt. Nach Angaben der EU-Kommission hat die Beschäftigungsquote der Niederlande die Deutschlands bereits 1995 übertroffen; nach OECD-Daten dürfte dies erst 1998 der Fall sein.

Schaubild 2: Beschäftigungsquote*



* Erwerbstätige in vH der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.

Quelle: OECD (1997)

Teilzeitarbeit

Für die Erklärung des niederländischen Beschäftigungserfolgs ist die Zunahme der Teilzeitarbeit von grundlegender Bedeutung (vgl. Tabelle 1). Die Expansion der Teilzeitarbeit ist mit dem starken Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Expansion des Dienstleistungsbereichs eng verbunden gewesen. OECD-weit sind die Niederlande gegenwärtig das Land mit weit herausragender Teilzeitquote von mittlerweile fast 40% – mindestens zwei von drei Frauen arbeiten dort Teilzeit (in Deutschland eine von drei Frauen), aber auch fast jeder fünfte Mann (fast fünfmal so häufig wie in Deutschland).

Ohne Veränderungen in der Einstellung gegenüber einem partnerschaftlicheren Rollenverständnis und gegenüber der Partizipation am Erwerbsleben wäre diese Entwicklung nicht denkbar gewesen. Hierzu haben aber auch institutionelle Unterschiede beigetragen. In den Niederlanden haben Teilzeitarbeitnehmer Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn sie – wie andere Arbeitnehmer auch – 5 Stunden ihrer normalen wöchentlichen Arbeitszeit verlieren; für Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als 10 Wochenstunden wird der Verlust von 50% als Schwellenwert angesetzt. Außerdem sind Gewährung und Höhe der Grundrente unabhängig von früheren Beitragsleistungen (s. Abschnitt 3.2); Teilzeitarbeit hat in dieser Hinsicht keine Auswirkungen auf die öffentliche Altersgrundsicherung. Nicht nur von dieser Seite ist die Entscheidung zur Teilzeitarbeit erleichtert worden; sie ist auch von den Gewerkschaften frühzeitig und nachhaltig unterstützt worden (vgl. hierzu CPB 1997 : 298).

Tabelle 1: Teilzeitquoten
– in vH der Erwerbstätigen –

		1985	1990	1996
Insgesamt	D	12,8	15,2	16,5
	NL	22,7	31,8	38,1
Frauen	D	29,6	33,8	33,6
	NL	51,6	59,4	68,5
Männer	D	2,0	2,6	3,8
	NL	7,7	15,0	17,0

Quelle: EC (1997).

Dieser Beitrag der Teilzeitarbeit zum Beschäftigungsanstieg ist insgesamt positiv zu bewerten. Erstens ist er nicht nur zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen gegangen. Zwar hat es in den Niederlanden wie in anderen EU-Ländern Anfang der 90er Jahre einen Rückgang bei den Vollzeitbeschäftigten gegeben; im Unterschied zu anderen Ländern hat seit 1994, vor allem bei Männern, die Vollzeitbeschäftigung wieder zugenommen. Von 1988 bis 1996 war der Trend der Vollzeitbeschäftigung insgesamt positiv – Jahr für Jahr hat sie durchschnittlich um 1% zugenommen.

Zweitens ist der Beschäftigungsanstieg nur in geringem Ausmaß auf den Anstieg von Geringzeitbeschäftigung zurückzuführen. Die Beschäftigungsentwicklung in den Niederlanden wird kaum dadurch verzerrt, ob Geringzeitbeschäftigung einbezogen wird oder nicht. Unter Einschluß der Geringzeitbeschäftigten betrug von 1988 bis 1996 der jahresdurchschnittliche Beschäftigungsanstieg 1,9%; der entsprechende Anstieg der Zahl der Beschäftigten mit 12 Wochenstunden und mehr betrug 1,8%. Mit jahresdurchschnittlich 5,0% war dagegen der Beschäftigungsanstieg bei den Erwerbstätigen mit wöchentlichen Arbeitszeiten zwischen 20 und 35 Stunden weit herausragend (vgl. zu diesen Angaben CBS 1996). Auch gut qualifizierte Arbeitnehmer gehen in den Niederlanden häufig einer Teilzeitbeschäftigung nach; die Zahl ihrer wöchentlichen Arbeitsstunden ist häufig vergleichsweise überdurchschnittlich (OECD 1998 : 36).

Drittens dürfte der Anstieg der Teilzeitarbeit überwiegend den Arbeitszeitwünschen der Erwerbspersonen entsprechen. Die OECD berichtet von Umfragen, daß von den Teilzeitbeschäftigten, die älter als 25 Jahre sind, nur 6% gerne auf Vollzeitstellen beschäftigt wären (OECD 1998 : 36). Dies sei nach Eurostat im europäischen Vergleich ein sehr niedriger Prozentsatz. Nach anderen Angaben der OECD hat unfreiwillige Teilzeitarbeit in den Niederlanden in den 90er Jahren ab-

genommen, wogegen sie in der Bundesrepublik an Bedeutung gewonnen hat (OECD 1997b : 29). Insbesondere bei niederländischen Frauen ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die Teilzeit arbeiten möchten, fünfmal so hoch wie der Anteil der Teilzeitbeschäftigten, die gerne Vollzeit arbeiten möchten. Teilweise kann dieses Verhalten u.U. auch in einem geringen Angebot an Kinderbetreuungsplätzen begründet sein. Im Bereich der Geringzeitbeschäftigung gibt es allerdings auch eine Reihe von Frauen, die gerne länger arbeiten würden (CPB 1997 : 296). Bei Männern spricht die entsprechende Bilanz allerdings mit dem Faktor zwei zugunsten derjenigen, die lieber eine Vollzeitstelle hätten (vgl. OECD : 1998). Dies könnte auch damit zusammenhängen, daß Teilzeitbeschäftigung für den Wiedereinstieg arbeitsloser holländischer Männer in das Erwerbsleben mittlerweile eine überdurchschnittlich häufig genutzte Alternative darstellt (vgl. EC 1997 : 47 f); ist dieser wichtige Schritt bewältigt, wird u.U. später eine Ausweitung der Arbeitszeit angestrebt. Auch für Jugendliche ist der Einstieg ins Erwerbsleben über Teilzeitarbeit eine häufig gewählte Strategie; Teilzeitarbeit übt demzufolge auch eine wichtige Brückenfunktion in Beschäftigung aus.

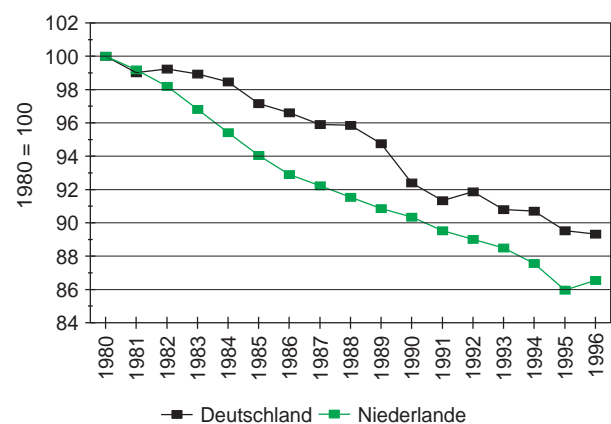
Zweifellos ist Teilzeitarbeit in den Niederlanden mittlerweile ein prägender Bestandteil der Erwerbstätigkeit. Die Verbindung von Familie und Beruf hat Doppelverdienerhaushalte zur Normalität werden lassen. Waren 1983 erst ein Zehntel aller Haushalte Doppelverdienerhaushalte, so sind es 1994 schon zwei Drittel gewesen (OECD 1998 : 36).

Es spricht insgesamt nur wenig dagegen, Teilzeitarbeit und Vollzeitarbeit als prinzipiell gleichwertig anzusehen; die Flexibilität der Arbeitnehmer und der Betriebe dürfte bei Teilzeitarbeit eher höher sein als bei Vollzeitarbeit. Überdies lassen sich bei Teilzeitarbeit auch Erwerbsarbeit und Aus- bzw. Weiterbildung sinnvoll kombinieren – ein Gesichtspunkt, der insbesondere für Jüngere von großer Bedeutung ist.

Arbeitszeit

Vor allem aufgrund des starken Anstiegs der Teilzeitarbeit ist lt. Eurostat die normalerweise pro Woche geleistete Arbeitszeit in den Niederlanden von 1983 bis 1995 deutlich schneller zurückgegangen als in Deutschland, obwohl auch hier der Rückgang im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoch war. Entsprechend lag die normalerweise pro Woche geleistete Arbeitszeit in den Niederlanden mit 32,8 Stunden (1996) um 5 Stunden unter der in Deutschland (Eurostat 1996 : 164-5). Entsprechend leisten in den Niederlanden Arbeitnehmer pro

Schaubild 3: Jährliche Arbeitsstunden je Erwerbstätigen



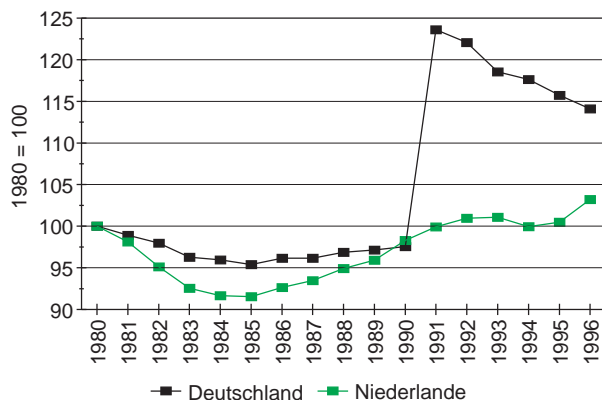
Ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: OECD (1997) und eigene Schätzungen

Jahr im Durchschnitt deutlich weniger Arbeitsstunden als ihre deutschen Kollegen. Für die Erwerbstätigen, für die keine originären niederländischen Zahlen vorliegen, ergibt sich – geschätzt – ein ähnlicher Befund (vgl. Schaubild 3). Wie in Abschnitt 4 gezeigt wird, hat diese ausgeprägtere Verkürzung der Arbeitszeit zu dem stärkeren Beschäftigungsanstieg in den Niederlanden vor allem in den 80er Jahren entscheidend beigetragen.

Trotz des vergleichsweise deutlicheren Rückgangs der durchschnittlich von den Erwerbstätigen pro Jahr geleisteten Arbeitsstunden ist das in den Niederlanden eingesetzte *Arbeitsvolumen* – umfassender Indikator für den gesamten Arbeits-einsatz in einer Volkswirtschaft – 1996 höher gewesen als 1980; bereits 1991 war das Niveau von 1980 wieder erreicht worden (vgl. Schaubild 4). Dieser Befund bestätigt, daß der niederländische Beschäftigungserfolg substantiell und nicht eine reine Arbeitsumverteilung gewesen ist. In der Bundesrepublik hat sich dagegen das geleistete Arbeitsvolumen in den 80er Jahren um 2 1/2 %, von 1991 bis 1996 sogar um fast 10 Prozentpunkte verringert; in den Niederlanden ist es dagegen von 1991 bis 1996 um 3,5 Prozentpunkte ausgeweitet worden.

Schaubild 4: Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen



Ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: OECD (1997) und eigene Schätzungen

Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung von Teilzeitarbeit überrascht es nicht, daß die Beschäftigungsquote auf der Basis von *Vollzeitäquivalenz* deutlich niedriger ist als die in Personen gerechnete Beschäftigungsquote, die bisher diskutiert worden ist. In vollzeitäquivalenter Rechnung lag 1996 die Beschäftigungsquote nach Angaben der Europäischen Kommission (EC 1997 : 117, 125) in den Niederlanden mit 51,5% um mehr als 5 Prozentpunkte unter der Deutschlands. 1990 betrug der Abstand dagegen noch mehr als 10 Prozentpunkte (Niederlande 50%, Deutschland 60,5%). Auch in vollzeitäquivalenter Reihung ist also in den Niederlanden die Beschäftigungsquote von 1990 bis 1996 weiter angestiegen. Wie beim Arbeitsvolumen zeigt sich auch hierin, daß die niederländische Beschäftigungsbilanz über jede Kritik erhaben ist.

2.2 Arbeitslosigkeitsindikatoren

Nationale Arbeitslosenquoten hängen sehr eng mit der jeweiligen Definition von Arbeitslosigkeit zusammen; sie wird

² 1. Weniger als zwei Stunden in der Befragungswoche gearbeitet, 2. in den vorhergehenden vier Wochen aktiv um Arbeit bemüht, 3. bereit, innerhalb der beiden folgenden zwei Wochen Arbeit aufzunehmen.

i.d.R. mit der Registrierung bei den Arbeitsämtern und/oder dem Bezug von Arbeitslosenunterstützungszahlungen verknüpft. Eine sog. standardisierte Arbeitslosenquote ergibt sich aufgrund der Definition der International Labour Office (ILO) in Genf. Erfüllen Personen die entsprechenden Kriterien², die in Arbeitsmarktbefragungen erhoben werden, so gelten sie als arbeitslos.

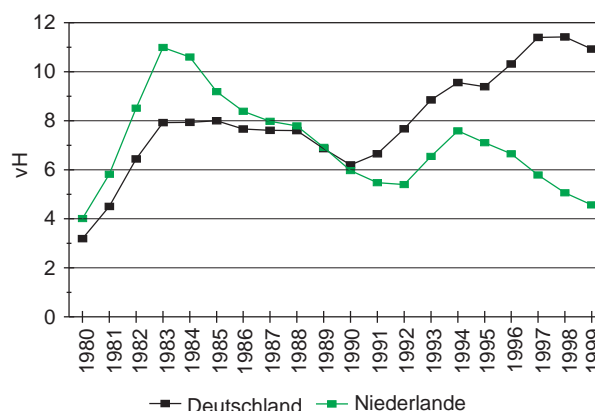
Tabelle 2: Standardisierte Arbeitslosenquoten

	1975	1983	1990	1996
Deutschland	3,5	7,7	4,8	9,0
Niederlande	4,3	9,7	6,2	6,3

Quelle: EC (1997, S. 117, 125).

Nach diesem standardisierten Indikator lag die Arbeitslosenquote in den Niederlanden von 1980 bis 1990 immer über der in der Bundesrepublik. Erst mit dem Beitritt der neuen Bundesländer hat sich hier ein Niveausprung und im Verlauf ein weiterer Anstieg ergeben, während in den Niederlanden die standardisierte Arbeitslosenquote 1996 etwa so hoch wie 1990 war – ein Niveau, das um ein gutes Drittel unter dem von 1983 liegt. Der Verlauf der Arbeitslosigkeit läßt sich anhand der Quoten registrierter Arbeitslosigkeit nachvollziehen (vgl. Schaubild 5).

Schaubild 5: Arbeitslosenquote*



* Registrierte Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.

Quelle: OECD (1997)

Jugendliche haben am Aufschwung des niederländischen Arbeitsmarkts partizipiert; gegenüber 1985 ist die Jugendarbeitslosigkeit in vH der Gesamtarbeitslosigkeit bis 1990 deutlich zurückgegangen, danach aber wieder angestiegen (vgl. Tabelle 3). Nach nationalen Angaben dürfte die Jugendarbeitslosigkeit 1997 weiter zurückgegangen sein. Jugendarbeitslosigkeit in vH der Jugendlichen, die bisher oftmals höher als bei den Erwachsenen gewesen war, dürfte diese mittlerweile unterschritten haben. Unbefriedigend ist nach wie vor die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit (länger als ein Jahr arbeitslos). Wie in der Bundesrepublik ist diese Quote viel zu hoch. Die Integration der Langzeitarbeitslosen ist nach wie vor schwierig und in beiden Ländern auf massive staatliche Unterstützung angewiesen. Vergewöhnlicht man sich den starken Rückgang der niederländischen Bezugsbasis – die Gesamtzahl der Arbeitslosen –, so hat sich die Situation für die arbeitslosen Jugendlichen und für die Langzeitarbeitslosen in den Niederlanden im Zeitverlauf entspannt.

Tabelle 3: Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit

		1985	1990	1996
		– in vH der Arbeitslosen –		
Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24jährige) in vH	D	10,3	7,8	9,6
	NL	13,1	13,7	11,5
Langzeitarbeitslose in vH der Arbeitslosen	D	53,7	46,0	47,8
	NL	58,8	47,1	49,0

Quelle: EC (1997, S. 117, 125).

Registrierte oder standardisierte Arbeitslosenquoten können das tatsächliche Ausmaß von Arbeitslosigkeit u.U. aus zwei Gründen unzutreffend ausweisen:

- Personen werden als beschäftigt eingestuft, die ohne weitgehende Subventionierung aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ansonsten arbeitslos wären;
- Personen werden nicht mehr als Erwerbspersonen eingestuft, deren Ausscheiden aus dem Kreis der Erwerbspersonen mit entsprechenden Transfers herbeigeführt worden ist.

Die Berücksichtigung dieser beiden Tatbestände würde einen umfassenden Vergleich der Arbeitslosensituation in verschiedenen Ländern erlauben. Er lieferte Aufschluß über versteckte Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung. Ein solcher umfassender Vergleich läßt sich aber nicht ohne weiteres realisieren. Er stößt an Informationsgrenzen und an methodische Grenzen. Die OECD versucht, solchen Aspekten durch ihr Konzept „erweiterter“ Arbeitslosigkeit Rechnung zu tragen. Sie hat dazu in ihren Länderberichten über die Niederlande Quantifizierungen vorgelegt (vgl. Tabelle 4). Danach ist die Quote erweiterter Arbeitslosigkeit (erweiterte Zahl der Arbeitslosen dividiert durch die entsprechend erweiterte Zahl der Erwerbspersonen, auf der Basis von Vollzeitäquivalenz berechnet) bis 1985 dramatisch angestiegen; auch Mitte der 90er Jahre bewegte sie sich immer noch auf einem ähnlichen Niveau.

Tabelle 4: „Erweiterte“ Arbeitslosigkeit, Niederlande, in vH einer „erweiterten“ Zahl von Erwerbspersonen*

	1980	1985	1990	1996
Arbeitslose	4,3	10,6	8,9	10,6
Inaktiv aufgrund				
– Sozialhilfe	1,9	2,8	2,5	2,2
– Frühverrentung	0,2	1,1	1,8	2,0
– Invalidität	12,3	10,8	11,2	10,0
Zusammen	12,3	14,7	15,5	14,2
Beschäftigt aufgrund				
– Arbeitsbeschaffung	1,2	1,2	1,2	1,2
– Maßnahmen für Jugendliche	–	–	0,2	0,6
Zusammen	1,2	1,2	1,2	1,8

* in Vollzeitaquivalenten.

Quelle: OECD (1998).

Diese Quote erweiterter Arbeitslosigkeit beleuchtet die Bereiche, wo sich über die normalerweise ausgewiesene hinaus noch weitere Arbeitslosigkeit verbergen könnte. Diese Bereiche müßten im einzelnen diskutiert werden. Die Auffassungen dürften beispielsweise darüber auseinandergelassen werden, ob die aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Beschäftigten nicht zu Recht als Erwerbstätige eingestuft werden. Be-

schränkt man sich auf den ersten Spiegelstrich – die Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen –, so ist unmittelbar auffällig, daß das niederländische Niveau erweiterter Arbeitslosigkeit in besonderer Weise durch die Inaktivierung aufgrund von *Invalidität* beeinflußt wird. Die Quantifizierungen der OECD sind allerdings als Obergrenzen anzusehen. Die Schätzungen über die unter den Beziehern von Invaliditätsleistungen möglicherweise enthaltene versteckte Arbeitslosigkeit gehen weit auseinander; sie reichen von 20 bis zu 50 Prozent (vgl. OECD 1998 : 63-64). Gleichwohl werden alle Invaliditätsleistungsbezieher von der OECD in die Quote erweiterter Arbeitslosigkeit einbezogen.

Unter den Maßnahmen zur Aussteuerung von Erwerbstätigen hat die Frühverrentung (VUT) in den 80er Jahren am stärksten zugenommen; insgesamt zeichnet sich bei dieser Form der „Inaktivierung“ erst seit kurzem ein sinkender Trend ab. Die Strategie einer Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen durch Frühverrentung, um die Arbeitslosigkeit abzufedern, ist auch in Deutschland verfolgt worden. Die Niveaus von Frühverrentungen im Bereich der 60- bis 65-Jährigen dürften sich in den Niederlanden und in der Bundesrepublik nicht stark unterscheiden.

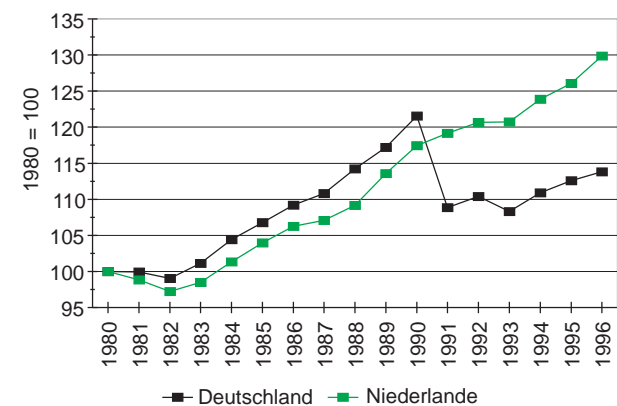
Die inhaltliche Anreicherung des Konzepts erweiterter Arbeitslosigkeit ist schon für die Niederlande schwierig; die Entwicklung eines Vergleichs mit der Bundesrepublik würde hier zu weit führen (vgl. dazu Schmid 1997 : 313 ff.). Die Beschäftigungsbilanz könnte in den Niederlanden vor allem aufgrund der enorm hohen Anzahl von Invaliditätsrentenbeziehern vergleichsweise stärker „geschönt“ sein als in der Bundesrepublik. Da sich seit 1990 das Niveau der erweiterten Arbeitslosenquote eher verringert hat, fällt die Beurteilung des niederländischen Beschäftigungstrends seit 1990 in „erweiterter“ Betrachtung keinesfalls schlechter aus als in den bisher verwendeten Kategorien.

2.3 Pro-Kopf-Einkommen

Zu einer möglichen Vorbildfunktion der Niederlande gehört neben der Dimension Beschäftigung auch der wirtschaftliche Erfolg aufgrund dieser Beschäftigung. Das Pro-Kopf-Einkommen dient in erster Näherung als Wohlstandsindikator beim Vergleich verschiedener Volkswirtschaften.

Von 1980 bis 1990 haben sich die Pro-Kopf-Einkommen in den Niederlanden und in der Bundesrepublik sehr ähnlich entwickelt – geringfügig schneller hier als dort. Mit der Vereini-

Schaubild 6: Pro Kopf-Einkommen*



* BIP/Bevölkerung; ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: OECD (1997)

gung hat sich dann nicht nur das Wohlstandsniveau Deutschlands schlagartig um rd. 10 vH verringert; auch die Expansion war in der Folgezeit deutlich langsamer als in den Niederlanden (vgl. Schaubild 6). Wie in Abschnitt 4 gezeigt wird, haben sich die Durchschnittseinkommen in den Niederlanden weniger stark erhöht als in der Bundesrepublik. Die Beschäftigungssteigerungen haben dies aber überkompensiert und waren entscheidend für die vergleichsweise stärkere Expansion des niederländischen Pro-Kopf-Einkommens.

3 Der niederländische Weg seit Anfang der 80er Jahre

Die Niederlande wollten sich Anfang der 80er Jahre mit einer klaren wirtschaftspolitischen Strategie aus einer schwierigen Situation befreien. Noch gravierender als andere Volkswirtschaften hatte die Stagnation in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und die zweite Ölpreiskrise die Niederlande in Mitleidenschaft gezogen. Aufgrund der Einnahmen aus der Gasförderung war die Disziplin der öffentlichen Haushalte stark unterhöhlt worden. Trotz des ölpreisgekoppelten Anstiegs der Gaseinnahmen mußten Steuern und Abgaben erhöht werden; gleichwohl stieg das lfd. Defizit der öffentlichen Haushalte bis Anfang der 80er Jahre auf knapp 7%; die Staatsausgaben lagen bei 60 vH des BIP, wozu der Anstieg von Arbeitslosigkeit und Invalidität deutlich beigetragen hatte. Die Arbeitslosenquote war auf 10% emporgeschwollen (vgl. hierzu CPB 1997 : 164 ff.).

1982 hat die neue Koalitionsregierung (Lubbers) eine Reorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik unter Betonung der Konsolidierung der Staatsfinanzen (Ausgabenbeschränkungen und nachfolgende Steuersenkungen) eingeleitet. Anfang 1983 ist die Geldpolitik auf die Stabilisierung des Gulden innerhalb der europäischen Währungsunion ausgerichtet und der Gulden an die D-Mark angekoppelt worden. Wichtiger Bestandteil der Regierungspolitik war eine Politik gemäßigter Lohnsteigerungen. Die Koppelung der Bezüge der öffentlich Bediensteten, der Sozialhilfeempfänger und der Mindestlöhne an die Verdienstentwicklung in der Privatwirtschaft ist bereits 1981 aufgehoben worden; Kürzungen der Sozialleistungen und der Beamtenbezüge sollten ein Signal zur Lohnzurückhaltung im Unternehmensbereich geben.

Diese Orientierung der Politik ist von der „Stiftung Arbeit (StvA)“, dem höchsten Koordinationsgremium der niederländischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, mit dem Abkommen von Wassenaar schließlich akzeptiert worden: „Die Wiederherstellung des wirtschaftlichen Wachstums, stabiles Preisniveau, Verstärkung der Konkurrenzkraft der Unternehmen und damit im Zusammenhang Verbesserung der Ertragslage“ wurden als unabdingbar für die strukturelle Verbesserung der Beschäftigungslage angesehen. Die StvA appellierte an die Tarifvertragsparteien, diese Politik zu unterstützen; insbesondere war sie der Auffassung, daß mittelfristig eine bessere „Verteilung der Arbeitsplätze“ notwendig sei, die aber nicht zu Kostensteigerungen führen dürfe. Verabredet wurden eine zurückhaltende Lohnpolitik und Arbeitszeitverkürzungen.

In den bisherigen anderthalb Jahrzehnten ist diese Linie moderater Lohnabschlüsse und einer Arbeitszeitumverteilung im wesentlichen beibehalten worden. 1991 hat die Regierung dies erneut eingefordert, als die Lohnsteigerungen anzogen. 1993 ist mit Einschnitten in das System der Invaliditätsrenten ein Signal für Änderungen im Sozialversicherungssystem gegeben worden. Nach dem Regierungswechsel 1994 (Kok) ist dieser Umbau des Sozialstaates weiter betrieben worden; neben institutionellen Reformen und Deregulierung ist vor al-

lem das Problem der hohen Inaktivität und der entsprechenden Sozialleistungen in das Zentrum der Politik gerückt worden. Die Inaktivitäts-/Aktivitätsrelation lag Anfang der 90er Jahre bei mehr als 80 vH. Einschnitte in soziale Leistungen, insbesondere die Arbeitsunfähigkeitsversicherung, und eine stärkere Ausrichtung der Politik auf Aktivierung sind von den Sozialpartnern – trotz aller Opposition – schließlich akzeptiert worden. Im folgenden seien einige Besonderheiten und Änderungen des Beschäftigungs- und Sozialsystems skizziert.

3.1 Beschäftigungssystem

Institutionen des Lohnfindungsprozesses

Ein wesentlicher Unterschied zur Bundesrepublik ist in den Niederlanden die hohe Bedeutung der Institutionen für den Informationsfluß und die Verhandlungen zwischen den für das Arbeitsmarktgeschehen zentralen Akteuren – den Arbeitgeberverbänden, den Gewerkschaften und der Regierung. Als erstes ist hier der bilaterale Dialog zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in der „Stiftung Arbeit“ (StvA) zu nennen. Sie ist die zentrale Plattform in den jährlichen Lohnverhandlungen; in ihr werden die Standpunkte der einzelnen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gebündelt, wobei die Konsultationen mit der Regierung berücksichtigt werden. Das Regierungsmemorandum und die makroökonomischen Vorlagen des Zentralen Plan-Behörde (CPB) bilden die Grundlage für die Sichtweisen der Spitzenverbände. Führen die Verhandlungen zum Erfolg, so wird ein „Central Akkoord“ (CA) abgeschlossen.

Dieser CA bildet die Grundlage für die tatsächlichen Tarifverhandlungen, die dezentral auf Wirtschaftszweig- und Unternehmensebene stattfinden. Sie orientieren sich am CA, berücksichtigen gleichwohl regionale und sektorale Unterschiede. Dabei spielen auf Branchenebene öffentlich-rechtliche Organisationen der Sozialpartner, die Waren- und Wirtschaftsrate (PBO), eine wichtige Rolle. Die Tarifverträge (CAO) betreffen innerhalb der vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen, aber auch „soziale Ziele“.

Konsultationen und Verhandlungen zwischen den Beteiligten haben demnach ein höheres Gewicht als in der Bundesrepublik. Die Mischung von Zentralität und Dezentralität ist ein interessantes Spezifikum der Niederlande. Insgesamt sind sie mit dieser Organisation der Lohnfindung gut gefahren. Streiks spielen in den Niederlanden eine ähnlich geringe Rolle wie in Deutschland (vgl. MEA 1997 : 189). Die Arbeitsbeziehungen sind sehr stabil.

Die Stellung der Regierung im Prozeß der Lohnbildung ist gesetzlich und institutionell wesentlich stärker als in Deutschland. Auf der Grundlage des Lohnbestimmungsgesetzes von 1970 kann die Regierung in den Lohnbildungsprozeß eingreifen. Bis Anfang der 80er Jahre hat sie hiervon häufiger Gebrauch gemacht und die freien Lohnverhandlungen suspendiert. Obwohl 1987 die vollständige Vertragsfreiheit der Tarifpartner hergestellt worden ist, darf die Regierung immer noch im Falle eines nationalen Notstandes intervenieren (zu den Einzelheiten BIR 1997 : 24 und 34 ff.). Die Regierung kann sich allerdings auch dann einmischen, wenn in der StvA kein Zentralakkord (CA) erreicht wird. Außerdem hat sie im Rahmen der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVV) von Tarifverträgen die Möglichkeit, tarifvertragliche Festlegungen als nicht bindend zu erklären, beispielsweise wenn sie nicht im öffentlichen Interesse sind. 1991 hat die Regierung

die Lohnsteigerung als unverhältnismäßig eingestuft. 1994 ist in den Koalitionsvereinbarungen die Absicht enthalten, eine AVV dann nicht vorzunehmen, wenn die unterste Tariflohngruppe zu hoch gesetzt wird und dadurch eine Behinderung der Beschäftigung in diesem Lohnsegment drohe. In beiden Fällen haben die Spitzenverbände auf diese Signale entsprechend reagiert.

Institutionell ist die dreiseitige Abstimmung zwischen der Regierung und den Tarifvertragsparteien nach wie vor fest verankert, auch wenn hier einige Liberalisierungsschritte stattgefunden haben bzw. geplant sind. Zu nennen ist vor allem der Sozial-Ökonomische Rat (SER), ein seit 1951 bestehendes drittelparitätisch besetztes Gremium, wobei die Krone (Regierung) durch von ihr benannte Experten – das „öffentliche Interesse“ – vertreten ist. Bis 1995 war die Regierung gesetzlich verpflichtet, den SER in allen wichtigen sozialen und ökonomischen Fragen zu konsultieren. Auch wenn dies in eine Kann-Bestimmung geändert worden ist, ist der SER nach wie vor das zentrale Bindeglied in dem umfassenden dreiseitigen Beratungsprozeß. Allerdings soll seine Überwachungsfunktion gegenüber den öffentlich-rechtlichen PBO abgebaut und gleichzeitig die Stellung der PBO neu geordnet werden. Insgesamt kann diese Entwicklung als eine Ablösung der Staatsintervention in die Lohnverhandlungen durch eine zentral gesteuerte Lohnpolitik charakterisiert werden; sie ist seit mehr als 1½ Jahrzehnten auf Lohnzurückhaltung ausgerichtet.

Gesetzlicher Mindestlohn

Grundlage ist das Gesetz über Mindestlohn und Mindesturlaubsgeld (WMM 1968, 1974). Arbeitnehmer zwischen 23 und 65 Jahren – mit 32 Arbeitsstunden pro Woche – haben Anspruch auf Lohn in Höhe eines sicheren Existenzminimums (plus Urlaubsgeldanspruch). Teilzeitbeschäftigte haben anteiligen Anspruch. Der Mindestlohn für Jugendliche von 16 bis 22 Jahre ist altersabhängig anteilig gestaffelt. Der gesetzliche Mindestlohn hat deswegen eine so hohe Bedeutung, weil an ihn der Mindestbetrag der Arbeitslosenunterstützung gekoppelt ist; auch das Niveau von Sozialhilfe bestimmt sich nach dem Netto-Mindestlohn. Aufgrund des Abstandsgebots beeinflusst er auch die untersten Tariflohngruppen.

Der gesetzliche Mindestlohn soll prinzipiell entsprechend den Tarifierhöhungen angehoben werden. Dieses Prinzip ist aber de facto kaum befolgt worden; der Mindestlohn ist in den 80er Jahren tatsächlich nominal weniger stark gestiegen als die Tariflöhne. 1992 hat zwar ein Gesetz über die Aussetzung von Indexierungen (WKA) erneut das Prinzip bestätigt, daß der gesetzliche Mindestlohn und die soziale Grundhilfe an die Entwicklung der durchschnittlichen Tariflohnentwicklungen gekoppelt sind. Die Anwendung dieses Prinzips kann aber ausgesetzt werden bei übermäßigen Lohnsteigerungen und/oder einem übermäßigen Anstieg der Zahl derjenigen, die Lohnersatzleistungen (einschl. soziale Grundhilfe) beantragen. Seit 1994 gilt als einziges Kriterium die sog. „Inaktivität-/Aktivität-Relation“ – kurz die I/A-Relation; sie gibt die Anzahl der Einkommensersatzleistungsjahre als Prozentsatz der Anzahl der Erwerbstätigenjahre an. Nur solange diese Relation unterhalb eines von der jeweiligen Regierung bestimmten vorgegebenen Niveaus bleibt, steigt der gesetzliche Mindestlohn wie der durchschnittliche Tariflohn. Nach Angaben des SZW sind die Tariflöhne von 1986 bis 1995 um durchschnittlich 2,1 vH, der Mindestlohn jedoch nur um 0,9 vH pro Jahr erhöht worden. 1996 und 1997 hat erstmals

seit langer Zeit die Erhöhung des Mindestlohns wieder der Tariflohnentwicklung entsprochen.

Im internationalen Vergleich ist der Mindestlohn in den Niederlanden immer noch sehr ansehnlich. Er betrug 1997 pro Monat 2 217 Hfl plus 8 vH Urlaubsgeld (177 Hfl), zusammen also 2 394 Hfl; pro Jahr sind das immerhin 28 228 Hfl. Der gesetzliche Mindestlohn entspricht in den Niederlanden etwa der Hälfte, in den USA weniger als 40% des Durchschnittslohns (vgl. OECD 1997a : 13).

Lohndifferenzierung

Niedriglohntarife in der Nähe des Mindestlohns werden in den Niederlanden als notwendig erachtet, um niedrigqualifizierten und langzeitarbeitslosen Arbeitssuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt offenzuhalten. Diese Zielsetzung, die untersten Tariflohngruppen näher an den Mindestlohn heranzuführen, ist in den letzten Jahren umgesetzt worden; dies bestätigt ein vor kurzem vorgelegter Bericht des Arbeitsinspektors (vgl. inforMiSEP : 33 f.). Die Verringerung des Abstandes zwischen unteren Tariflohngruppen und gesetzlichem Mindestlohn wird in den Niederlanden zunehmend durch Öffnungsklauseln in Tarifverträgen ermöglicht. Gegenwärtig enthalten zwei Drittel aller neu abgeschlossenen Tarifverträge solche Öffnungsklauseln; allerdings dürfte die Anzahl der Arbeitnehmer, die unter diesem Regime arbeiten, relativ gering sein (vgl. OECD 1998 : 61 - 62).

Auf der anderen Seite erlaubt das Gesetz zur Reduzierung von Steuern und Sozialbeiträgen (WVA) den Arbeitgebern, Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung zu reduzieren, wenn sie Niedrigverdiener, die höchstens 15% mehr als den Mindestlohn verdienen, oder Langzeitarbeitslose einstellen. Im Falle der Niedrigverdiener beträgt die Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge 28%, bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen sogar 93%. Hinzu kommen Steuererleichterungen: SPAK für Niedrigverdiener und VLW für Langzeitarbeitslose. Die spezielle Steuererleichterung SPAK ist Anfang 1998 auf 3660 Hfl verdoppelt worden. Die effektiven Arbeitskosten können damit unter den Mindestlohn gedrückt werden.

Beendigung von Arbeitsverträgen

In den Niederlanden ist der Kündigungsschutz strenger geregelt als in Deutschland. Neben allen Unterschieden im Detail (Konsultationsverfahren, Fristen, Abfindungen und allen komplexen Einzelheiten in bezug auf Einzel- und Massentlassungen – genauer hierzu vgl. NEI 1996 : 79 ff.) ist vor allem hervorzuheben, daß in den Niederlanden eine Entlassung nur möglich ist, wenn ein Gericht oder der Regionaldirektor der Staatlichen Arbeitsverwaltung (PES) zustimmt. Dieses Verfahren impliziert extensive Konsultationsverfahren und i.d.R. erhebliche Fristen, bis Kündigungen tatsächlich wirksam werden. Der Kündigungsschutz in den Niederlanden gilt auch für kleinere Unternehmen, für die er in der Bundesrepublik eingeschränkt ist. Eine Änderung und Aufweichung des niederländischen Kündigungsschutzrechtes ist in Vorbereitung; die Kündigungsfristen sollen verkürzt werden.

Flexible Beschäftigungsverhältnisse

In den Niederlanden, so wird übereinstimmend geschätzt, ist der Anteil der „flexiblen“ Beschäftigung – im wesentlichen befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Arbeitsverträge mit einer variablen Anzahl von Arbeitsstunden – wesentlich

höher als in anderen Ländern. Mitte der 90er Jahre betrug der Anteil „flexibler“ Beschäftigung in den USA nur 2 vH, im UK 7 vH, in Deutschland 10 vH, in den Niederlanden 12 vH und in Schweden 14 vH. Dabei dürfte der deutsche Anteil aufgrund der Auszubildenden, die einbezogen sind, überhöht sein. Der niederländische Anteil ist im Zeitraum 1987 bis 1996 von 8 auf 12 vH gestiegen (CPB 1997 : 296 ff.). Im Prinzip wird hiermit der Anteil der Beschäftigten ohne „Standard“-Arbeitsvertrag gemessen. Dies kann als Reaktion auf die Regulierungsdichte des „Standard“-Arbeitsvertrages interpretiert werden: Je weitreichender die Arbeitnehmerschutzrechte in einer Volkswirtschaft sind, desto höher ist der Anteil flexibler Beschäftigung.

Neben dem Kündigungsschutz spielt in diesem Zusammenhang die Begrenztheit von Probezeiten eine Rolle. Niederländische Unternehmen nutzen befristete Beschäftigung, um vor der Festanstellung die Arbeitnehmer zu begutachten und die ungeeigneten „auszusieben“ (screening); nach Festeinstellung ist eine Trennung aufgrund der Kündigungsschutzregeln mit Abfindungskosten verbunden. Erstaunlich hoch ist der Anteil der befristet Beschäftigten, die anschließend fest eingestellt werden – etwa zwei Drittel (vgl. CPB 1997 : 299).

(Zeit-)Leiharbeit wird im Vergleich zu befristeter Beschäftigung stärker zur Abdeckung von Auftragsspitzen und zur Überbrückung vorübergehender Personalengpässe (Krankheit, Kündigungen) genutzt; die Quote der sich hieran anschließenden Festeinstellungen ist relativ niedrig. Zeitarbeitsagenturen spielen in den Niederlanden eine viel größere Rolle als in anderen Ländern. Zeitarbeit dürfte in den Niederlanden mit 3 vH der Beschäftigten 10mal stärker verbreitet sein als in Deutschland.

Die generelle politische Zielrichtung einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat sich in einer Reihe von Schritten zur Modifizierung weiterer Arbeitnehmerschutzrechte in den Niederlanden manifestiert; in diesem Zusammenhang ist auch das Gesetz „Flexibilität und Sicherheit“ von 1997 zu nennen, das auf der einen Seite aufeinanderfolgende befristete Verträge zuläßt und Kündigungen erleichtert, auf der anderen Seite aber auch die soziale Absicherung „flexibler“ Beschäftigung erhöht – beispielsweise für Arbeitnehmer, die länger bei einer Zeitarbeitsfirma beschäftigt sind. Es wird also die Strategie verfolgt: flexible Beschäftigung soll expandieren, gleichzeitig ist aber für ihre soziale Absicherung zu sorgen.

Arbeits- und Betriebszeiten

Der generelle Arbeitszeittrend ist in Abschnitt 1.1 behandelt. In beiden Ländern sind vor nicht allzu langer Zeit die Arbeitszeitregelungen geändert worden; die Zielrichtung – Erleichterung der Nacht- und Wochenendarbeit, stärkere Variationsmöglichkeit der Arbeitszeit entsprechend den betrieblichen Erfordernissen und stärkere Verlagerung der Entscheidung hierüber auf die betriebliche Ebene – war in beiden Ländern ähnlich.

Der Zusammenhang von Arbeits- und Betriebszeiten ist hierbei ein wichtiger Aspekt. Schichtarbeit und andere Formen einer zeitlichen Versetzung von Arbeitszeiten haben zur Folge, daß Arbeitnehmer u.U. zu ungewöhnlichen Zeiten arbeiten müssen. Nachtarbeit und Sonntagsarbeit sind am gravierendsten, da sie gesundheitliche und soziale Belange betreffen.

Nach einer EU-Erhebung im Jahr 1994 lagen nach dem sog. Beschäftigungskonzept die Betriebszeiten in den Niederlan-

den mit 69 Stunden pro Woche deutlich über denen Westdeutschlands mit 61 Stunden. Der EU-Durchschnitt wird mit 68 Stunden ermittelt (vgl. European Economy 1995). Hieraus läßt sich aber nicht einfach auf einen Standortvorteil der Niederlande in dieser Hinsicht schließen (vgl. Stille 1995). Die Asynchronität der konjunkturellen Situation ebenso wie Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur beeinflussen Niveauvergleiche in erheblichem Maß. Unterschiede in den Branchen- und Betriebsgrößenstrukturen sind bei einem internationalen Vergleich explizit zu berücksichtigen. Die Rahmenbedingungen für variable Arbeitszeiten dürften in der Bundesrepublik eher etwas flexibler sein als in den Niederlanden (so CPB 1997 : 291).

Arbeitsmarktpolitik

In beiden Ländern ist die Arbeitsmarktpolitik gut ausgebaut; in der Bundesrepublik hat sie vor allem mit der Vereinigung ihre Bewährungsprobe bestanden und erheblich an Bedeutung gewonnen. In den Niederlanden hat lange Zeit die sog. passive Arbeitsmarktpolitik (Lohnersatzleistungen) dominiert; seit Mitte der 80er Jahre sind hier Einschränkungen vorgenommen worden und seit Anfang der 90er Jahre wird die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik als bewußte Strategie verfolgt. Diese Schritte einer Modernisierung sind auch als Reaktion darauf zu sehen, daß die Niederlande teilweise Nachholbedarf beispielsweise gegenüber der als effizienter eingeschätzten deutschen Arbeitsverwaltung hatten (vgl. hierzu auch Schmid 1997, S. 318 ff.). Zu erwähnen sind hier beispielsweise

- die Rahmenregelung zur Integration in das Arbeitsleben (KRA 1990),
- Stellenpools (BP 1990) für Langzeitarbeitslose, die auf dem normalen Arbeitsmarkt als nicht mehr integrierbar eingeschätzt werden:
- das Jugendbeschäftigungsgarantiegesetz (JWG 1991), das langzeitarbeitslosen Jugendlichen Berufsbildung und -erfahrung vermitteln soll, um ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen.

Mit Antritt der Regierung Kok 1994, die „Arbeit, Arbeit, Arbeit“ auf ihre Fahnen geschrieben hatte, ist die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter ausgebaut und die Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen sowie ihr Zusammenhang mit dem Sozialhilfesystem verbessert worden. Beispielfhaft seien hier folgende Maßnahmen jüngerer Datums genannt (vgl. hierzu BIR 1997):

- Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose (Bananenplan 1 (1995) und 2 (1997)), mit befristetem und experimentellem Charakter;
- das erwähnte Gesetz zur Reduzierung von Steuern und Abgaben der Arbeitgeber (WVA, 1995) zur zusätzlichen Einstellung von niedrig bezahlten Arbeitnehmern, Langzeitarbeitslosen sowie Auszubildenden (VO) und bestimmten Studierenden (OIO und AIO);
- das Gesetz über geschützte Beschäftigung (WSW 1997); es zielt auf die Beschäftigung von arbeitsfähigen, mental oder physisch behinderten Personen in kommunal betriebenen „geschützten Werkstätten“ und den Erhalt oder die Wiederherstellung ihrer Erwerbsfähigkeit;
- das Gesetz über die Beschäftigung von Arbeitssuchenden (WIW 1998), das die Stellenpools sowie das JWG ablöst, bestimmte Instrumente und Mittel des Sozialhilfegesetzes von 1996 übernimmt und zusammenfaßt (inforMiSEP 1998 : 20 f.). Es zielt auf die (Re-)Integration von Arbeitslosengeldbezie-

hern, Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen. Mit einem den Kommunen zur Verfügung gestellten „Arbeitsfonds“ können diesen Personengruppen „maßgeschneiderte“ Arbeitserfahrungs- bzw. Berufsbildungsplätze angeboten werden;

– auf die Integration Niedrigqualifizierter zielt eine Verordnung von 1998, die auf einem vorausgehenden Experiment beruht; Reinigungsdienste für private Verbraucher werden subventioniert, wenn hierzu un- oder niedrigqualifizierte Langzeitarbeitslose eingesetzt werden.

Zur Beurteilung der Inhalte der Arbeitsmarktpolitik wird häufig das Kriterium herangezogen, welchen Anteil die „aktiven“, d.h. auf Beschäftigung zielenden, an allen Maßnahmen haben (gemessen in Personen bzw. Geldbeträgen). Als „passiv“ werden im wesentlichen Lohnersatzleistungen eingestuft. Dieser Anteil (Aktivitätsgrad) lag in der Bundesrepublik 1985, 1989 und 1995 jeweils deutlich höher als in den Niederlanden, wo der Aktivitätsgrad von 1985 bis 1995 allerdings etwas gestiegen, während er in der Bundesrepublik nach der Vereinigung gesunken ist. Als Anteil des BIP gerechnet, waren 1995 in Deutschland die Ausgaben für aktive und in den Niederlanden die für passive Arbeitsmarktpolitik höher als im Nachbarland, obwohl in der Bundesrepublik die Passiv-Ausgaben gegenüber 1989 um fast einen ganzen Prozentpunkt auf mehr als 2 vH des BIP angestiegen waren (vgl. hierzu im einzelnen: Auer 1997 : 4 ff.).

Neben Inhalt und Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist seit Anfang der 90er Jahre gleichzeitig die Struktur und Funktionsweise der öffentlichen Dienstleistungen in diesem Bereich modernisiert worden. Der zentralstaatliche Einfluß ist reduziert worden. Beispielsweise wurde die staatliche Arbeitsverwaltung (PES) 1991 aus dem SZW (Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung) ausgegliedert. Der zentrale Rat für die Arbeitsverwaltung (CBA) formuliert nach wie vor Richtlinien und Reichweite der Politik, die Entscheidungsprozesse sind aber stark dezentralisiert. Neben dem PES wurde die halb-staatliche Arbeitnehmerüberlassungsagentur (START) etabliert.

Mittlerweile ist das Vermittlungsmonopol von PES gefallen. Generelles Ziel ist, eine marktwirtschaftliche Konkurrenzsituation zwischen den Arbeitsvermittlern herzustellen. Unternehmen können die „beste und billigste“ Arbeitsvermittlung wählen. Die staatlichen Verwaltungen erhalten nur noch Beiträge in Abhängigkeit von ihren Bemühungen, die Unterstützungsempfänger wieder in Lohn und Brot zu bringen.

Eine Reihe von weiteren Reformschritten und Gesetzen ist in den Niederlanden auf den Weg gebracht bzw. konzipiert worden. Sie betreffen eine engere Kooperation von PES mit den Institutionen des Sozialversicherungssystems und kommunalen Stellen. Das WIW hat die Stellung der Kommunen bei der praktischen Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestärkt. Neben Effizienz der Arbeitsmarktpolitik soll auch die Effizienz der Kontrollen und Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsplatzangebots erhöht werden. Mit dem neuen Sozialversicherungs-Organisationsgesetz (OSV 1997) soll die Hürde für den Mißbrauch durch eine engere Kooperation von Leistungs- und Umsetzungsinstitutionen erhöht werden. In einem Lenkungsausschuß „Kooperation Arbeit und Einkommen“ (SWI) soll u.a.

- die Arbeitsmarktpartizipation von Sozialhilfeempfängern erleichtert werden;
- die Kommunikation zwischen PES und Sozialversicherungsleistungen auszahlenden Institutionen verbessert und damit die Kontrolle erhöht sowie Doppelarbeit verringert werden (vgl. OECD 1998 : 63 f.)

3.2 Sozialsystem

Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ist für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, auf der Ausgaben- ebenso wie auf der Einnahmenseite, und damit für das Anfang der 80er Jahre gesteckte Ziel einer Konsolidierung des Staatshaushaltes bedeutsam. Darüber hinaus bestehen enge Verbindungen zum Beschäftigungssystem. Hierauf beschränken sich die folgenden Informationen.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Das „Gesetz über die Arbeitslosigkeit“ (WW) sichert alle Personen gegen das Arbeitsloskeitsrisiko, die in dem Zeitraum von 39 Wochen vor der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Wochen beschäftigt waren. Unter diesen Bedingungen erhält ein Arbeitsloser als Basisleistung 70% des Mindestlohns für maximal 6 Monate (vgl. BIR 1997 : 40). Unter bestimmten Bedingungen, die 1995 verschärft worden sind (erwerbstätig an mindestens 52 Tage in vier Jahren des Fünfjahreszeitraums vor der Arbeitslosigkeit), erhalten Arbeitslose Ergänzungsleistungen, die die Ersatzleistungen auf 70% des letzten Einkommens anheben. Sie werden mindestens 6 Monate und höchstens 5 Jahre lang gewährt. Bei fortdauernder Arbeitslosigkeit können Arbeitslose nochmals 2 Jahre lang die Basisleistung erhalten. Falls die Lohnersatzleistungen, zuzüglich weiterer Haushaltseinkommen – aber nicht Vermögen –, je Haushaltsmitglied geringer als das gesetzliche Mindesteinkommen sind, wird nach dem Zusatzleistungsgesetz (TW) eine nach bestimmten Kriterien gestaffelte weitere Unterstützung gewährt.

1995 war die durchschnittliche Absicherung einer arbeitslosen Person in den Niederlanden deutlich höher als in der Bundesrepublik (vgl. Schmid 1997). 1996 haben durchschnittlich 427.000 Personen WW-Unterstützung erhalten – mehr als die Jahre zuvor – und 99.000 nach TW weitere Unterstützung.

Zu erwähnen ist noch das Gesetz über die Einkommensversorgung älterer oder teilerwerbsfähiger, vormalis arbeitsloser Personen (IOAW), das ein Einkommen in Höhe des Mindesteinkommens garantiert, falls die Höchstdauer der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung überschritten ist; dieses Gesetz kommt beispielsweise Arbeitslosen im Alter von 50 bis 57^{1/2} Jahren nach Ablauf der WW-Unterstützung zugute³. Personen, die älter als 57^{1/2} Jahre sind, können Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bis zum Erreichen des Rentenalters beziehen, ohne als arbeitslos registriert sein zu müssen. Dies stellt eine Alternative zur Frühverrentung dar.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik war weitgeübte Praxis, daß Unternehmen Arbeitnehmer mit 55 Jahren entlassen und ihre Arbeitslosenbeträge aufgestockt haben. Dies war für die niederländischen Unternehmen auch deswegen attraktiv, weil der Zugang zur Invaliditätsrente erschwert und verteuert worden ist (vgl. hierzu OECD 1998 : 96 ff.). Die Regierung, die bis 1994 diese Praxis offiziell unterstützte, hat seither versucht, die (Aus-)Nutzung der Arbeitslosenversicherung für Ältere zu unterbinden. Älteren Arbeitslosen, die ein Arbeitsplatzangebot ablehnen, kann die Arbeitslosenunterstützung

³ Ähnliche Leistungen werden unter bestimmten Bedingungen aufgrund eines Gesetzes (IOAZ) auch älteren, vormalis *selbständigen* Personen gewährt (1996: 4.000).

vollständig und auf Dauer gestrichen werden. Gleichwohl ist nach Ansicht der OECD die Gefahr der Ausnutzung der Arbeitslosenversicherung für Ziele des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsleben noch nicht gebannt; die OECD schlägt eine Differenzierung der Beiträge danach vor, in welchem Ausmaß die Unternehmen ältere Beschäftigte in den Betrieben halten.

Renten

Die Alterssicherung hat einen dreiteiligen Aufbau:

- eine öffentliche Altersgrundrente, die unabhängig von Beitragszahlungen ist und nur knapp oberhalb der Sozialhilfe liegt;
- Berufsrenten aufgrund betrieblicher Pensionsansprüche;
- private Zusatzversicherung.

Die Höhe der niederländischen Grundrente wird nach Lebensumständen differenziert. Alleinlebende erhalten eine höhere Grundrente als Zusammenlebende. Ein Vorteil der Grundrente ist, daß auch für Personengruppen mit niedrigen Einkommen und/oder instabilen Erwerbstätigkeitsphasen das Existenzminimum gesichert ist. Insofern sind Probleme des Übergangs in Sozialhilfe, des moral hazard und der Abgabenbelastung für Niedrigeinkommen geringer als in Deutschland. Viele Beobachter sehen hierin einen der Gründe für die starke Zunahme flexibler Beschäftigung und Teilzeit-Beschäftigung in den Niederlanden. Das zweite Standbein, die tarifvertraglich abgesicherten und aufgrund des Regulierungsrahmens unabdingbaren betrieblichen Berufsrenten, führt zu einem relativ ausgeglichenen intergenerationalen Risikoausgleich (vgl. hierzu ausführlicher CPB 1997 : 236 ff.).

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang noch Leistungen aus der Frühverrentung (VUT). Die Anzahl dieser Leistungsempfänger ist von rund 100 (1988) auf rund 150 Tausend im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1996 gestiegen. Hinzu kommen seit 1992 noch rd. 25 000 Personen – vor allem im öffentlichen Sektor –, die von Regelungen eines vorgezogenen Ruhestandes profitieren.

Invalidität

Neben Invaliditätsrenten (AWW) wird auch Invaliditätsunterstützung – nach deutscher Terminologie sowohl bei Arbeits- als auch bei Erwerbsunfähigkeit – gewährt (WAO). Diese Leistungen sind in den 80er Jahren zunehmend auch Antragstellern unter 50 Jahren gewährt worden. 1993, als es im Kulminationspunkt über 900 000 Invaliditätsleistungsbezieher gab, waren mehr als 45% jünger als 50 Jahre. Nach Auffassung der niederländischen Regierung und internationaler Beobachter stellt die hohe Zahl der Bezieher von Invaliditätsleistungen seit langem ein bedenkliches Maß an Inaktivität dar. Vor allem der Gesichtspunkt, daß die finanziellen Lasten von den aktiven Erwerbspersonen getragen werden müssen, hat der Forderung zur Reduzierung des Umfangs dieses Personenkreises Nachdruck verliehen.

Mit dem Gesetz von 1993 (TBA) sollte die Inanspruchnahme von Leistungen zurückgedrängt werden. Dazu wurde das Kriterium der „passenden und zumutbaren Arbeit“ weiter gefaßt. Die Geldleistungen wurden eingeschränkt, indem die Höhe der Leistungen vom Alter des Anspruchsberechtigten abhängig gemacht wurden. Sie wurden überdies auf fünf Jahre begrenzt, wonach eine Überprüfung des Gesundheitszustandes und der Zumutbarkeit von Arbeit stattfindet. Diese Überprüfung hat schon zu einer (leichten) Abnahme der Zahl der Lei-

stungsbezieher geführt; der Rückgang resultiert teilweise auch aus einer Verringerung des Zustroms neuer Leistungsbezieher aufgrund der Verschärfung der Kriterien. Allerdings ist nach der Untersuchung des SZW 1994 nur ein Fünftel der durch Überprüfung aus der WAO herausgefilterten Personen wieder in Beschäftigung zurückgekehrt; jeweils ein Drittel nahm Leistungen anderer Sozialversicherungsträger in Anspruch oder hat sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen, ohne andere Leistungen in Anspruch zu nehmen (vgl. hierzu ausführlich: OECD 1998 : 83 ff.).

Im September 1997 ist ein Gesetzentwurf zur verbesserten beruflichen Eingliederung bzw. Wiedereingliederung Arbeitsbehinderter (REA) ins Parlament eingebracht worden; vorgesehen sind „Einstellungsbudgets“ für Arbeitgeber, die Ausweitung der Wiedereingliederungsbeihilfen und andere Maßnahmen, von denen erhofft wird, daß sie zu einer zusätzlichen Beschäftigung von 6.500 Arbeitsbehinderten pro Jahr führen (vgl. inforMISEP 1997 : 27 ff.).

Ein neues Gesetz (PEMBA), das Anfang 1998 in Kraft trat, hat den Finanzierungsmodus der Invaliditätsleistungen geändert; nur noch Unternehmen zahlen Beiträge zum WAO-System; AWW ist eingestellt worden. Die Arbeitnehmer werden vollständig von Beiträgen befreit. Diese Lastenverschiebung wird anderweitig finanziell voll kompensiert. Um die Prävention von Invalidität oder die Wiedereingliederung von WAO-Leistungsbeziehern in den Unternehmen zu fördern, können alle Arbeitgeber neben einem obligatorischen Basisbeitrag einen differenzierten Beitrag zur WAO entrichten; die Höhe dieses Beitrags wird nach dem Invaliditätsrisiko des Unternehmens festgesetzt. Unternehmen sollen damit finanziell angereizt werden, gute Arbeitsbedingungen zu schaffen und den Zugang zur WAO zu verringern (Prävention) und/oder Arbeitsbehinderte einzustellen bzw. in Beschäftigung zu halten ((Wieder)-Eingliederung).

Die Basisbeiträge sollen die Finanzierung von Langzeitinvalidität (länger als 5 Jahre), die differenzierten Beiträge die Finanzierung der Invaliditätslasten in den ersten fünf Jahren abdecken. Während der Basisbeitrag gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist, brauchen die Unternehmen den differenzierten Beitrag nicht zu entrichten. Sie können das Risiko der ersten fünf Jahre selbst tragen und sich dagegen privatwirtschaftlich versichern.

Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Solche – privatwirtschaftlich orientierten – Wettbewerbselemente sind ebenfalls in das System der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (ZW) eingeführt worden. Die Niederlande sind noch 1990 als der „Kranke Mann“ Europas bezeichnet worden; nicht nur die Invalidität war enorm hoch, auch der Krankenstand war weit überdurchschnittlich. Arbeitgeber sind seit 1994 verpflichtet, in den ersten sechs Wochen von Krankheit dem Arbeitnehmer 70 vH des letzten Lohnes zu zahlen (kleinere Unternehmen zwei Wochen). Seit 1. März 1996 verpflichtet das Bürgerliche Gesetzbuch Arbeitgeber zur Fortzahlung in Höhe von 70% des letzten Lohns sogar bis zu maximal 52 Wochen. Für bestimmte Arbeitnehmer gehen allerdings die beiden ersten Krankheitstage zu ihren Lasten (vgl. BIR 1997 : 26).

Um die Anreizstrukturen zu verbessern, ist das System 1994 teilweise privatisiert worden. Unternehmen konnten sich leichter vom öffentlichen ZW befreien lassen (vgl. hierzu ausführlich OECD 1998 : 90 ff.). 1996 ist die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall fast vollständig privatisiert worden. Die Ar-

beitgeber müssen das aus der Krankheit ihrer Belegschaft resultierende Risiko der Lohnfortzahlung selbst tragen bzw. bei der Versicherungswirtschaft absichern lassen. Im Gegenzug wurden die Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsabgaben und Steuern entlastet.

Durch diese grundlegende Reform sind die Unternehmen sehr viel stärker daran interessiert, die Belegschaft gesund zu erhalten und den Krankenstand niedrig zu halten, da dann auch die Versicherungsprämien niedriger sind. Die Interdependenz mit Arbeitsbeeinträchtigungen (Invalidität) ist offensichtlich. Auch für die Belegschaft dürfte der Druck zunehmen, sich gegenüber ihren Kollegen und „ihrem“ Unternehmen fair zu verhalten. Schon die Reform von 1994 hat den Krankenstand deutlich verringert. Die volle Privatisierung könnte nach Schätzungen des CPB nochmals eine Reduzierung der krankheitsbedingten Abwesenheit um 5% zur Folge haben (vgl. CPB 1997 : 205).

Sozialhilfe

Das allgemeine Sozialhilfegesetz (ABW) gewährt ein Mindesteinkommen, das in Abhängigkeit vom Familienstand einen bestimmten Prozentsatz des Nettomindestlohns ausmacht. Es wird all jenen mit Wohnsitz in den Niederlanden gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, wobei aber Voraussetzung ist, daß die Leistungsempfänger alles unternehmen, um ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind Alleinerziehende mit Kindern unter 5 Jahren. Sozialhilfe (ABW) erhalten auch Beschäftigte, die mit mehr als 12 Wochenstunden Arbeit gleichwohl zu wenig verdienen.

Seit 1996 (nABW) haben Personen schon ab 21 Jahren (vorher 23 Jahre) Anspruch auf Sozialhilfe; allerdings wurden die Prozentsätze für Alleinerziehende und Alleinstehende um jeweils 20 Prozentpunkte auf 70% bzw. 50% verringert. Die Auszahlungsstruktur ist vereinfacht worden. Das Verhältnis zentraler und lokaler Sozialhilfeleistungen, die Verantwortlichkeiten und die finanzielle Lastenverteilung wurde geändert. Im nABW sind überdies folgende Prinzipien enthalten:

- striktere Verfahren zur Bekämpfung des Mißbrauchs;
- enge Kooperation von kommunalen Verwaltungen und dem PES, um die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu fördern;
- stärkere Verantwortung der kommunalen Ebene.

Diese Umstellung des Sozialhilfegesetzes war mit starken Friktionen verbunden; es ist geplant, mit einer weiteren Änderung der Verteilung der finanziellen Lasten die Anreize für die Kommunalverwaltungen zu erhöhen, eine sparsame Sozialhilfepolitik zu betreiben.

Die Staatsausgabenquote – 1996 rund 48% – ist bisher vergleichsweise hoch geblieben. Die Prognosen sind allerdings optimistisch. Die Einsparungen aufgrund der Privatisierung der Lohnfortzahlung dürften beim Ziel einer Verringerung der öffentlichen Ausgaben um real 0,7% pro Jahr ebenso wirksam werden wie die geschilderten Einschränkungen im Bereich der Invaliditätsleistungen.

Die Steuer- und Abgabenquote hat sich in den Niederlanden bis Anfang der 90er Jahre gegenüber Anfang der 80er Jahre eher noch erhöht – auf über 47% des BIP. Inzwischen ist ein Rückgang auf unter 45% (1996) zu beobachten. Auf mittlere Sicht ist eine Senkung der Einkommensteuersätze und eine Vereinfachung des Steuersystems geplant, wobei allerdings auf der anderen Seite die Mehrwertsteuer erhöht und die Ener-

giesteuern verdoppelt werden sollen. Ziel ist insbesondere auch die weitgehende steuerliche Entlastung der Niedrigeinkommensbezieher, um den Abstand zur Sozialhilfe und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen.

Das soziale Sicherungssystem der Niederlande ist restriktiver in Hinsicht auf die Zugangsmöglichkeiten geworden, die stärker überwacht werden; die Sanktionen im Fall des Mißbrauchs sind ebenso erhöht worden wie die Anreize, sich in das Beschäftigungssystem zu integrieren (OECD 1998). Vom Ansatz her wird viel stärker betont, daß die Einkommensersatzleistungen nur vorübergehender Natur sind. Das monetäre Niveau der Absicherung ist insgesamt etwas weniger großzügig geworden, aber es ist immer noch vergleichsweise hoch. Entgegen weitverbreiteter Ansicht kann es also einer Volkswirtschaft gelingen, wettbewerbsstark zu sein, Beschäftigungserfolge zu erzielen, das System der sozialen Sicherung zu reformieren und gleichzeitig überzeugend am Prinzip einer solidarischen Grundabsicherung gegen die großen sozialen Risiken festzuhalten.

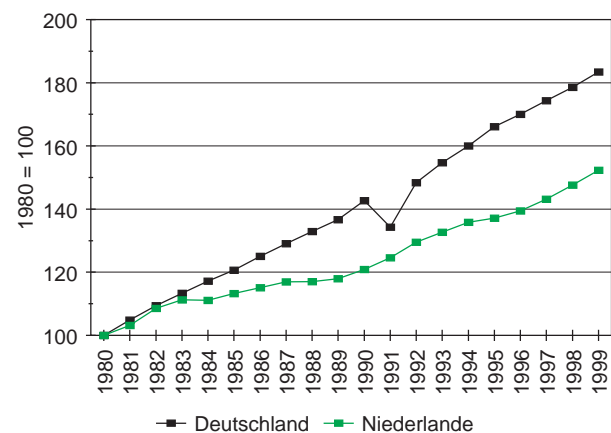
4 Erklärungen

Für den niederländischen Beschäftigungserfolg wird eine Reihe von Gründen intensiv diskutiert, insbesondere die Lohnzurückhaltung einschließlich der Verringerung der Soziallatten sowie der Anstieg der Teilzeitarbeit. Diese Faktoren haben Rückwirkungen auf die Produktivitätsentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande; hinzu kommt der Einfluß der Währungspolitik, insbesondere die Anbindung des Gulden an die D-Mark.

Als Ausgangspunkt eines interdependenten Erklärungsversuchs sei hier die *Lohnzurückhaltung gewählt*. In Abschnitt 3.2 ist der durchschnittliche Anstieg der Tariflöhne von 1986 bis 1995 auf 2,1% beziffert worden. Hinzu kam eine positive wage-drift. Entsprechend haben sich die Effektivlöhne in diesem Zeitraum um durchschnittlich 2,4% erhöht – etwas stärker, als von der Tariflohnentwicklung vorgezeichnet, aber insgesamt ein sehr moderater Anstieg. Die Lohnentwicklung war damit flacher als in der Bundesrepublik.

Auch der Anstieg der Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer war in den Niederlanden durchweg geringer als in der Bundesrepublik – mit Ausnahme des vereinigungsbedingten Einbruchs (vgl. Schaubild 7). Der starke Anstieg von Teilzeit- und Flexi-Beschäftigung hat offensichtlich sei-

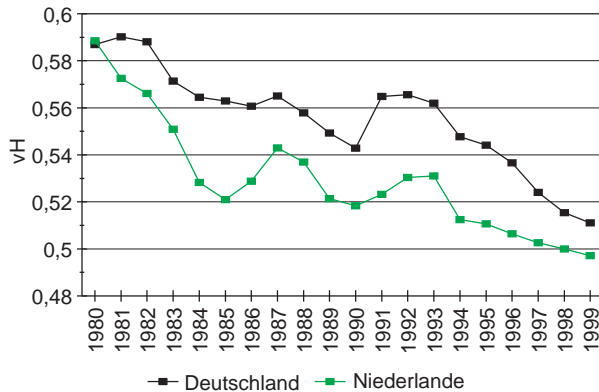
Schaubild 7: Durchschnittseinkommen*



* Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose. Quelle: OECD (1997)

nen Preis. Der „trade-off“ von geringeren Einkommenssteigerungen und kürzeren Arbeitszeiten ist offensichtlich nicht zu vermeiden. In den Niederlanden ist das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in vH des BIP seit 1980 stärker zurückgegangen als in der Bundesrepublik (vgl. Schaubild 8).

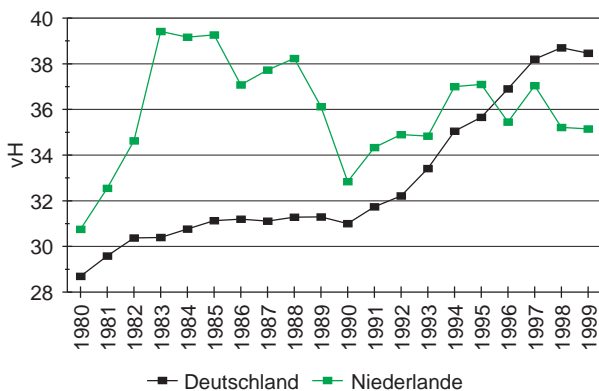
Schaubild 8: Einkommensquote*



* Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in vH des BIP; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

In den Durchschnittseinkommen (Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer) sind die Sozialversicherungsbeiträge enthalten. Bezieht man diese auf die Bruttoeinkommen, so hat man einen groben Hinweis auf die implizite Belastung mit den Kosten der sozialen Sicherung, soweit sie über Beiträge abgesichert sind. In den Niederlanden ist diese Belastung bis 1995 - z.T. deutlich - höher gewesen als in der Bundesrepublik (vgl. Schaubild 9). Die insgesamt immer noch hohe Belastung der Löhne mit Lohnnebenkosten hat in den Niederlanden den Beschäftigungsanstieg jedoch nicht verhindert.

Schaubild 9: Beitragsbelastung*

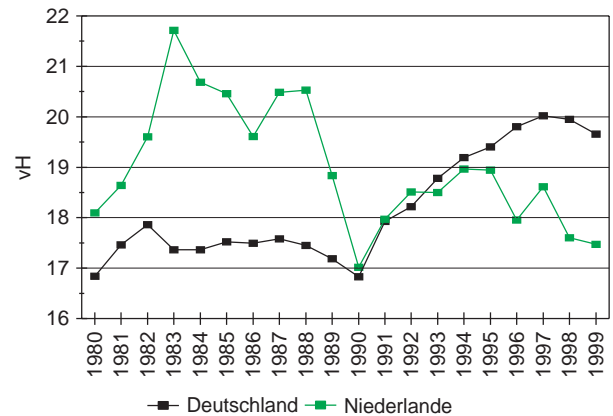


* Sozialversicherungsbeiträge in vH der Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Die Beitragsquote (Sozialversicherungsbeiträge in vH des BIP) war in den 80er Jahren in den Niederlanden höher als in der Bundesrepublik; in den 90er Jahren steigt sie in Deutschland auch deswegen an, weil die finanziellen Lasten der Vereinigung auf die Beitragszahler zur Sozialversicherung abgewälzt worden sind. Der Verlauf der Beitragsquote läßt die verschiedenen Phasen der niederländischen Politikänderungen vor dem Hintergrund der jeweiligen Wirtschaftsentwicklung

erkennen: Anstieg der Beschäftigung und Rückführung der Beitragsquote; erneuter Anstieg und erneute Anstrengungen zur Begrenzung der Ausgaben für die soziale Sicherung (vgl. Schaubild 10).

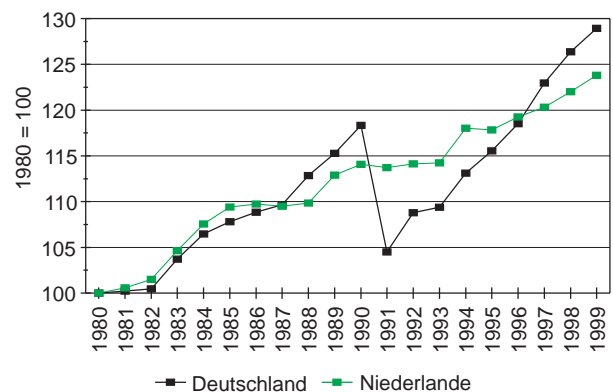
Schaubild 10: Sozialversicherungsbeitragsquote*



* Sozialversicherungsbeiträge in vH des BIP; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Der Spielraum für Lohn- und Einkommensentwicklungen, die den Inflationsdruck nicht erhöhen, wird durch die Entwicklung der *Arbeitsproduktivität* vorgegeben. Im großen und ganzen ist die Erwerbstätigenproduktivität (vgl. Schaubild 11) in der Bundesrepublik schneller gestiegen als in den Niederlanden. Dies ist im Prinzip dieselbe Aussage wie oben: Aufgrund der stärkeren Arbeitszeitverkürzung in den Niederlanden bleibt das Durchschnittseinkommen und damit, grob gesprochen, die je Erwerbstätigen gerechnete Produktivität hinter der in der Bundesrepublik zurück. Dies dürfte auch im Zusammenhang mit der starken Zunahme von flexibler Beschäftigung und ihrer Entlohnung zu sehen sein.

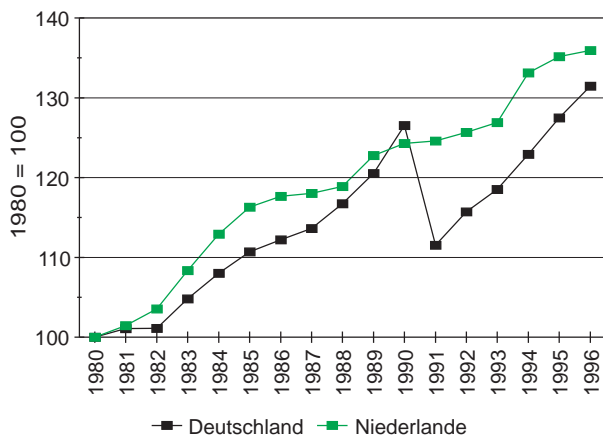
Schaubild 11: Erwerbstätigenproduktivität*



* BIP zu Preisen von 1991 / Zahl der Erwerbstätigen; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Die Entwicklung der Stundenproduktivität war in beiden Ländern von 1980 bis 1990 im Durchschnitt fast gleich; in der Bundesrepublik ist sie ab 1991 vor allem aufgrund des starken Beschäftigungsabbaus in Ostdeutschland aber deutlich steiler als in den Niederlanden verlaufen (vgl. Schaubild 12).

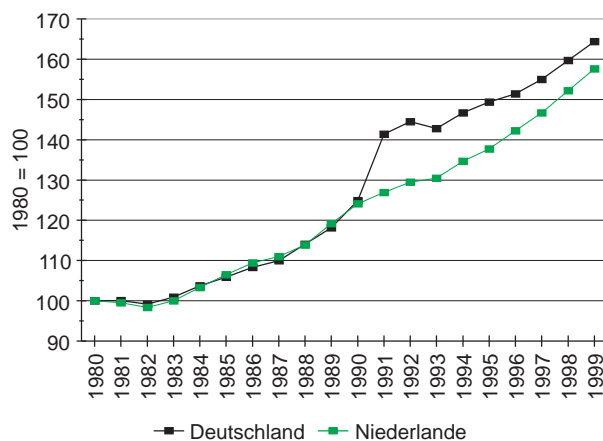
Schaubild 12: Stundenproduktivität*



* BIP zu Preisen von 1991 / Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen; ab 1991 Gesamtdeutschland.
Quelle: OECD (1997) und eigene Schätzungen

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird durch die konjunkturelle Entwicklung und das mittelfristige Wachstum geprägt. Das BIP hat sich von 1980 bis 1990 in beiden Ländern gleich schnell erhöht; die jährlichen Veränderungsrate zeigen geringfügige Unterschiede in den einzelnen Aufschwung- und Abschwungphasen (vgl. Schaubilder 13 und 14). Der Vereinigungsboom ist auch an den Niederlanden nicht spurlos vorübergegangen. Vereinigungsboom und -rezession waren aber in der Bundesrepublik sehr viel prägnanter als in den Niederlanden. Seit 1994 – nach OECD-Prognose wahrscheinlich bis mindestens 1999 – liegen die Wachstumsraten der niederländischen Volkswirtschaft deutlich über denen der deutschen.

Schaubild 13: Bruttoinlandsprodukt*

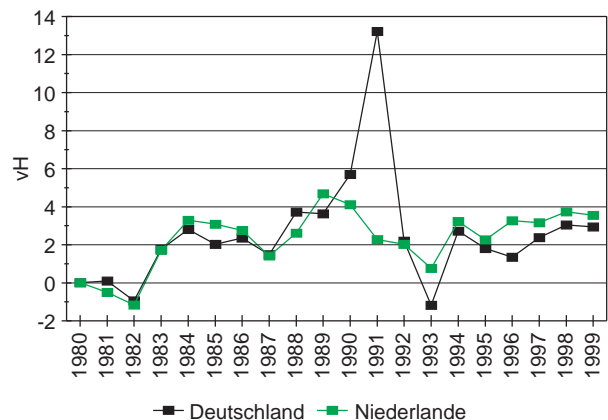


* zu konstanten Preisen von 1991; ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Nicht nur im Vergleich zu den Niederlanden, sondern auch aus der Binnenperspektive ist für die Bundesrepublik seit 1994 eine Potentiallücke zu konstatieren. Der mittelfristige

⁴ Sie beruht auf der Identitätsgleichung $BIP = BIP/AV \cdot AV/E \cdot E$ mit E als Anzahl der Erwerbstätigen und AV als jährliches Arbeitszeitvolumen. Der erste Term auf der rechten Seite bezeichnet die Erwerbstätigenstundenproduktivität, der zweite die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen. In der Tabelle ist der bei dieser Methode u.U. anfallende Restterm nicht ausgewiesen. Vgl. hierzu auch Werner 1997.

Schaubild 14: Bruttoinlandsprodukt
Jährliche Veränderungsrate



Ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Wachstumspfad fällt in den 90er Jahren hinter den der Niederlande zurück. Die Produktivitätsentwicklung hat sich dagegen in der Bundesrepublik nach dem Vereinigungsschock aufgrund der starken Freisetzen deutlich beschleunigt.

Damit schließt sich der Kreis zu den Beschäftigungsindikatoren (Abschnitt 1.1.). Den Zusammenhang von Wachstum, Produktivitäts-, Jahresarbeitszeit- und Erwerbstätigenzahländerungen greift Tabelle 5 auf. Sie liefert eine Dekomposition des Wachstums in verschiedene Größen⁴ und verdeutlicht ihren ex-post Anteil am Wachstum. Entsprechend ergibt sich die jahresdurchschnittliche Veränderung der Beschäftigung aus der des BIP minus der der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit eines Erwerbstätigen minus der der Stundenproduktivität der Arbeit.

Tabelle 5: Dekomposition des Wachstums

	E	BIP	AV/E	BIP/AV
	1980 - 1990			
Niederlande	0,8	2,2	-1,0	2,4
Deutschland	0,5	2,2	-0,8	2,5
	1991 - 1996			
Niederlande	1,3	2,3	-0,7	1,6
Deutschland	-1,1	1,4	-0,4	3,0

Legende: E = Erwerbstätige; BIP = Bruttoinlandsprodukt; AV = Arbeitsvolumen.
Quelle: OECD (1997); eigene Schätzungen und Berechnungen.

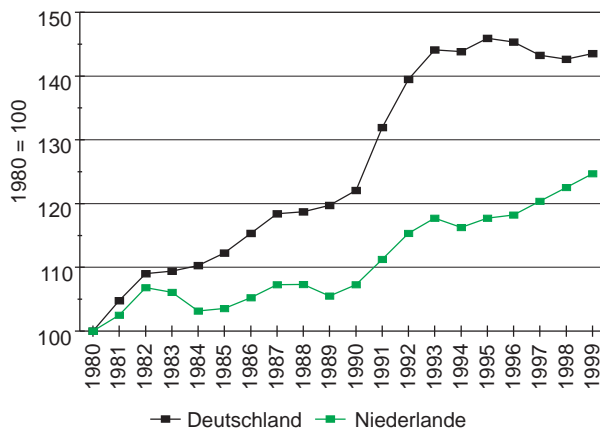
In den 80er Jahren resultiert der jahresdurchschnittlich um 0,3% stärkere Beschäftigungsanstieg in den Niederlanden nicht aus Wachstumsdifferenzen; vielmehr sind ein Drittel der etwas geringeren Stundenproduktivitätsentwicklung und zwei Drittel der stärkeren Arbeitszeitreduzierung zuzurechnen.

Von 1991 bis 1996 hat in den Niederlanden die Beschäftigung durchschnittlich um 1,3% pro Jahr zugenommen, während sie in der Bundesrepublik um 1,1% im Jahresdurchschnitt zurückgegangen ist. Der gegenüber dem Zeitraum zuvor stärkere Beschäftigungsanstieg in den Niederlanden ist vor allem mit einem langsameren Anstieg der Stundenproduktivität verbunden gewesen; der Beitrag der durchschnittlichen Arbeitszeitverkürzung hat sich verringert. In der Bundesrepublik ergibt sich ein ganz anderes Bild: Das Wachstum hat deut-

lich an Schwung verloren; gleichzeitig hat sich die Stundenproduktivität mehr erhöht als zuvor; dies spiegelt auch die Sonderentwicklung in Ostdeutschland wider – rasche Kapitalintensivierung der Produktionsprozesse und Abbau von Beschäftigung. Außerdem ist die Beschäftigungsentwicklung durch Arbeitszeitverkürzungen nur halb so stark gestützt worden wie im Zeitraum zuvor.

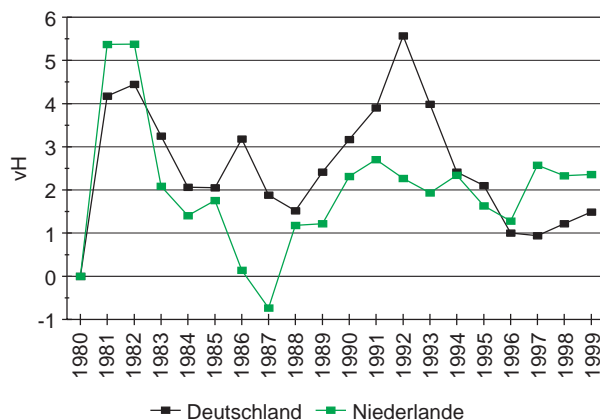
Werden Lohn- und Produktivitätsentwicklung aufeinander bezogen, so erhält man die Entwicklung der sog. *Lohnstückkosten*. Die in nationalen Währungen gemessenen Lohnstückkosten sind in den Niederlanden deutlich hinter denen in der Bundesrepublik zurückgeblieben (vgl. Schaubild 15). Entsprechend lag die Inflationsrate in den Niederlanden bis 1996 immer unter der in der Bundesrepublik (vgl. Schaubild 16). Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß in der Bundesrepublik Lohnstückkostenentwicklung und Inflation im Vergleich zu den übrigen EU-Ländern oder den anderen Industriestaaten ohnehin moderat gewesen sind. Der Einfluß auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich aber erst, wenn die in nationaler Währung gerechneten Lohnstückkosten in eine gemeinsame Währung – z.B. SZR – umgerechnet werden, um die Inflationsdifferenzen und entsprechende Wechselkursänderungen zu berücksichtigen.

Schaubild 15: Lohnstückkosten*



* in nationaler Währung
ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

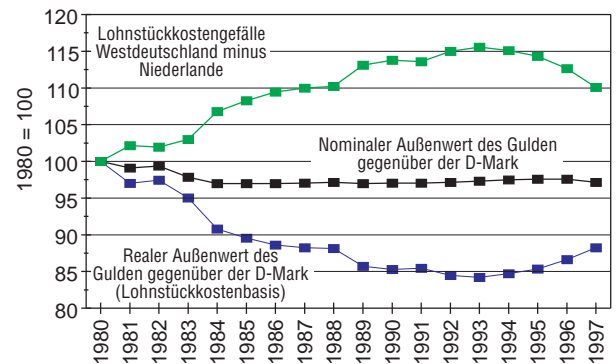
Schaubild 16: Inflationsrate*



* Jährliche Veränderung des BIP-Preisindikators;
ab 1991 Gesamtdeutschland, ab 1998 Prognose.
Quelle: OECD (1997)

Im Vergleich zu den Niederlanden ist der Befund eindeutig (vgl. hierzu und im folgenden Pohl/Volz 1997): Seit 1983 folgt die niederländische Zentralbank der Politik der Bundesbank; von 1984 an ist bis heute der DM-Wechselkurs des Gulden praktisch konstant geblieben (1 Gulden = 0,89 DM). Da der Lohnstückkostenanstieg in den Niederlanden ständig hinter dem der Bundesrepublik zurückgeblieben ist und damit die Inflationsrate in den Niederlanden insgesamt niedriger als in der Bundesrepublik war, hat sich eine reale Abwertung des Gulden gegenüber der D-Mark ergeben (vgl. Schaubild 17).

Schaubild 17: Der holländische Gulden gegenüber der D-Mark

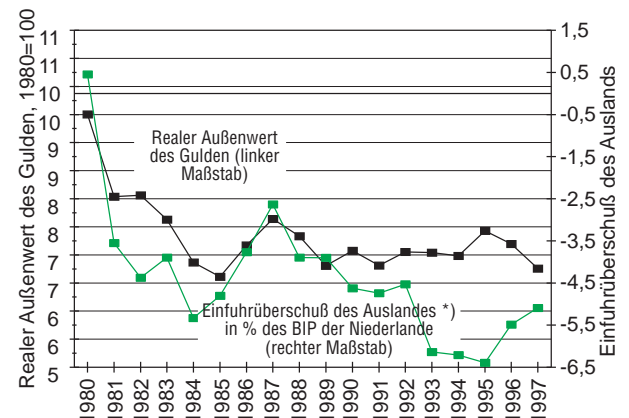


Quellen: OECD, Main Economic Indicators, Deutsche Bundesbank, Berechnungen des DIW.

Damit sind die niederländischen Güter in Deutschland vergleichsweise billiger geworden; die deutsche Nachfrage nach niederländischen Gütern ist gestiegen. Der niederländische Export in die Bundesrepublik hat erwartungsgemäß zugenommen. Schon dieser Effekt hat beachtliche Größenordnungen, machen doch die Exporte nach Deutschland fast ein Drittel aller niederländischen Exporte und etwa ein Viertel des BIP der Niederlande aus. Der reale Abwertungseffekt hat auch gegenüber den anderen Ländern gewirkt; die gesamte Exportquote der Niederlande beträgt rund 50%.

Zweifellos war der Export eine wichtige Stütze für den Wachstumsprozeß der Niederlande. Der positive Außenbeitrag – der Exportüberschuß in vH des BIP – war seit 1981 immer höher als 2,5%, teilweise auch 5% und mehr – Werte, die weder Ja-

Schaubild 18: Exportentwicklung der Niederlande



* 18 andere Industrieländer

Quellen: OECD, Main Economic Indicators, Deutsche Bundesbank, Berechnungen des DIW.

pan noch die (alte) Bundesrepublik jemals erreicht haben. Seit 1992 ist, wie das Schaubild 18 zeigt, der Außenbeitrag viel stärker gestiegen, als es aufgrund der Entwicklung des realen Außenwerts des Gulden zu erwarten gewesen wäre. Der Zusammenhang scheint sich etwas gelockert zu haben.

Zusätzliche Erklärungsfaktoren müßten einbezogen werden. Zu denken ist beispielsweise an die wirtschaftsstrukturelle Ausrichtung der Niederlande auf Dienstleistungen. Die reale Abwertung hat zwar vor allem die handelbaren Güter begünstigt; der Beschäftigungsaufbau hat gleichwohl zu fast 90% im Bereich der unternehmensorientierten Dienstleistungen einschließlich Leiharbeitsunternehmen stattgefunden (vgl. hierzu Schettkat/ Reijnders 1998 : 40 ff.) Hinzu kommen die Stärkung des Finanzsektors und des „entrepreneurship“ (vgl. OECD 1998, Kapitel V). In diesen und anderen Bereichen haben die Niederlande offensichtlich den günstigen Wind der Exportentwicklung genutzt, um zielgerichtet die Strukturanpassung ihrer Wirtschaft an den globalen Wettbewerb voranzutreiben. Dabei sind sie allerdings auch nicht davor zurückgeschreckt, ausländische Investoren mit niedrigen Steuersätzen – im Steuersenkungswettbewerb mit Belgien – anzulocken.

Bedeutsam für die „reale“ Lohnentwicklung sind nicht nur die Entscheidungen der Tarifparteien über die (nominalen) Tariflohnsteigerungen, sondern auch die der Unternehmen über die Absatzpreise. Die Flexibilität der Produktpreise nach unten ist in den Niederlanden durch Privatisierungen und Liberalisierungsschritte früher als in der Bundesrepublik eingeleitet worden – Beispiel Telekommunikation. Auch in anderen Bereichen haben die deutschen Marktverhältnisse es zugelassen, daß die Preise derselben Güter, beispielsweise von PKW, höher sind als bei den europäischen Nachbarn. In der Bundesrepublik sind u.U. die Preisrelationen weiterhin durch strukturerhaltende Subventionen stärker verzerrt als in den Niederlanden. Einige Dienstleistungen dürften in den Niederlanden effizienter organisierbar sein als in der Bundesrepublik – auch aufgrund des höheren Anteils flexibler Beschäftigung. Preis- und Beschäftigungsflexibilität wirken sich offenbar günstig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande aus.

5 Schlußfolgerungen

5.1 Vorbildfunktionen

- *Kurswechsel.* Unsere Nachbarn befanden sich Anfang der 80er in einer Situation, die sehr schwierig war – vielleicht sogar schwieriger als die gegenwärtige deutsche. In dieser Situation haben sie sich auf eine Grundstrategie verständigt, die von allen politischen Kräften unterstützt worden ist.
- *Kontinuität.* In erstaunlicher Kontinuität ist über mehrere Regierungswechsel hinweg die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik von 1982 beibehalten worden: stabile Geldpolitik, Konsolidierung des Staatshaushalts, Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, unterstützt durch Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzungen.
- *Institutionen.* Das auf Beratung und Verhandlung ausgegerichtete bilaterale und trilaterale Institutionensystem von Tarifparteien und Regierung hat es ermöglicht, daß damals und später trotz aller Meinungsunterschiede und Konflikte pragmatische und tragfähige Kompromisse gefunden werden konnten
- *Mut.* Hierzu bedurfte es klarer Signale der Politik. Dies war 1982 so und erneut Anfang der 90er Jahre; die Vorschläge zu

Kürzungen in der Arbeitsunfähigkeitsversicherung trugen zur Wahlniederlage der konfessionell-sozialdemokratischen Koalitionsregierung bei; die nächste Regierung hat gleichwohl das Ziel eines Umbaus der Sozialversicherungssysteme verstärkt weiterverfolgt.

- *Lernbereitschaft.* Bei allen Einzelschritten waren Pragmatismus, Weltoffenheit und Lernbereitschaft vorhanden. Der Blick über die Grenzen, auch zum Nachbar Deutschland (Arbeitsverwaltungsreform, Kartellrechtsreform), war selbstverständlich. Fundierte Analysen begleiten intensiv und beständig den Lernprozeß (vgl. z.B. MEA 1997, SZW 1997, CPB 1997) und tragen zur Transparenz der Politik bei.
- *Wertewandel.* Grundlage für den Kurswechsel in den 80er Jahren waren die soziale Emanzipation und die Veränderungen in der Einstellung zur Partizipation am Erwerbsleben. Für die jüngste Neuausrichtung kommt eine veränderte Haltung gegenüber Flexibilität und Eigenverantwortung hinzu.
- *Nachhaltigkeit.* Alle Indikatoren für die Niederlande leuchten gegenwärtig aufgrund der Asynchronität im Konjunkturzyklus in zu rosigen Farben. Die Feuerprobe für den niederländischen Weg wird in der nächsten Rezession stattfinden. Hier wird sich vor allem auch die Nachhaltigkeit der flexiblen Beschäftigung und der Reformen im Sozialsystem erweisen.

5.2 Übertragbarkeit

- *Ähnlichkeit.* Einfache „Transplantationen“ scheiden ohnehin aus. Der niederländische Weg hat für die Bundesrepublik gleichwohl einige Suggestivkraft. In den Niederlanden wird ein der Idee der sozialen Marktwirtschaft verwandter Ansatz verfolgt: ein wettbewerbsstarker Unternehmensbereich, gepaart mit einer solidarischen Absicherung der Bevölkerung gegen die großen sozialen Risiken auf der Grundlage von Subsidiarität und Eigenverantwortung.
- *Institutionen.* Die Unterschiede in den spezifischen Erfordernissen der beiden Länder (Größe, Kultur, Rechtstraditionen, Föderalismus und kommunale Autonomie) raten zur Vorsicht beispielsweise bei Empfehlungen, die die Stellung der Zentralregierung betreffen. Leichter ist es, das bi- und tripartitische Beratungs- und Verhandlungssystem zu „kopieren“. Hierbei geht es vor allem um die Institutionalisierung einer stärker präventiv orientierten Konfliktlösungskultur. Die Stabilisierungskrisen aufgrund der Konflikte von Tarif-, Geld- und Finanzpolitik hatten für die Bundesrepublik insgesamt verheerende Folgen. Auch im Rahmen der EWU wird ihre Vermeidung auf der Tagesordnung bleiben. Die Spitzenverbände der Tarifparteien sollten weiterhin darüber nachdenken, ob die niederländischen Erfahrungen zu einer Verbesserung von Konsultationen und Verhandlungen genutzt werden könnten. Dies wäre sicherlich bei der anstehenden Modernisierung des Tarifvertragssystems ebenso förderlich wie bei der Überwindung der erstarrten Rituale der Tarifverhandlungen.
- *Problemlage.* Der Kurswechsel in den Niederlanden Anfang der 80er Jahre war angesichts der entstandenen Schiefelage unausweichlich. Auch die Reorientierungen Anfang der 90er Jahre dienten zu einem guten Teil der Korrektur von Fehlentwicklungen im sozialen Sicherungssystem. In der Bundesrepublik ist der Ausgangspunkt aufgrund der Notwendigkeiten des Vereinigungsprozesses zwar teilweise anders, der Problemdruck und die Erfordernisse dürften aber nicht geringer sein als damals in den Niederlanden.

Nicht nur im Vergleich zu den Niederlanden, sondern auch aus der Binnenperspektive ist für die Bundesrepublik seit 1994 eine *Potentiallücke* zu konstatieren. Ihre Schließung stellt gegenwärtig das größte Problem dar. Erst mit einer deutlichen Wachstumsbeschleunigung und einem entsprechenden Schub für die Beschäftigung lassen sich die weiteren notwendigen strukturellen Reformschritte realisieren. Hierzu bedarf es eines mittelfristig angelegten, alle Bereiche der Wirtschaftspolitik umfassenden Konzepts.

Die Wahl der *Schrittfolge* sollte die niederländischen Erfahrungen berücksichtigen. Dort sind zuerst die makroökonomischen Grundsatzentscheidungen für mehr Wachstum und Beschäftigung getroffen worden. Erst im Zuge eines gefestigten positiven Wirtschaftsklimas ist in einem zweiten Schritt die Korrektur einiger Ausuferungen im Sozialsystem und in einem dritten schließlich eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme verstärkt in Angriff genommen worden, um die Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu sichern.

- **Lohnzurückhaltung.** Eine Strategie der realen Abwertung durch Lohnzurückhaltung wäre für die Bundesrepublik nicht neu; sie ist bis Mitte der 80er Jahre praktiziert worden. Auch die jüngsten Exporterfolge gehen nicht zuletzt auf die Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar zurück. De facto findet Lohnzurückhaltung schon seit 1996 statt. Die Entwicklung der Lohnstückkosten ist 1997 und 1998 sogar negativ. Der Spielraum für eine reale Abwertung ist schon ausgeschöpft. Langfristig ist eine solche Strategie negativ zu beurteilen.

Im Rahmen der Europäischen Währungsunion (EWU) spricht darüber hinaus gegen eine Abwertungsstrategie der gewichtigsten europäischen Volkswirtschaft, daß die stimulierenden Effekte für sie geringer sein dürften, als sie es für die Niederlande gewesen sind. Den Marktgewinnen der Bundesrepublik dürften teilweise Marktanteilsverluste der anderen europäischen Länder gegenüberstehen und deren Nachfrage nach deutschen Gütern dämpfen. Damit wird der stimulierende Impuls einer realen Abwertungsstrategie für eine „gewichtige“ Volkswirtschaft geringer ausfallen als für eine kleinere, die solche Rückwirkungen in nur geringem Maß auslösen dürfte. Schläge die Bundesrepublik eine solche Strategie dennoch im Rahmen der EWU ein, so ist es außerdem nicht unwahrscheinlich, daß die anderen europäischen Länder ebenfalls real abwerten, um die für sie negativen Effekte zu vermeiden.

Für eine maßvolle Lohnpolitik dürfte allerdings sprechen, daß die davon ausgehenden Signale für den Beginn der EWU positiv sind. Den Start der EWU mit einem gravierenden Zielkonflikt durch die deutsche Lohnpolitik zu belasten, ist kontraproduktiv. Auch die europäische Zentralbank wird – so sie sich denn ähnlich wie die deutsche Bundesbank verhält – im Zweifelsfall zugunsten der Preisstabilität und eines stabilen Außenwertes des ECU intervenieren. Das niederländische Beispiel zeigt, daß die präventive und konsensuale Vermeidung von Stabilisierungskrisen für die wirtschaftliche Entwicklung günstig ist.

- Die *Beschäftigungselastizität* des Wachstums ist aufgrund des gleichzeitig atypisch steilen Produktivitätsanstiegs in der Bundesrepublik momentan (vereinigungsbedingt) viel zu niedrig. Mittelfristig stellt sich allerdings die Frage, ob es die Alternative gibt: Auf der einen Seite hohe Lohnsteigerungen, die die Unternehmen u.U. veranlassen, mit Hilfe zusätzlicher Freisetzungen die Produktivität weiter zu steigern oder auf

der anderen Seite geringere Produktivitätssteigerungen und eine beschäftigungsintensivere Entwicklung.

In den Niederlanden ist nach der Rezession Anfang der 90er Jahre der Schluß gezogen worden, daß die Wirtschaft sich in einem *circulus vitiosus* befinde. Wegen hoher Lohnkosten müßten Unternehmen ihre Belegschaften reduzieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Dies führe einerseits zu Produktivitätssteigerungen, andererseits zu einer starken Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme, was wiederum den Faktor Arbeit verteuere, etc. „Der Sicherung einer beschränkten Anzahl hochproduktiver Arbeitsplätze stand der Verlust einer großen Anzahl weniger produktiver Arbeitsplätze gegenüber“ (van Paridon 1997 : 199).

- **Arbeitszeitpolitik.** Trotz Massenarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren der Prozeß tariflicher Verringerung der Wochenarbeitszeit in der Bundesrepublik fast zum Stillstand gekommen. Das Beispiel Niederlande zeigt, daß Arbeitszeitverkürzungsschritte integrales Element einer Gesamtstrategie sind. Die notwendige Steigerung der Beschäftigungsintensität in der Bundesrepublik sollte diese Erfahrung nutzen. Arbeitszeitverkürzungen, die auf den Präferenzen der Beteiligten aufbauen, sind positiv für die „Wohlfahrt“. Insbesondere die Zunahme von Teilzeitarbeit für Männer und Frauen schafft Spielräume für persönliche und berufliche Flexibilität sowie die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen.

Arbeitszeitverkürzungen sind überdies Voraussetzung für die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und einen flexiblen Arbeitseinsatz. Für beide Volkswirtschaften dürfte die Flexibilität des Arbeitseinsatzes von hoher Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit sein, indem Ziele wie die Auslastung kapitalintensiver Arbeitsplätze und die Anpassung der Produktion an Auftragsschwankungen besser verwirklicht werden können. Durch eine flexiblere und intelligentere Arbeitsorganisation könnte sicherlich auch das in der Bundesrepublik vergleichsweise sehr hohe Volumen an Überstunden beschäftigungssteigernd abgebaut werden.

- **Lohnstruktur.** Die Politik in den Niederlanden ist zuletzt immer mehr darauf ausgerichtet worden, Arbeitslosigkeit vor allem am unteren Ende des Lohn- und Qualifikationsspektrums zu bekämpfen. Das Ziel, Un- oder Geringqualifizierten die Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen, ist auch in der Bundesrepublik von großer Bedeutung – nicht nur für die Beschäftigung, sondern auch für die Zukunftsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems. Ob die Erhöhung der Beschäftigung von Un- oder Geringqualifizierten wie in den Niederlanden mit Hilfe der Absenkung der unteren Lohngruppen versucht werden sollte, ist umstritten. Bei dieser Diskussion darf man allerdings nicht die Niedriglöhne in den Niederlanden oder in der Bundesrepublik mit denen beispielsweise in den USA gleichsetzen; diese sind deutlich niedriger.

Der Königsweg ist sicherlich, die Integration der Un- und Niedrigqualifizierten über mehr Wachstum und Höherqualifizierung zu erreichen. Auch nach der nun – verspätet – einsetzenden Erholung in der Bundesrepublik dürfte die Sockelarbeitslosigkeit allerdings wiederum sehr hoch bleiben. Trotz aller prinzipiellen Vorbehalte sollte man pragmatisch die Vor- und Nachteile von Niedriglöhnen und einer Lohnspreizung nach unten prüfen. Erfahrungen mit den Einstiegsstarifen in der Bundesrepublik sind dabei ebenso auszuwerten wie die Erfahrungen der Niederlande mit der Absenkung der Niedriglöhne sowie den steuerlichen Begünstigungen in diesem Bereich.

- *Abstimmung von Beschäftigungs- und Sozialsystem.* Die weitere Verzahnung der Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme unter Einbeziehung und Stärkung der Rolle der Kommunalverwaltungen ist eine Aufgabe, der sich auch die Bundesrepublik weiterhin stellen muß. Transparenz, abgestimmte Verfahren der Mittelzuteilung und finanzielle Anreize zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik sind wichtige Daueraufgaben. Das Ziel der Wiedereingliederung von Unterstützungsleistungsempfängern in Arbeit sollte in der Bundesrepublik intensiver verfolgt werden als bisher.

- *Flexible Beschäftigung.* In der Bundesrepublik dürfte das Potential der Flexi-Beschäftigung nicht niedriger sein als in den Niederlanden. Eine Abwägung ihrer „Brückenfunktion“ auf der einen und ihrer „Sackgassenfunktion“ auf der anderen Seite erfordert große Sorgfalt. Akzeptabel ist sicherlich eine flexible Beschäftigung, soweit sie gewünscht ist (Nebenjobs). Die steigende Nachfrage nach flexibler Beschäftigung ist in den Niederlanden mit dem Nachdenken über eine Lösung des für unerlässlich gehaltenen Schutzes auch solcher Beschäftigungsverhältnisse beantwortet worden; dies hat sicherlich zu der wachsenden Beschäftigung in diesem Bereich und dem Beschäftigungserfolg insgesamt beigetragen.

- *Geringzeitbeschäftigte.* Von großer Bedeutung ist die Frage, wie man Geringzeitbeschäftigung durch eine andere Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems besser absichern kann. Hier sind die Erfahrungen in den Niederlanden besonders interessant, weil aufgrund der sozialen Grundsicherung z.B. im Alter und anderer Regelungen die soziale Grundsicherung nicht an die Einkommenserzielung gebunden ist. Das Problem der Geringfügigkeitsgrenze entfällt weitgehend. Die Ausgestaltung der Sozialhilfe und die Altersgrundrente verhindern im Ansatz Beschäftigungsfallen. Im Bereich der Sozialhilfe ist in der Bundesrepublik insbesondere das Problem der Zuverdienstgrenzen großzügiger zu regeln.

- *Kontrollen und Anreize.* In den Niederlanden sind Reformen auf den Weg gebracht worden, um die Eigenverantwortung der Beteiligten zu steigern und merkliche Steuerungsmechanismen in die sozialen Sicherungssysteme einzuführen. Kontroll- und Anreizmechanismen sind für die niederländische Interpretation einer nachhaltigen Solidarität essentiell. Von großem Interesse dürften in diesem Zusammenhang die niederländischen Erfahrungen mit der Privatisierung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sein.

6 Literatur

Auer, P. (1997): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union – ein vergleichender Überblick. In: Trends Nr. 28, S. 4-10. Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Berlin.

BIR (1997): MISEP, Basisinformationsbericht Niederlande 1997. Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Berlin.

CBS (Zentralamt für Statistik) (1996): Umfrage Berufsbevölkerung 1996.

CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) (1997): Challenging Neighbours. Rethinking German and Dutch Economic Institutions. Heidelberg etc.: Springer.

Delsen, L./ de Jong, E. (1998): Germany and the Netherlands: Who follows whom? In: dieselben (eds.): The German and Dutch Economies. Heidelberg: Physica, S. 159 - 176.

EC (European Commission) (1997): Employment in Europe 1997. Brüssel.

European Economy (1995): Results of an ad-hoc market survey covering employers and employees, no. 3.

Eurostat (1996): Umfrage bei den Arbeitnehmern 1996. Luxemburg.

inforMISEP (1997): Maßnahmen, Nr. 60, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Berlin.

inforMISEP (1998): Maßnahmen, Nr. 61, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Berlin.

Kleinfeld, R. (1997): Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates. Studie im Auftrag der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Manuskript, Stand: Juni 1997.

MEA (Ministry of Economic Affairs) (1997): 1997 Benchmarking the Netherlands. Prepared for the future. The Hague.

NEI (Netherlands Economic Institute) (1996): Netherlands, Series 40.1: Labour Market Studies, European Commission. Brüssel.

OECD (1996): Economic Surveys 1995 - 1996 – Netherlands. Paris.

OECD (1997): Employment Outlook 1997. Paris.

OECD (1997a): Economic Outlook 62. Paris.

OECD (1997b): Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experiences. Paris

OECD (1998): Economic Surveys 1997 - 1998, Netherlands. Paris.

Paridon, K. van (1997): Das Modell Holland – Ein neues Wirtschaftswunder. In: Wirtschaftsdienst Nr. 4, S. 198 - 202.

Pohl, R./ Volz, J. (1997): Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild? In: DIW-Wochenbericht 16, S. 259 - 263.

Schettkat, R./ Reijnders, J. (1998): The Disease that became a Model. The Economics behind the Employment Trends in the Netherlands. Report prepared for the Economic Policy Institute, Washington D.C. Manuskript, February 1998.

Schmid, G. (1997): Beschäftigungswunder Niederlande? In: Leviathan, Heft 3, S. 301 - 337.

Schupp, J./ Schwarze, J./ Wagner, G. (1997): Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen. In: DIW-Wochenbericht Nr.64, S. 689-694, Berlin.

Stille, F. (1995): Betriebszeiten als Standortfaktor. In: DIW-Wochenbericht Nr.48, S. 821 - 827.

SZW (Ministry of Social Affairs and Employment of the Netherlands) (1997): The Dutch welfare state from an international and economic perspective. The Hague.

Werner, H. (1997): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? In: IABkurzbericht Nr. 12/13.12.97.

Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?

Roland Döhrn, Ullrich Heilemann und Günter Schäfer*

Dänemark gehört zu den Ländern in Europa, die in den letzten Jahren die Arbeitslosigkeit drastisch reduzieren konnten; die Zahl der Arbeitslosen fiel seit 1994, als sie mit 340 000 einen Höhepunkt erreicht hatte, um mehr als 120 000. Dieser Erfolg verdient deshalb besondere Beachtung, weil sich die in Dänemark verfolgte Politik recht deutlich von der in anderen beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern unterscheidet, ist doch weder eine akzentuierte Liberalisierung des Arbeitsmarktes festzustellen, noch besteht das Geheimnis des dänischen Erfolges in einer Förderung von Teilzeitarbeit oder einer Forcierung der Arbeitszeitverkürzung.

Wie der vorliegende Beitrag zeigt, geht der Abbau der Arbeitslosigkeit auf das Zusammenwirken mehrerer Politiken zurück, die das Problem annähernd zeitgleich angingen: Eine Fiskalpolitik, die zunächst (1994) einen expansiven Impuls von insgesamt 1,2 vH des BIP gab und das Steuer- und Abgabensystem reformierte; eine Arbeitsmarktpolitik, die den Druck zur Arbeitsaufnahme erhöhte, vorhandene Instrumente (Vorruhestandsregelungen) verstärkt einsetzte und neue entwickelte (Beurlaubungsmodelle) und so das Erwerbspersonenpotential kurzfristig um etwa 100 000 verringerte; schließlich eine Lohnpolitik, die trotz kräftiger wirtschaftlicher Expansion einen moderaten Kurs verfolgte und die Lohnfindung flexibler gestaltete. Wesentlicher Schlüssel zum Erfolg ist, daß sich in Dänemark nicht zuletzt aufgrund dieses Politikwandels eine stärkere gesamtwirtschaftliche Expansion einstellte, jedoch erklärt das höhere Wachstum den Anstieg der Beschäftigung nur zum Teil; auch die anderen Politiken leisteten ihren Beitrag.

Die in Dänemark praktizierte Lösung des Beschäftigungsproblems kann nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden, schon allein angesichts des Größenunterschieds und der besonderen Probleme Ostdeutschlands. Gleichwohl hebt der vorliegende Beitrag drei Elemente der Reform hervor, die auch für Deutschland richtungweisend sein können: Zum einen das angesprochene konzertierte Vorgehen, das auch dazu führte, daß sich die verschiedenen Maßnahmen gerade in der Anfangsphase in ihren Wirkungen verstärkten. Zum anderen das Einhalten der Fahrpläne. Nahezu alle ergriffenen Maßnahmen waren zeitlich begrenzt und man hielt sich in der Folgezeit auch an die Pläne zu ihrem Abbau. Zum dritten ist Dänemark ein Beispiel dafür, daß ein hohes Niveau der sozialen Sicherung dem Abbau der Arbeitslosigkeit nicht im Wege stehen muß, solange die übrigen Bedingungen dazu passen. Insbesondere trug die hohe Grundsicherung wohl wesentlich zur Akzeptanz der auch in Dänemark unvermeidlichen Einschnitte bei.

Gliederung

- 1 Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
 - 1.1 Arbeitslosenquote
 - 1.2 Struktur der Arbeitslosigkeit
 - 1.3 Demographie, Wanderungen und Erwerbsverhalten
 - 1.4 Selbständigkeit und Teilzeitbeschäftigung
 - 1.5 Sektorenstruktur
- 2 Wachstum und Beschäftigung
- 3 Arbeits- und Kapitalkosten
 - 3.1 Der Lohnfindungsprozeß
 - 3.2 Flexibilität des Arbeitseinsatzes
 - 3.3 Arbeitskosten und Faktorkostenrelationen
- 4 Sozial- und Arbeitsmarktpolitik
 - 4.1 Soziale Sicherung
 - 4.2 Arbeitsmarktpolitik
 - 4.2.1 Umfang der Arbeitsmarktpolitik
 - 4.2.2 Aktivierung der Arbeitslosen
 - 4.2.3 Job-Rotation und Beurlaubungsmodelle

4.2.4 Vorruhestandsregelungen

4.2.5 Gesamtwirkungen

5 Zusammenfassung und Lehren für Deutschland

Literatur

Angesichts der anhaltend unbefriedigenden Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, richtet sich das Augenmerk der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsforschung in der Bundesrepublik verstärkt auf Länder, in denen sich der Arbeitsmarkt in den letzten Jahren vergleichsweise günstig entwickelte, in der Hoffnung, von dort Lehren beziehen zu können. Diese Außenorientierung ist an sich durchaus zu begrüßen, wenngleich es auch hierzulande an überzeugenden Diagnosen und prüfenswerten Therapieansätzen für den Arbeitsmarkt nicht fehlt (vgl. dazu diverse Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute oder, jüngst, die Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen); es wird in diesem Zusammenhang übrigens auch leicht vergessen, daß noch zu Beginn der neunziger Jahre das „Modell Deutschland“ und insbesondere seine Arbeitsmarktinstitutionen die Aufmerksamkeit des Auslandes – namentlich auch der Vereinigten Staaten (z.B. Abraham/ Houseman 1993, Thurow 1992) – auf sich zu lenken vermochten. Bei allem Interesse an den Lösungen der Arbeitsmarktprobleme im Ausland, das ja auch die vorliegende Darstellung motiviert hat, sollte freilich die Erwartung, dort Patentrezepte, nach Möglichkeit noch kostenlose, zu finden, nicht zu hoch ge-

* Dr. Roland Döhrn ist Leiter der Forschungsgruppe Weltwirtschaft im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Prof. Dr. Ullrich Heilemann lehrt an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und ist Vizepräsident des RWI, Günter Schäfer ist Mitarbeiter der Konjunkturabteilung des RWI. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.