

Lei Delsen

Das niederländische Bündnis für Arbeit und seine Wirkungen

Abstract

'Jobs, Jobs und abermals Jobs' ist das politische Schlagwort in den Niederlanden. In diesem Artikel werden die Hintergründe des niederländischen "Beschäftigungswunders" erläutert und die zentrale Frage beantwortet, ob es möglich und erwünscht wäre, das "Poldermodell" in Deutschland einzuführen und zu implementieren. Gefolgert wird, dass die Übertragbarkeit des Poldermodells beschränkt ist. Es gibt beträchtliche kulturelle und institutionelle Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Die Kehrseite des Beschäftigungswunders ist ein starkes Anwachsen der ungesicherten Beschäftigungsverhältnisse mit unerwünschten sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen. Deutschland spielt eine zentrale Rolle in der Europäischen Union; eine Lohnmäßigungspolitik in Deutschland könnte zu einer europaweiten Rezession führen, da ein Teil der Inlandsnachfrage ausfiele.

1 Einleitung

Von den Niederlanden wird behauptet, dass sie in den vergangenen 15 bis 20 Jahren nicht nur die soziale Sicherung modernisiert, sondern auch die Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes verwirklicht hat. Auch Umverteilung und Lohnmäßigung gehören zu den Schlüsselwörtern. Die Bewunderung gilt aber vor allem dem Beschäftigungswachstum. Anders gesagt, die niederländische Erfahrung zeigt, dass Sozialstaaten genügend flexibel sind, um sich an neue Verhältnisse anzupassen. Die Anpassung des Arbeitsmarktes und des Systems der sozialen Sicherung hat einen positiven Einfluss auf die Anzahl der Arbeitsplätze. Seit Jahren hat die Beschäftigung absolute Priorität in den Niederlanden. „Jobs, Jobs und abermals Jobs“ ist das politische Schlagwort. Die Niederlande werden betrachtet als eine Synthese der rheinischen sozialen Marktwirtschaft und des angelsächsischen Marktmodells. Im Arbeitsmarkt kombinieren die Niederlande die amerikanische Flexibilität und die deutsche Sicherheit. Synonyme für das niederländische Modell sind "Delta-Modell", was sich auf den vierten Buchstaben des Griechischen Alphabet - das Symbol der Änderung bezieht - sowie auch auf das Rheindelta, aber meistens wird das Wort "Poldermodell" benutzt. Da in Deutschland ein neues Bündnis für Arbeit angestrebt wird, können die Erfahrungen mit dem niederländischen Modell für mehr Beschäftigung nützlich sein.

Was kann Deutschland vom niederländischen Bündnis für Arbeit lernen? Um diese zentrale Frage beantworten zu können, ist es notwendig zu wissen: Wo kommt der Erfolg her? Und ist es ein richtiger Erfolg? Dazu betrachte ich die Faktoren hinter dem sogenannten niederländischen Beschäftigungswunder. Danach analysiere ich den niederländischen Arbeitsmarkt in allen Einzelheiten. Ich schließe ab mit der Beantwortung der Frage, ob es

erwünscht und möglich ist, die niederländische Politik auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Zuerst gehe ich aber kurz auf einige relevante kulturelle und institutionelle Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden ein.

2 Kulturelle und institutionelle Differenzen

Obwohl Deutschland und die Niederlande Nachbarländer sind und wirtschaftlich enge Beziehungen haben, gibt es beträchtliche kulturelle und institutionelle Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Ein bemerkenswerter kultureller Unterschied ist, dass in den Niederlanden die Solidarität für wichtiger gehalten wird als die Leistung; in Deutschland ist dies umgekehrt (Halman, 1991). Die Studie von Hofstede (1982) zeigt, dass Deutsche mehr Gewicht legen auf Unsicherheitsvermeidung und Kollektivismus. Im Gegensatz dazu legen die Niederländer mehr Wert auf Individualismus und Unabhängigkeit. Wichtig ist, dass diese unterschiedlichen Bewertungen das Resultat eines historischen Prozesses sind.

Die kulturellen Unterschiede ergeben auch wichtige institutionelle Unterschiede (CPB 1997; Delsen/De Jong 1998; Visser/Hemerijck 1997). Sowohl die Niederlande als auch die Bundesrepublik Deutschland sind zu charakterisieren durch Tarifverhandlungen auf Wirtschaftszweigebene. In den Niederlanden finden aber mehr jährliche Lohnverhandlungen auf Zentralebene statt. Dies betrifft unter anderem den bilateralen Dialog zwischen den Sozialpartnern - die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in der „Stiftung Arbeit“ (*Stichting van de Arbeid, StvA*). Der Prozess beginnt jeweils im Herbst. Die Standpunkte der Tarifparteien werden in zwei Denkschriften (*Centrale arbeidsvoorwaardennota's*) festgelegt. Die Verhandlungen können zu einer zentralen Vereinbarung (*Centraal Akkoord*) führen. Die bekannteste Vereinbarung ist der „Wassenaar Akkoord“ von 1982. Arbeitgeber, Regierung und Gewerkschaften entschlossen sich zu einem drastischen Politikwechsel, um die Wirtschaftskrise und die hohe Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Diese zentrale Vereinbarung ist die Grundlage für die Tarifverhandlungen auf Wirtschaftszweig- und Unternehmensebene. Stärker als in Deutschland findet eine informelle Koordination der Verhandlungen auf Sektorebene statt durch die Sozialpartner und durch den drittelparitätisch besetzten Sozial-Ökonomischen Rat (*Sociaal-Economische Raad, SER*). Außerdem beraten die Sozialpartner häufiger in der „Stiftung Arbeit“ als in Deutschland. Dies beschränkt den Einfluss der „Insider“ und kann teilweise erklären, warum Lohnzurückhaltung in den Niederlanden (im Gegensatz zu Deutschland) schon eine lange Geschichte hat. In Deutschland findet die Koordination weniger offen statt.

Wichtig ist auch, dass das deutsche System der industriellen Verhältnisse gekennzeichnet ist durch Tarifautonomie. In den Niederlanden dagegen ist die Beteiligung der Regierung am Lohnfindungsprozess normal. Die Niederlande können mehr als Deutschland typisiert werden als eine Konsenswirtschaft. Es ist wichtig zu erwähnen, dass die niederländische Regierung und die Tarifparteien sich gut verstehen. Dass die zentrale Vereinbarung von 1979 über Lohnsenkung und Arbeitszeitverkürzung zunächst scheiterte und es drei Jahre dauerte, bevor der „Wassenaar Akkoord“ von 1982 zustande kam, zeigt aber den mühsamen Weg der Verhandlungen trotz der Konsenskultur in den Niederlanden. Um aus der politischen Sackgasse herauszukommern, also einen Konsens auf Makroebene zu erreichen, müssen drei notwendige Voraussetzungen erfüllt sein, wie die niederländische Praxis 1982 gezeigt hat (Visser/Hemerijck 1997):

- Problemanerkennung: ein gemeinschaftliches Problem ist die sehr hohe und steigende Arbeitslosigkeit;
- Institutionen: Ausnutzung und Modernisierung der bestehenden institutionellen Struktur;
- Kulturelle Grundlage: an Solidarität und Konsens orientierte, sozial-wirtschaftliche Kultur.

Außerdem spielt in Deutschland die Deutsche Bundesbank eine wichtige Rolle im Lohnverhandlungsprozess. Die Tarifparteien sind sich bewusst, dass die Bundesbank den Leitzins erhöht, wenn die vereinbarte Lohnerhöhung zu hoch, und die Inflationsgefahr reell ist.

3 Lohnzurückhaltung und Beschäftigung

Damit bin ich bei der Erklärung des niederländischen Beschäftigungswunders angelangt. Tabelle 1 zeigt, dass die Anzahl der beschäftigten Personen in den Niederlanden sowohl in den 80er als auch in den 90er Jahren bedeutend schneller zugenommen hat als in Deutschland, und dass die Niederlande sich sogar sehr gut mit der amerikanischen Jobmaschine messen können. Ich werde drei erklärende Faktoren nennen (Delsen/De Jong 1998).

Tab. 1: Wachstumsraten der Beschäftigtenzahlen 1983-1997 (in %)

	1983-1993	1994	1995	1996	1997
Niederlande	1,8	-0,1	1,5	2,0	2,5
Deutschland	0,7	-0,7	-0,2	-1,2	-1,3
Vereinigte Staaten	1,8	2,3	1,6	1,4	2,2

Quelle: OECD, *Employment Outlook*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, verschiedene Jahre.

Zuerst kann die Lohnmässigung seit 1982 den starken Zuwachs der Beschäftigung (415.000 Personen) in den 80er Jahren teilweise erklären. Von der gesamten Beschäftigungszunahme zwischen 1983 und 1990 gehen etwa 265.000 Personen auf das Konto dieser Lohnzurückhaltung (CPB 1991). Sie wurde unterstützt und ermöglicht durch die Angleichung der Beamtengehälter und der Sozialleistungen an die Löhne in der Wirtschaft und durch Steuerermäßigung. In den 80er Jahren lag die Zunahme der realen Löhne unter der durchschnittlichen Produktivitätszunahme. Aber zu gleicher Zeit fand eine Aufwertung des Guldens statt. Trotzdem stieg der Profit der *Wirtschaft* beträchtlich in den Niederlanden. Im Gegensatz dazu nahm er in Deutschland ab (Delsen/De Jong 1998). Trotz der Tatsache, dass das Ziel der monetären Politik ein stabiler Wechselkurs gegenüber der Deutschen Mark war - die Niederländische Zentralbank (De Nederlandsche Bank DNB) folgte der Politik der Deutschen Bundesbank -, fand eine relative Aufwertung des Guldens auf Kosten der Gewinnspanne statt. Aber die reale Lohnzurückhaltung sorgte für mehr als einen Ausgleich. Dies ist zu

erklären aus der großen Offenheit der niederländischen Wirtschaft. Auch die breite Abdeckung durch Tarifverträge und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung zwingen die Gewerkschaften, die Effekte von Lohnsteigerungen auf die Beschäftigung in schwächeren Unternehmen sowie die Interessen der Arbeitslosen zu berücksichtigen.

Die Reform des sozialen Sicherungssystems hat eine solide Basis für die Konsolidierung der Staatsfinanzen gelegt. Die selektiven Steuersenkungen haben auch beigetragen zur Lohnzurückhaltung, da die Kaufkraft erhalten blieb, und die Konsolidierung hat den Raum geschaffen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose (die sogenannten Melkert Jobs). In Deutschland hat die Aufwertung der D-Mark die Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinflusst. Die Deutsche Wirtschaft musste ihre Preise senken, um ihren Anteil im internationalen Markt zu erhalten, und die Steuern wurden erhöht.

Aber der Schlüssel des Beschäftigungswachstums (in Personen) liegt nicht nur in der Lohnpolitik. Auch die gewaltige Umverteilung von Einkommen und von Arbeit - Arbeitszeitverkürzung als Ausgleich für die Lohnmässigung und Teilzeitarbeit - ist für die starke Zunahme an Beschäftigung in den 80er Jahren verantwortlich. Die Umverteilung der Arbeit aufgrund der Umstellung von Vollzeit- auf Teilzeitarbeitsplätze zwischen 1983 und 1990 führte zu einem Anstieg der Beschäftigung um rund 150.000 Personen. Diese neuen Teilzeitarbeitsplätze wurden überwiegend von Frauen besetzt, die neu auf den Arbeitsmarkt kamen. Der Beschäftigungseffekt der allgemeinen Verkürzung der Wochenarbeitszeit war gering: rund 30.000 Personen (CPB 1991). Dass es auch eine gewaltige Umverteilung von Einkommen in den Niederlanden gegeben hat, zeigt folgendes. Die Sozialleistungen sind an den Mindestlohn gekoppelt. Zwischen 1979 und 1996 blieb die Erhöhung des Mindestlohns 25% zurück gegenüber dem Durchschnittslohn im privaten Sektor (CPB 1998). Statistische Daten zeigen, dass die Kaufkraft für bestimmte Gruppen von Beschäftigten seit 1983 kaum gestiegen ist. Das verfügbare Einkommen von Einpersonen- oder Alleinverdienerhaushalten, gemessen in konstanten Preisen, lag 1996 praktisch auf dem gleichen Niveau wie 1982 (CBS 1998). Durch die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen nahm allerdings das verfügbare Durchschnittseinkommen von Mehrpersonenhaushalten von 1982 bis 1996 um 8% zu.

Tab. 2: Entwicklung der Lohnstückkosten in den Niederlanden und in Deutschland 1983-1998 (Änderung in Prozent)

	1983-1993	1994	1995	1996	1997	1998*
NL	1,0	-0,4	1,4	-0,3	1,4	1,1
D	2,0	-0,5	0,9	-0,3	-1,5	-1,0

*Prognose.

Quelle: OECD, *Employment Outlook*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, verschiedene Jahre.

Löhne sind nicht nur ein Kostenfaktor, wie in der neo-klassischen Wirtschaftslehre behauptet wird, sie sind auch eine Nachfragequelle. Die niederländische Lohnmässigungspolitik ist darum auch ambivalent zu betrachten („a mixed blessing“); denn sie führt nicht nur zu niedrigeren Inlandsausgaben, sondern auch zu einem gemäßigten Wachstum der Produkti-

vität. Außerdem ist Lohnzurückhaltung in dem Maße schwieriger durchzuführen, in dem der Arbeitsmarkt knapper wird (vgl. Tabelle 2). Ist dies der Fall, dann geht das Poldermodell an seinem eigenen Erfolg unter. Tabelle 2 zeigt dagegen eine gemäßigte Entwicklung der Löhne für Deutschland. Die deutschen Gewerkschaften haben seit einigen Jahren ihre Lohnforderungen reduziert. Die Entwicklung der nominalen Löhne liegt in den letzten Jahren unter der Durchschnittszunahme der Produktivität.

4 Glück gehabt

Lohnmässigung führt zu keynesianischem Ausfall der Inlandsnachfrage. Die gesamte Nachfrage ist jedoch nicht gesunken als Folge einer Reihe von günstigen auswärtigen Umständen. Dass heißt, die neueren wirtschaftlichen Erfolge der Niederlande können nicht dem Konto des Poldermodells gutgeschrieben werden, sondern sind einfach Glück (Delsen/De Jong 1998, 165-176). Es handelt sich hier um folgenden Vorgang:

- In der zweiten Hälfte der 80er Jahren haben die Niederlande profitiert von der synchron verlaufenden Entwicklung der Wirtschaftslage in den industriellen Ländern.
- Anfang der 90er Jahre erlebten die Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritannien eine Wirtschaftsflaute, während in Deutschland die Ausgaben in Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zunahmen. Die Niederlande haben von dieser Vereinigung profitiert: Zwischen Mitte 1990 und Mitte 1991 erfolgte ein zusätzliches Wachstum von 1,6%, für die meisten anderen Länder der Europäischen Union (EU) nur von 0,6%.
- In den folgenden Jahren, als auch Kontinental-Europa in eine Rezession geriet, waren die Niederlande wieder eine positive Ausnahme von der Regel. 1993 nahm das Bruttoinlandsprodukt noch immer ein wenig zu (0,3%), während im Durchschnitt für die westeuropäischen Länder das Bruttoinlandsprodukt um 0,5% sank.
- In derselben Periode und in der ersten Hälfte der wirtschaftlichen Erholung (1994 und 1995) profitierten die Niederlande von ihrer Spezialisierung. Die Niederlande sind sehr stark spezialisiert auf den agrarischen Sektor und damit zusammenhängend auf die chemische Industrie (dem agro-industriellen Komplex). Die Nachfrage nach agrarischen Produkten ist relativ konjunkturunempfindlich. Die Nachfrage nach Produkten der chemischen Industrie und anderen Halbfabrikaten ist gerade groß am Anfang eines Konjunkturaufschwungs, wenn die Vorräte wieder nachgefüllt werden. 1994 und 1995 hat die niederländische Industrie hiervon profitiert.

In dem Maß, in dem die Konjunktur reifer wird, wirkt das Spezialisierungsmuster ungünstiger. Die Nachfrage konzentriert sich dann nämlich auf Investitionsgüter und dauerhafte Konsumgüter, also auf Sektoren, in denen die Niederlande nicht spezialisiert sind. Als sich das Spezialisierungsmuster 1996 gegen die Niederlande kehrte, waren es die niedrigen Zinsen, die Hilfe leisteten. 1996 sorgte der niedrige Zins für eine sehr starke - wie nie zuvor - Zunahme der Konsum-Kredite und für einen Zuwachs der Hypothekenanleihen. Außerdem wurden die neuen Hypotheken teilweise gebraucht zur Änderung von schon bestehenden Hypotheken und zur Finanzierung von Konsumausgaben. Der niedrige Zins erklärt auch die schnelle Steigerung der Preise der Aktien an der Amsterdamer Börse im Vergleich zu anderen Börsen. Diese Entwicklungen können eine Erklärung sein für das gestiegene Vertrauen der Verbraucher und den relativ hohen Zuwachs des niederländischen Haushaltskonsums. Auch 1997 und 1998 sank der Zins weiter. Die Inlandsnachfrage war also ein wichtiger Motor für

das niederländische Arbeitsplatzwunder.

5 Mehr Marktwirkung

Der dritte und letzte Faktor, den ich noch kurz nennen will, ist die Deregulierungspolitik. In den vergangenen Jahren hat die niederländische Regierung eine Anzahl von Deregulierungsmassnahmen durchgeführt: das Errichtungsgesetz (1996), das Ladenöffnungszeitengesetz (1996) und das Wettbewerbsgesetz (1998) (CPB 1997; Delsen/De Jong 1998; OECD 1998). Die Resultate der Deregulierungspolitik bezüglich der Produktmärkte sind aber widersprechend. Im Allgemeinen ist es schwierig, einen direkten Zusammenhang zwischen Regulierung und wirtschaftlicher Leistung festzustellen, und dieser Zusammenhang ist nicht eindeutig positiv.

6 Ein Beschäftigungswunder?

Die niederländische Jobmaschine arbeitet mit voller Kraft. Während des vergangenen Jahrzehnts war das jährliche Wachstum der Beschäftigung etwa ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und bedeutend höher als in Deutschland und dem Durchschnitt der EU-Länder (s.o. Tabelle 1). Eine nähere Analyse des niederländischen Beschäftigungswachstums zeigt folgendes:

Tab. 3: Zunahme der Arbeitsplätze in den Niederlanden nach Arbeitsverhältnis (in 1000), 1987-1998 (zweites Quartal)

	Vollzeit	Teilzeit	Flexibel	Insgesamt
1987-93	106 (16%)	437 (66%)	117 (18%)	662 (100%)
1994-98	47 (7%)	311 (50%)	271 (43%)	628 (100%)

Quelle: CBS, *Arbeidsrekeningen*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorbweg/Heerlen, verschiedene Jahre.

Zwischen 1987 und 1994 nahm die totale Anzahl der Arbeitsplätze um 12,5% zu; zwei Drittel davon bezog sich auf Teilzeitbeschäftigung. Der Beitrag von Vollzeit- und flexiblen Jobs zur totalen Zunahme der Beschäftigung war beschränkt (vgl. Tabelle 3). Ab 1994 beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum. Über 40% der neuen Beschäftigung betrifft flexible Jobs (befristete Arbeitsplätze; Arbeit auf Abruf und Leiharbeit). Der Anteil der flexiblen Jobs an der gesamten Beschäftigung stieg zwischen 1994 und 1998 um über 2 Prozentpunkte. Insgesamt arbeiteten 1998 mehr als 12% der niederländischen Arbeitnehmer in ungesicherten Arbeitsverhältnissen (vgl. Tabelle 4). Daneben sind noch 15% der neuen Jobs geringfügige Teilzeitjobs (unter 12 Wochenstunden). Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der gesamten Beschäftigung beträgt jetzt ungefähr 30% (vgl. Tabelle 4). Die Schlussfolgerung ist also, dass etwa 60% des niederländischen Jobwunders aus flexiblen und unsicheren marginalen Jobs besteht. Teilweise hängt das zusammen mit der Größe und der starken

Zunahme des Dienstleistungssektors. Sein Anteil an der gesamten Beschäftigung beträgt etwa 73% (OECD 1998) und liegt damit anteilmäßig an der Spitze in der Europäischen Union, wohingegen der Anteil der Industrie an der Gesamtbeschäftigung (23%) einer der niedrigsten ist. Für Deutschland lauten diese Zahlen 59% beziehungsweise 38%. Bemerkenswert hierbei ist, dass in den Niederlanden das Wachstum der Teilzeitarbeit vor allem (und sogar noch mehr als in anderen Europäischen Ländern) angebotsinduziert ist. Kulturelle und politische Änderungen spielen hier eine wichtige Rolle. Außerdem spielen in den Niederlanden bezüglich des Wachstums der befristeten Jobs die Präferenzen der Arbeitnehmer eine wichtige Rolle (Delsen 1995; 1998).

Tab. 4: Arbeitsplätze verteilt nach Arbeitsverhältnis in den Niederlanden, 1988-1998 (zweites Quartal)

	Vollzeit	Teilzeit	Flexibel
1988	68,2	23,7	8,1
1990	66,2	24,7	9,1
1992	64,1	26,3	9,5
1993	63,5	26,8	9,7
1994	61,4	28,5	10,1
1995	59,9	29,2	10,9
1996	58,7	29,7	11,6
1997	58,1	29,9	12,0
1998	57,8	29,9	12,3

Quelle: qut, *Arbeidsrekeningen*, *Centraal Bureau voor de Statistiek*, *Vornburg/Heerlen*, *verschiedene Jahre*.

7 Arbeitslosigkeit und Inaktivität

In den 80er Jahren war die Arbeitslosenquote in den Niederlanden noch eine der höchsten in der Europäischen Gemeinschaft, und Deutschland hatte eine der niedrigsten Quoten. In den vergangenen Jahren entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in den Niederlanden und Deutschland sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 5).

Tab. 5: Standardisierte Arbeitslosenquoten und Anteil der Langzeitarbeitslosen

	Arbeitslosenquote				Anteil Langzeitarbeitsloser			
	1983	1990	1996	1997	1983	1990	1996	1997
Niederlande	9,7	6,2	6,3	5,2	50,5	49,3	50,0	49,1
Deutschland	7,7	4,8	8,9	9,7	39,3	46,8	47,8	..

Quelle: OECD, *Employment Outlook*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, verschiedene Jahre.

Das starke Wachstum der Beschäftigung führte dazu, dass die standardisierte Arbeitslosenquote in den Niederlanden (5,2% im Jahr 1997) eine der niedrigsten in der EU ist, trotz der sehr starken Zunahme der Erwerbspersonen. Ein großer Teil der neuen Arbeitsplätze wurde von Frauen besetzt, die wieder in den Arbeitsmarkt eintraten (Delsen 1995). Aber der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist noch immer relativ hoch, wie Tabelle 5 zeigt. Die größte Gruppe der inaktiven Personen ist die der Arbeitsunfähigen (Invaliditätsleistungsbezieher).

Tab. 6: Öffentliche Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik 1990-1997 (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	Aktive ^a			Passive ^b			Gesamt		
	1990	1996	1997	1990	1996	1997	1990	1996	1997
NL	1,07	1,38	1,53	2,20	4,06	3,33	3,28	5,44	4,86
D	1,33	1,45	1,25	1,15	2,52	2,54	2,17	3,96	3,79

a. Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und berufliche Rehabilitation.

b. Arbeitslosengeld.

Quelle: OECD, *Employment Outlook*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, verschiedene Jahre.

Die hohe Anzahl der Langzeitarbeitslosen hängt damit zusammen, dass die Niederlande relativ und absolut wenig an aktiver Arbeitsmarktpolitik relativ und absolut viel an passiver Arbeitsmarktpolitik betreiben. Tabelle 6 zeigt aber, dass sich in den letzten Jahren die Lage der Dinge völlig geändert hat. Jetzt sind nicht nur die Ausgaben für passive, sondern auch die für aktive Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden höher als in Deutschland. Besonders die Melkert Jobs erklären, warum die absolute Anzahl der Langzeitarbeitslosen in den vergangenen Jahren gesunken ist.

Die „umfassende Arbeitslosenquote“, die Personen im Alter von 15 bis 65 einbezieht, die Sozialhilfe, Frührente oder Invalidenrente beziehen, oder die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind, betrug 1996 27%, hat seit 1985 nicht abgenommen und ist noch immer viel

höher als Anfang der 80er Jahre (18%) (OECD 1998, 33-34). Obwohl die Beschäftigung in Personen gemessen stark zugenommen hat, ist das Volumen der Arbeit in Stunden gemessen relativ beständig. Die breite Arbeitslosigkeit und die hohe Teilzeitquote erklären, warum in den Niederlanden die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenz berechnet - der Maßstab für die Nutzung des Potentials in einem Land - nur sehr wenig angestiegen ist während der vergangenen 15 Jahre, und mit 52% noch immer erheblich unter dem Niveau von 1970 (59%) liegt.

8 Segmentierung und Abhängigkeit

Die Tatsache, dass die Mehrzahl der neuen Jobs marginale und prekäre Jobs sind, hat eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Diese Jobs sind sehr konjunkturrempfindlich. Eine Änderung der konjunkturellen Lage - sie ist schon vorherzusehen - bedeutet, dass die Niederlande unmittelbar und mehr als andere EU-Mitglieder konfrontiert werden mit beträchtlichen Entlassungen und schnell ansteigenden Arbeitslosenzahlen.

Neben dieser kurzfristigen Folge verursacht die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch eine Reihe von strukturellen Problemen, die sogar noch verstärkt werden von der sogenannten „Modernisierung“ der niederländischen Sozialsicherungssysteme. Eine bedeutende Anzahl von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen bleibt in einem befristeten Job oder wird (wieder) arbeitslos. Die OEEC (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) befürchtet in *Employment Outlook* von 1996, dass die Ausschließung vom Arbeitsmarkt zu Armut und Abhängigkeit führen wird.

Die von regulären Arbeitsverhältnissen abweichenden Arbeitsverträge enthalten regelmäßig ungünstige Arbeitsbedingungen. Hier gilt der einzige niederländische Personenkraftwagenhersteller Nedcar als Beispiel. Die Tatsache, dass ein Drittel der Belegschaft einen strikt auf Arbeitszeitflexibilisierung ausgerichteten Vertrag hat, geht auf Kosten der Verlässlichkeit und Sicherheit und resultiert in interner Normenlosigkeit und Kriminalität. Auch eine kürzliche Befragung unter niederländischen Betrieben zeigt, dass Flexarbeiter als zweitklassiges Personal betrachtet werden (Delsen 1999). Die wachsende Anzahl der geringfügigen Teilzeitjobs kann zur Armut führen, wenn kein zusätzliches Einkommen auf individueller oder familialer Ebene vorhanden ist. Sozialhilfe wird dann notwendig. In den Niederlanden wächst die Anzahl der Alleinstehenden stark. Auch die Sorge für kleine Kinder und der große Anteil Alleinstehender mit befristeten Arbeitsverträgen tragen dazu bei, dass Alleinstehende überproportional vertreten sind unter den Personen, die Sozialhilfe beziehen. Das Ergebnis ist nicht nur eine Aufteilung zwischen Arbeitenden (*Insider*) und Nichtarbeitenden (*Outsider*), sondern ebenso eine Segmentierung innerhalb der Gruppe der Arbeitenden: eine Segmentierung sowohl des externen als des internen Arbeitsmarktes.

Tab. 7: Betriebszugehörigkeit von Arbeitnehmern in Jahren

	1985	1991	1995
Finnland	8,4	9,0	9,2
Frankreich	10,7 ^b	10,1	10,4
Deutschland	11,1 ^a	10,4 ^c	10,8 ^d
Niederlande	8,9	7,0 ^c	9,6 ^d
Spanien^h	11,2	9,8 ^c	9,1
Vereinigtes Königreich	8,3 ^b	7,9	8,3

a. 1984;

b. 1986;

c. 1990;

d. 1994.

h. Gesamtbeschäftigung.

Quelle: OECD, *The OECD Jobs study*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, 1994, S. 65; OECD, *Employment Outlook*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, 1997, S. 140.

Tabelle 7 illustriert dies deutlich. Die Arbeitsplatzmobilität gemessen an der Betriebszugehörigkeit wird oft benutzt als Maß für die Dynamik des Arbeitsmarktes - die externe Mobilität. Obwohl die durchschnittliche Anstellungsdauer zwischen Ländern sehr unterschiedlich ist, ist die Entwicklung identisch. In den Niederlanden ist die Dynamik stärker als in anderen Ländern der Europäischen Union und nähert sich dem hoch dynamischen amerikanischen Arbeitsmarkt. Zwischen 1985 und 1991 nahm die Jobmobilität in allen Ländern zu; Finnland ist die Ausnahme. Besonders in den Niederlanden war die Zunahme groß. In Folge der Deregulierungspolitik nahm die Anzahl der flexiblen Arbeitsplätze - befristete Stellen, Leiharbeit und so weiter - zu. Auch der internationale Konjunkturaufschwung kann diese Entwicklung teilweise erklären.

Zwischen 1991 und 1995 nahm in allen Ländern die Dynamik ab; Spanien ist hier die Ausnahme. In den Niederlanden war die Abnahme am größten. Dies ist sehr bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass die Anzahl der flexiblen Arbeitsverhältnisse sehr stark zugenommen hat. Diese Entwicklung ist zu erklären aus der im Durchschnitt älter werdenden Erwerbsbevölkerung: Die Stellendauer steigt mit dem Alter. Auch die konjunkturelle Situation spielt eine Rolle. Eine andere Erklärung für diese starke Abnahme der Dynamik ist die zunehmende Dualität der internen und externen Arbeitsmärkte in den Niederlanden. Das heißt, die Jobmobilität eines Teils der Arbeitnehmer, der *Insider*, geht zurück, während für einen anderen kleineren, aber schnell wachsenden Teil der Arbeitnehmer, die *Outsider* inklusive der atypischen Arbeitnehmer und der un- und angelernten Arbeitnehmer, die Stellenmobilität zunimmt. Auch die abnehmende interne Mobilität zwischen 1990 und 1994 bestätigt diesen dualen Arbeitsmarkt (Delsen 1999). Diese zwei Tatsachen unterstützen nicht nur das Plädoyer gegen die Deregulierung des Arbeitsmarktes und für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik, sie zeigen auch, dass eine Steigerung der internen Mobilität notwendig ist, um

eine effektive Politik für neue Jobs am unteren Ende des Arbeitsmarktes zu realisieren.

9 Soziale Sicherungssystem und Segmentierung

Ein allgemeines Missverständnis ist, dass die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung in den Niederlanden höher sind als in anderen EU-Ländern. Tabelle 9 zeigt, dass dies brutto der Fall ist, aber nicht netto. Dies hängt zusammen mit der Versteuerung. Die erhobene Steuer fließt wieder zurück in der Staatskasse.

Tab. 8: Öffentliche soziale Ausgaben*

	Brutto	Netto
Niederlande	23,60	15,28
Dänemark	24,89	17,42
Deutschland	21,87	18,05
Vereinigtes Königreich	17,66	15,71
Schweden	31,87	23,21

Quelle: OECD, *OECD Economic Surveys. Netherlands*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris, 1998, S. 81.

* ohne Gesundheitsfürsorge, brutto und netto in Prozent des Bruttoinlandprodukts 1993

In Bezug auf die Segmentierung des Arbeitsmarktes spielen auch die kürzlichen Änderungen der sozialen Sicherungssysteme eine wichtige Rolle. Ich nenne einige Beispiele (Delsen, 1999):

- Seit 1996 haben nur noch Personen Anspruch auf allgemeine Sozialhilfe, die aktiv einen Job suchen - ausgenommen Alleinerziehende mit Kindern unter 5 Jahren. Durch diese Maßnahme sind viele Personen gezwungen, ein flexibles Arbeitsverhältnis zu akzeptieren.
- Ein zweites Beispiel ist die Krankenversicherung. Um die Anreizstruktur zu verbessern und damit den relativ hohen Krankenstand in den Niederlanden (vgl. Tabelle 9) zu reduzieren, ist 1996 die Lohnfortzahlung im Rahmen der Krankenversicherung völlig privatisiert worden. Die Arbeitgeber können dieses Risiko absichern bei privaten Versicherungsgesellschaften. Die Prämienzahlung basiert auf der krankheitsbedingten Abwesenheit in der Vergangenheit. Diese völlige Privatisierung der Lohnfortzahlung hat eine Reihe unerwünschter Folgen: die Selektion von Personal „am Tor“ bei der Anwerbung, längere Probezeiten und der Anreiz für die Arbeitgeber, das Personal anfänglich in flexiblen Arbeitsverhältnissen einzusetzen. Außerdem führt dies zu einem ungleichen Zugang zu ärztlicher Behandlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen.
- Das dritte Beispiel, das ich nennen möchte, ist die Privatisierung der Arbeitsunfähigkeitsversicherung. Das Volumen der Arbeitsunfähigen ist relativ hoch in den Niederlanden (vgl. Tabelle 9). Seit Anfang 1998 gibt es für die Invaliditätsversicherung eine Neuregelung der Prämienzahlung. Die Prämienzahlung ist abhängig von der relativen Anzahl der Arbeitsunfähigkeitsfälle eines Betriebes in der Vergangenheit. Das Ziel ist, Unternehmer

finanziell anzureizen, den Zugang zur Invalidität zu verringern (Prävention) und/oder Arbeitsbehinderte einzusetzen (Wiedereingliederung). Aber auch hier ist das Resultat, dass die Arbeitgeber selektiver werden bei der Personalwerbung, und Arbeitnehmer (anfänglich) eher in flexiblen Arbeitsverhältnissen eingesetzt wurden. Auch längere Probezeiten gehören wieder zu den Folgen.

Tab. 9: Krankenstand und Invalidität*

	Krankenstand		Invalidität		Insgesamt	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Niederlande	7,1	5,2	8,9	8,0	16,0	13,2
Belgien	3,8	3,3	4,2	4,4	8,0	7,7
Dänemark	4,4	6,0	3,8	4,2	8,2	10,1
Deutschland	5,0	4,5	3,3	3,1	8,3	7,6
Vereinigtes Königreich	2,6	3,5	3,4	4,9	5,9	8,3
Schweden	6,1	3,8	3,5	3,9	9,6	7,6

Quelle: SZW, *Sociale Nota 1998*, Ministerie von Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, S. 103.

* standardisiert in Prozent der Erwerbsbevölkerung 1990 und 1995

Die Anpassungen oder die Modernisierung, wie es auch genannt wird, des Systems der sozialen Sicherung in den Niederlanden wird oft als Vorbild gesehen im Ausland. Tabelle 9 zeigt tatsächlich, dass, obwohl der Krankenstand und die Invalidität noch immer relativ hoch sind, das Volumen zwischen 1990 und 1995 relativ gesunken ist. In diesem Zusammenhang ist es aber erwähnenswert, dass die oben genannten gesetzlichen Änderungen in der Praxis nicht die erwarteten Folgen gehabt haben. Die Entwicklung war nach 1995 U-förmig. Sowohl die krankenbedingte Abwesenheit als auch die Inanspruchnahme der Arbeitsunfähigkeitsversicherung sind in den vergangenen Jahren wieder angestiegen. Die Senkung des Krankenstandes geschah also nur zeitweilig und befindet sich 1998 (5,6%) sogar über dem hohen Niveau von 1994 (5,5%). Auch die Arbeitsunfähigkeit hat in 1999 zugenommen. Die Arbeitsunfähigkeitsquote für 1998 beträgt wieder 9,8% der Arbeitnehmer und liegt über dem Niveau von 1997 und 1996 (5,7%).

10 Wachsender Wohlstand trotz abnehmender Produktivität

Ein anderes strukturelles Problem ist, dass die wachsende Zahl der befristeten Arbeitsverträge die soziale Infrastruktur schädigen kann und damit das dauerhafte wirtschaftliche Wachstum gefährdet (Van Dijk 1997). Die Zunahme der flexiblen und unsicheren Jobs kann auch die Investitionen in Humankapital (sowohl durch den Arbeitgeber als auch durch den Arbeitnehmer) negativ beeinflussen. Auch dies kann das wirtschaftliche Wachstum gefährden.

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf kann als Wohlstandsindikator dienen. Die Entwicklung des Wohlstands war stärker in den Niederlanden als in Deutschland. Dieses Resultat ist bemerkenswert, da die Entwicklung der Stundenproduktivität niedriger war als in anderen Ländern und die Anzahl der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen schneller gesunken ist durch die durchgeführte Arbeitszeitverkürzung und den großen Anteil an Teilzeitarbeit. Die Ursache für den zunehmenden Wohlstand ist die starke Zunahme der Anzahl der Erwerbstätigen (Delsen/De Jong 1998; Stille 1998). Das Niveau der Stundenproduktivität in den Niederlanden lag aber 1994 noch immer etwa 10% über dem Niveau in Deutschland.

11 Die Niederlande ein Vorbild?

Die Frage, inwiefern können die Niederlande ein Vorbild für Deutschland sein, hat zu der Frage geführt: Ist es erwünscht und möglich, (einen Teil des) das Poldermodell(s) in Deutschland einzuführen und zu implementieren?

Zur Frage: Ist es möglich? Eine Schlussfolgerung ist, dass die niederländische Politik und ihre Auswirkungen das Resultat des spezifischen Charakters der niederländischen Wirtschaft sind: eine kleine, sehr offene, konsensorientierte Gesellschaft mit einem großen Dienstleistungssektor. Die Niederlande können mehr als die Deutsche Bundesrepublik typisiert werden als Konsenswirtschaft. Es gibt feste Einrichtungen für ständige Gespräche. Dies kann möglicherweise erklären, warum das erste deutsche Bündnis für Arbeit schon 1996 scheiterte und dagegen in den Niederlanden die Zentral-Vereinbarung aus dem Jahr 1982, die die Arbeitslosigkeit reduzieren und die Gewinne erhöhen sollte, ein Erfolg und der Anfang einer langanhaltenden Periode der Lohnzurückhaltung war. Ausgehend von diesen Tatsachen kann man sich fragen, ob eine allgemeine Übereinstimmung über eine Lohnzurückhaltung realisierbar ist.

Die deutsche Regierung hat mehr Probleme, politischen Druck auszuüben als die niederländische, und es wird schwieriger sein für sie, die Tarifparteien in einen politischen Rahmen einzubinden. Dies gilt sicherlich jetzt, da die unabhängige Deutsche Bundesbank durch die Einführung des Euro keine Rolle mehr im Hintergrund von Lohnverhandlungen spielen kann. Da die Bundesbank keinen Gegendruck mehr machen kann, ist die Mäßigung der Löhne jetzt noch schwieriger zu erreichen. Andererseits muss auch gesagt werden, dass es in den Niederlanden drei Jahre, 1979-1982, gedauert hat, bevor der bekannte Wassenaar Akkoord tatsächlich erreicht wurde.

Die niederländische Praxis zeigt, dass für ein erfolgreiches Bündnis für Arbeit drei Bedingungen notwendig sind: eine gemeinsame Definition des Problems, die richtigen Institutionen und die richtige kulturelle Grundlage. Obwohl sich das Poldermodell nicht einfach auf Deutschland übertragen lässt, kann eine andere Schlussfolgerung sein, dass es wichtig ist, ins Gespräch zu kommen und im Gespräch zu bleiben. Als Lehre lässt sich ziehen, dass die Zusammenarbeit zwischen den drei Akteuren - Regierung und Sozialpartner - auch heißt, dass ein zuverlässiges Maß an Vertrauen vorhanden ist, das sich aus dem faktischen Verhalten in der Vergangenheit speist.

Schließlich zur Frage: Ist es erwünscht? Kritische Bemerkungen bezüglich des Beschäftigungswachstums, der Lohnmäßigung und der Nutzung des Potentials in den Niederlanden sind angebracht. Außerdem ist Deutschland eine große Wirtschaft, die eine zentrale Rolle spielt in der Europäischen Union. Auch die Wirtschaftsstruktur ist anders. Ein „*beggar-thy-*

neighbour“-Politik der Lohnmässigung kann zu einer Abwärtsspirale führen, da ein Teil der Inlandsnachfrage ausfällt. Eine europaweite Rezession liegt dann auf der Lauer.

Literatur

- CBS Centraal Bureau voor de Statistiek (1998): Jaarboek welvaartsverdeling. Deventer
- CPB Centraal Planbureau (1991): De werkgelegenheid in de jaren tachtig, Werkdocument nr. 41. Den Haag
- CPB Centraal Planbureau (1997): Challenging Neighbours. Rethinking German, Dutch Economic Institutions. Den Haag
- CPB Centraal Planbureau (1998): Recent trends in Dutch labour productivity: the role of changes in the composition of employment. Werkdocument nr. 98. Den Haag
- Delsen, Lei (1995): A typical Employment: An International Perspective. Causes, Consequences and Policy. Groningen
- Delsen, Lei (1998): When do men work part-time?; in: Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (eds.): Part-time Prospects: An International Comparison of Part-time Work in Europe, North America and the Pacific Rim. London, 57-76
- Delsen, Lei (1999): Exit Poldermodel? Sociaal-economische Ontwikkelingen in Nederland. Assen
- Delsen, Lei, Eelke de Jong (Hg.) (1998): The German and Dutch economies: Who follows whom? Heidelberg
- Dijk, Van, Frans (1997): Social ties, economic performance and public intervention. Dordrecht
- Halman, Loek (1991): Waarden in de Westerse wereld. Tilburg
- Hofstede, Geert (1982): Culture's consequences. International differences in work-related values. California
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (1998): OECD Economic Surveys. Netherlands. Paris
- Stille, Frank (1998): Der Niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2, 294-311
- Visser, Jelle, Anton Hemeijck (1997): 'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam

Anschrift des Verfassers:

Dr. Lei Delsen
Katholische Universiteit Nijmegen
Postfach 9108
NL-6500 HK Nijmegen

Schlagworte: Beschäftigungswunder, Lohnermäßigung, Poldermodell, Segmentierung, Soziale Sicherung

Hinweis: Die Zeitschrift ARBEIT hat einen Preis für den besten Aufsatz ausgeschrieben. Am Ende des Heftes sind die Bedingungen beschrieben.