

Jagoda, Bernhard; Schettkat, Ronald; Paqué, Karl-Heinz; van Paridon, Kees

Article — Digitized Version

Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem "holländischen Modell"?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jagoda, Bernhard; Schettkat, Ronald; Paqué, Karl-Heinz; van Paridon, Kees (1997) : Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem "holländischen Modell"?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 4, pp. 191-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137461>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem „holländischen Modell“?

Die Niederlande haben in den vergangenen Jahren erstaunliche Fortschritte bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielt.

Worauf sind diese Erfolge zurückzuführen? Welche Lehren können aus dem „Modell Niederlande“ für die Bundesrepublik gezogen werden?

Bernhard Jagoda

Modell Niederlande – ein Vorbild für Deutschland?

Zwischen 1983 und 1993 hatten die Niederlande mit jahresdurchschnittlich 1,8% das höchste Beschäftigungswachstum in den Ländern der Europäischen Union. Nach einem Einbruch im Jahr 1994 (-0,1%) erreichte das Land 1995 (1,9%) und voraussichtlich auch 1996 (1,5%) für europäische Verhältnisse erstaunlich hohe Zuwächse bei den Erwerbstätigenzahlen.

Ähnlich wie in den USA läßt sich das hohe Beschäftigungswachstum in den Niederlanden nicht allein mit einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung als in anderen Ländern Westeuropas erklären. So lag zwar das durchschnittliche Wirtschaftswachstum von 2,6% zwischen 1983 und 1993 über dem EU-Durchschnitt (2,3%), jedoch unter der durchschnittlichen Wachstumsrate in Deutschland von 2,8% und den USA von 2,9%. Es ist also davon auszugehen, daß es den Niederlanden ähnlich wie den USA gelungen ist, bei gegebenem Wirt-

schaftswachstum mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

Umverteilung des Arbeitsvolumens

Während aber in den USA die höhere Beschäftigungsintensität vor allem auf die im Vergleich zu Westeuropa mäßige Lohnentwicklung zurückzuführen ist, stellt sich in den Niederlanden die Situation anders dar. Dort beruht der Beschäftigungsanstieg in starkem Maße auf einer Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Beschäftigte. Ausgedrückt in Vollzeitkräften ist nämlich die Beschäftigung seit 1990 praktisch gleich geblieben. Auch zwischen 1980 und 1990 ist sie nur um 250 000 gestiegen. Zur Schaffung einer beträchtlichen Zahl neuer Arbeitsplätze hat somit vor allem der Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen von 1724 Arbeitsstunden im Jahr 1973 auf 1397 im Jahr 1995 beigetragen. Die Niederlande haben damit weltweit die geringste durch-

schnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen.

Obwohl dazu in gewissem Umfang auch Arbeitszeitverkürzungen bei den Vollzeitbeschäftigten beigetragen haben, ist dafür in erster Linie der kräftige Anstieg der Teilzeitbeschäftigung verantwortlich. Mit einem Anteil von 37,4% an allen Erwerbstätigen weisen die Niederlande die mit Abstand höchste Teilzeitquote in der westlichen Welt auf (EU: 16,1%; Deutschland: 16,3%). Mehr als 60% aller erwerbstätigen Frauen und rund ein Sechstel aller Männer sind teilzeitbeschäftigt. Seit 1973 ist der Teilzeitanteil um mehr als 30 Prozentpunkte geradezu explosionsartig gestiegen. Diese Entwicklung wurde begünstigt durch die dynamische Entwicklung im Dienstleistungssektor (mit einem Beschäftigungsanteil von 73,5%) und dem Nachholbedarf bei der Frauenerwerbstätigkeit.

Das Beispiel der Niederlande zeigt, daß es nicht so sehr auf eine spezielle staatliche Förderung,

sondern auf eine veränderte Einstellung zur Teilzeitarbeit von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Gesellschaft als Ganzem ankommt. Allenfalls käme dem Staat in seiner Rolle als Arbeitgeber – wie bei den Holländern praktiziert – eine Vorreiterrolle beim Einsatz der Teilzeitbeschäftigung zu.

Moderate Lohnentwicklung

Die im Vergleich mit anderen EU-Ländern günstigere Beschäftigungsentwicklung kann teilweise auch mit einer moderaten Lohnentwicklung erklärt werden. Nach Angaben der OECD sind die Lohnstückkosten in den Niederlanden seit 1983 deutlich geringer gewachsen als in den europäischen Nachbarländern. Die Regierung setzte sich seit Mitte der 80er Jahre für eine Politik der Lohnzurückhaltung ein, die auch von den Sozialpartnern mitgetragen wird.

Eine der Ursachen für die guten Wirtschaftsergebnisse ist weiterhin, daß sich privater Verbrauch und Investitionen auf hohem Niveau hielten. Das hohe Konsumniveau erklärt sich aus der verbesserten Beschäftigungssituation und den Steuer- und Sozialbeitragsenkungen der letzten Jahre. Dadurch wurden sowohl die Binnennachfrage gestützt als auch die Arbeitskosten gesenkt, was die Wirkung der Lohnzurückhaltung verstärkte.

Neue Akzente werden in Holland gegenwärtig auch in der Lohnstrukturpolitik gesetzt. Dabei geht es vor allem darum, die Arbeitsmarktlage von Un- und Angelernten zu verbessern. Um die für die Arbeitslosigkeit verantwortliche Lücke zwischen Produktivität und Lohnkosten zu schließen, wurden drei Ansätze gewählt. Erstens muß der Arbeitgeber für die gesetzlichen Mindestlöhne geringere Sozialabgaben leisten. Zwei-

tens ist geplant, Arbeitgeber vorübergehend von den Vorschriften des gesetzlichen Mindestlohnes zu befreien, wenn sie einen Langzeitarbeitslosen einstellen. Drittens wurde mit den Tarifparteien vereinbart, neue Tätigkeitsfelder zu entwickeln, deren Eingruppierung zwischen dem gesetzlichen und dem in der Regel deutlich höheren tariflichen Mindestlohn liegt.

Auch einige Rahmenbedingungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik haben sich seit Anfang der 90er Jahre grundlegend verändert. Ausgangspunkt war eine Reform der Arbeitsverwaltung. Wesentliche Elemente der Reform im Jahr 1991 waren die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung, die Erweite-

rung der Kompetenzen lokaler Beschäftigungsdienste sowie die Schaffung einer auf dem Prinzip der Selbstverwaltung beruhenden Arbeitsmarktinstitution. Neben der Organisationsreform beschränkt sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik mehr und mehr auf bestimmte Zielgruppen, wie z.B. Langzeitarbeitslose, Jugendliche oder ethnische Minderheiten. Die wichtigsten Aktivitäten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind augenblicklich Hilfen zur Arbeitssuche, Probebeschäftigung, Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnkostensubventionen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Übertragung auf Deutschland?

Das „Modell Niederlande“ weist, wie man sieht, eine ganze Reihe von Elementen auf, die es auch in Deutschland so oder ähnlich gibt. So gilt bei uns das Prinzip der paritätischen Selbstverwaltung der Arbeitsämter bereits, seit es die Bundesrepublik gibt. Auch bei den aufgezählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und der Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnis gibt es zahlreiche Übereinstimmungen. Deutlicher sind jedoch zur Zeit die Unterschiede beim Anteil flexibler Arbeitszeitformen an der Gesamtbeschäftigung. Hier würde sich der Versuch einer Übertragung auf deutsche Verhältnisse durchaus lohnen. Hätten wir eine Teilzeitquote wie in den Niederlanden, so könnte das bis zu zwei Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze bedeuten.

Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß in Holland ein nicht unerheblicher Teil der Teilzeitbeschäftigten einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht. Das relativiert den Abstand der holländischen Ergebnisse etwas. Die Tatsache, daß über eine Ausweitung der Teilzeitarbeit eine erhebli-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Bernhard Jagoda, 56, ist Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Prof. Dr. Ronald Schettkat, 42, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Rijksuniversität Utrecht, Niederlande, und ist Leiter des Instituts for Social and Institutional Economics.

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, 40, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Kees van Paridon, 45, ist Mitglied des Wissenschaftlichen Rates für die Regierungspolitik in Den Haag und lehrt als außerordentlicher Professor Wirtschaftswissenschaften an der Freien Universität Amsterdam.

che Beschäftigungszunahme erreicht wurde, bleibt aber. Das wäre auch in Deutschland möglich.

Was die Ergebnisse der Lohnpolitik betrifft, so darf nicht vergessen werden, daß die Sozialpartnerschaft in den Niederlanden auch institutionell anders verankert ist als in Deutschland. Institutionelle

Strukturen sind etwas sehr langfristig Gewachsenes. Sie lassen sich nicht von heute auf morgen ändern und auch nicht beliebig aus den unterschiedlichsten nationalen Verhältnissen zusammenbasteln, um sozusagen mosaikartig ein Idealland zu schaffen.

Gleichwohl scheint mir ein Blick

auf den niederländischen – und übrigens auch den skandinavischen! – Konsens empfehlenswert. Warum? Weil er uns lehrt, daß gemeinsame Interessen in schwierigen Zeiten über Gruppenegoismen gesetzt werden können und, wenn dies geschieht, auch zu erstaunlichen Ergebnissen führen.

Ronald Schettkat

Von der Krankheit zum Modell: Zur wirtschaftspolitischen Karriere der Niederlande

The Dutch Disease“ war das Kürzel für ein erstarrtes Gesellschaftssystem, das allenfalls den ökonomischen Niedergang sozial abfedern, aber nicht aus eigener Kraft die Wende zum wirtschaftlichen Aufschwung schaffen kann. Doch die politische Großwetterlage verändert sich schnell: Im Schönheitswettbewerb der wirtschaftspolitischen Modelle sind die Niederlande gegenwärtig hoch im Kurs. Sie überspringen die EURO-Meßlatte um mehrere Handbreiten; die Arbeitslosenquote (OECD-standardisierte Quote) fiel von 10,6% in 1985 auf 6,5% in 1995; die Beschäftigung nahm in den achtziger Jahren um jährlich rund 0,7% zu, und in den neunziger Jahren lagen die Zuwachsraten sogar deutlich über 1%. In der Bundesrepublik sorgt man sich dagegen, ob die Maastrichter Kriterien zu erfüllen sind, die Arbeitslosenquote nahm in den letzten zehn Jahren von 7,1% auf 8,2% zu, und die Beschäftigung nimmt seit 1992 ab.

Die Niederlande gleichen in dieser Entwicklung mehr dem Beschäftigungswunder USA als den Europäischen Nachbarn, ohne die

ses offenbar mit den krassen sozialen Gegensätzen Amerikas erkaufen zu müssen. Weisen die Niederlande den Weg aus der europäischen Beschäftigungskrise? Können sie Vorbild für die Bundesrepublik sein? Hat Den Haag den Schlüssel zu einer Zukunft mit steigender Beschäftigung, sinkender Arbeitslosigkeit und Einkommenswachstum gefunden?

Mißverständnisse und Fehlinterpretationen

Schnell wird der wirtschaftspolitische Erfolg der Niederlande mit der Deregulierung der Ökonomie erklärt. In der Tat haben die Niederlande zahlreiche Veränderungen in der sozialen Sicherung vorgenommen, das Ladenschlußgesetz aufgehoben und anderes mehr, aber diese Änderungen wurden von einer sozialdemokratisch geführten Regierung in den 90er Jahre durchgeführt. Die Beschäftigungsgewinne traten aber schon in den 80er Jahren auf. Die Diskussion um das „Holländische Modell“ scheint denn auch von ähnlichen Mißverständnissen, Fehlinterpretationen und vorschnellen Verallgemeinerungen geprägt zu

sein wie die USA-Europa-Debatten zuvor, wobei mit der Entfernung vom Modell offenbar die Eindeutigkeit der Diagnose zunimmt. Aber in den Niederlanden selbst fragt man: „Was ist so schön an unserer Ökonomie?“, „Was ist das holländische Modell eigentlich?“ und vor allem „Welche Institutionen und Politiken sind ursächlich für den beschäftigungspolitischen Erfolg?“.

Bei näherer Betrachtung erschüttern die Niederlande viele Glaubenssätze: die Nettolohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit betragen in den Niederlanden rund 80% gegenüber rund 60% in der Bundesrepublik¹; der Spitzensteuersatz, der bereits ab einem Einkommen von rund 72000 DM zu zahlen ist, beträgt 60%; es gibt einen gesetzlichen Minimumlohn; statt Karenztage einzuführen, wird das Risiko krankheitsbedingter Fehlzeiten von der Sozialversicherung auf die Betriebe übertragen; der gewerkschaftliche Organisationsgrad der niederländischen Arbeitnehmer ist relativ hoch, und in vergleichenden

¹ OECD: Employment Outlook 1996, Paris 1996.

Studien werden die Niederlande regelmäßig als Ökonomie mit koordinierter Lohnpolitik ähnlich wie die Bundesrepublik klassifiziert.

Nach erfolglosen Versuchen, die Lohnentwicklung durch Regierungseingriffe zu beeinflussen, zog sich der niederländische Staat aus der Lohnpolitik zurück und schaffte damit die Grundlage für den "Akkord von Wassenaar" von 1982, in dem sich die Tarifparteien auf eine moderate Lohnpolitik und Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungsstimulierung einigten. In den 70er Jahren wurden in den Niederlanden die Löhne nach dem Vorbild der italienischen Scala Mobile noch automatisch an die Inflationsrate angepaßt, was ein Aufbrechen der Preis-Lohn-Preis-Spirale unmöglich machte. Mit Aufgabe der Lohnindexierung und dem Kooperationsvertrag von Wassenaar war die Grundlage für die seit 1982 faktisch bestehende Währungsunion zwischen Gulden und DM geschaffen. Vor allem in der Koordinationsfähigkeit der Lohnpolitik, zu der es einer organisierten Arbeitnehmer- und Unternehmenschaft bedarf (Korporatismus), wird der Schlüssel zum beschäftigungspolitischen Erfolg bei Preisstabilität gesehen. Die Lohnstückkosten sind in den Niederlanden von 1983 bis 1993 durchschnittlich um rund 1% gestiegen (Bundesrepublik um rund 2%), haben aber in den USA bei einer unkoordinierten Lohnpolitik um jährlich rund 3,2% zugelegt².

Änderungen bei der Beschäftigungsstruktur

Das Pro-Kopf-Einkommen der Niederlande nahm während der letzten zehn Jahre um rund 60% zu, in der Bundesrepublik um rund 50%, jeweils in ECU, korrigiert für unterschiedliche Preisentwicklungen. Aber dieser Einkommenszu-

wachs ist weniger auf Produktivitätsgewinne, sondern mehr auf eine höhere Erwerbsbeteiligung zurückzuführen. Dienstleistungen (Handel, Gastgewerbe, intermediäre Dienstleistungen) tragen das Beschäftigungswachstums. Es sind vor allem Sektoren mit unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung, in denen neue Beschäftigung entsteht.

Auch in den Niederlanden folgt die Beschäftigungsexpansion offenbar dem Entwicklungspfad anderer hochentwickelter Ökonomien, der sich fundamental vom industriellen Entwicklungsmodell unterscheidet: Beschäftigung in Sektoren mit hohen Produktivitätsgewinnen (Industrie) geht tendenziell verloren, während umgekehrt Sektoren mit nur geringen Produktivitätsgewinnen (einige Dienstleistungen) Träger des Beschäftigungswachstums sind. Länder, die die wirtschaftliche Aktivität im Dienstleistungsbereich nicht stimulieren können, erzielen zwar hohe gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen, aber sie schneiden in der Beschäftigungsentwicklung weniger gut ab³.

Der Anstieg der holländischen Beschäftigtenquote (der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren) ist vor allem auf eine stärkere Integration der Frauen in den Erwerbsprozeß zurückzuführen, deren Erwerbsquote sich in den letzten zehn Jahren um rund 10 Prozentpunkte erhöhte. Im Alter von 55 bis 65 Jahren ist aber nur noch jeder vierte Niederländer, jede vierte Niederländerin beschäftigt. Trotz ihrer Zunahme liegt die Beschäftigtenquote in den Niederlanden mit nur 61% aber deutlich unter der der USA (77%) und auch unter der der Bundesrepublik (69%).

Reduzierung der Arbeitszeit

Nicht zuletzt um den Rückgang der Erwerbsbeteiligung zu bremsen und die Belastung der sozialen Sicherungssysteme zu reduzieren, wurde in den Niederlanden auf eine Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeit gesetzt. Mitte der achtziger Jahre war diese in den Niederlanden und Deutschland noch ungefähr gleich hoch (1646 Stunden bzw. 1672 Stunden), aber 1995 lag sie in den Niederlanden um rund 140 Stunden oder 9% unter dem deutschen Wert (1452 bzw. 1592)⁴. Diese Differenz in der durchschnittlichen Arbeitszeit ist vor allem auf eine stärkere Zunahme der Teilzeitarbeit zurückzuführen. Die Teilzeitquote hat in den Niederlanden von nur 21% in 1983 (Bundesrepublik 13%) auf 37% in 1995 (Bundesrepublik 16%) zugenommen. Sogar zwei Drittel der holländischen Frauen haben einen Teilzeitjob, gegenüber nur einem Drittel bei den deutschen Frauen. Aber auch bei den Männern ist der Teilzeitanteil mit 17% in den Niederlanden deutlich höher als in der Bundesrepublik (3,6%).

Kritiker weisen darauf hin, daß in den Niederlanden die Beschäftigungszuwächse vor allem von befristeter Beschäftigung getragen werden und die Entwicklung unbefristeter Beschäftigung in den 90er Jahren sogar rückläufig war. Letzteres trifft allerdings auch für Deutschland zu, aber hier hat noch nicht einmal die befristete Beschäftigung zugenommen.

Die Niederlande sind aber kein Niedriglohnland, weshalb einfache

² OECD: Employment Outlook 1996, Paris 1996.

³ E. Appelbaum, R. Schettkat: Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 4, S. 193-202.

⁴ Vgl. Sociale Nota, Den Haag.

Produktionen, die im Preiswettbewerb bestehen müssen, wohl eher in Großbritannien oder Portugal getätigt werden. Sind aber flexible, sprachgewandte Mitarbeiter gefragt, ist man in den Niederlanden bestens aufgehoben. Dieses wird deutlich, wenn man die mit ausländischen Direktinvestitionen verbundenen Arbeitsplätze betrachtet: Von den im Zeitraum 1991 bis 1994 durch Direktinvestitionen aus den USA, Japan und Skandinavien in Nordwesteuropa (Irland, Großbritannien, Frankreich, Benelux, Deutschland) geschaffenen Arbeitsplätzen konnten die Niederlande nur rund 8% im Produktionsbereich attrahieren, aber bei den europäischen Hauptverwaltungen sind es 27% und bei den Distributionszentren gar 50%.

Lehren für die Bundesrepublik

Für den bundesrepublikanischen Beobachter mag überraschen, daß die Niederlande sich auf das „Deutsche Modell“ zubewegt haben und die Grundlagen der erfolgreichen Beschäftigungspolitik vor allem in Tarifautonomie und Konsensbildung bei hoher Preisstabilität sehen. Wenn aber

der beschäftigungspolitische Erfolg der Holländer so sehr auf Konsens gegründet ist und durch korporativistische Strukturen erklärt wird, warum ist es dann in der Bundesrepublik bisher nicht gelungen, eine beschäftigungsfördernde Politik durchzuführen, wo doch die institutionellen Voraussetzungen so ähnlich sind?

Gern wird in der Bundesrepublik übersehen, daß die Vereinigung der beiden deutschen Staaten einen enormen Kostenschub verursacht hat, der zu substantiellen Teilen auf die Sozialversicherungssysteme und damit auch auf die Lohnnebenkosten abgewälzt wurde; statt alle Beschäftigungsverhältnisse in das soziale Sicherungssystem zu integrieren und somit die Incentives für die Schaffung von Minimalbeschäftigung zu reduzieren, wird zäh an versicherungsfreier Tätigkeit festgehalten; bei der Steuerreform wird auf „triggle down-Effekte“ – also auf die Entlastung der höchsten Einkommen in der Hoffnung auf spätere Investitionseffekte nach dem Vorbild Reaganscher Politik – gesetzt, statt im unteren Einkom-

menbereich Entlastungen und Leistungsanreize zu schaffen, wie es in Holland geschehen ist.

Obleich die Gewerkschaften in den letzten Jahren eine zurückhaltende Lohnpolitik geführt haben – und dafür ja auch allseitiges Lob erhalten haben –, büßen sie doch immer wieder an Glaubwürdigkeit ein, wenn sie wie beim Ladenschlußgesetz die Partialinteressen von Einzelgewerkschaften zur Systemfrage hochstilisieren. Die Arbeitgeberverbände lassen keine Gelegenheit aus, um eine Überwälzung möglichst vieler Kosten bei Drohung mit Abwanderung einzufordern. Mit einer solchen Politik kann man kaum die Grundlage für die Kooperation der gesellschaftlichen Gruppen schaffen, die der Schlüssel zum Erfolg pragmatischer Beschäftigungspolitik in den Niederlanden ist. Die politischen Akteure in der Bundesrepublik sollten sich wieder auf den Standortfaktor Konsensfähigkeit besinnen und ihn zur Formulierung einer beschäftigungsstimulierenden Politik einsetzen, die letztlich allen gesellschaftlichen Gruppen nützen wird.

Karl-Heinz Paqué

Es gibt keine Alternative zur Anpassung in Richtung mehr Flexibilität

Es ist eine neue Erfahrung für viele Deutsche: Seit einiger Zeit gelingt es anscheinend einer Reihe von Industrienationen der westlichen Welt, wichtige gesamtwirtschaftliche Probleme besser zu lösen, als dies im eigenen Land geschieht. Dies nagt am Selbstbewußtsein einer Bevölkerung, die sich nach vier Dekaden der Prosperität zumindest in den alten

Bundesländern daran gewöhnt hat, in den wesentlichen makroökonomischen Grunddaten stets besser dazustehen als die meisten Handelspartner und Nachbarn.

Es gibt zwei Problembereiche, wo die relative Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Bilanz Deutschlands besonders gravierend ausfällt: in der Schaffung von Arbeitsplätzen und im internatio-

nen Standortwettbewerb. Und es gibt drei Länder, die üblicherweise zum Vergleich angeführt werden: die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Niederlande. Tatsächlich sind dies jene drei Länder der OECD, die sich in den letzten zehn Jahren Schritt für Schritt aus dem internationalen Geleitzug persistent hoher Arbeitslosigkeit verabschiedeten und sich

als einzige wieder dem annähern konnten, was gemeinhin als „Vollbeschäftigung“ verstanden wird. Zwar liegt auch in diesen drei Ländern die Arbeitslosenquote heute noch höher als Anfang der siebziger Jahre, aber der Abstand zur damaligen Vollausslastung des Erwerbspersonenpotentials ist weit weniger dramatisch als anderswo. Auch im internationalen Standortwettbewerb schneiden diese Länder überdurchschnittlich gut ab: Es gelang ihnen, einen Ruf aufzubauen als international attraktiver Investitionsstandort, und die Bilanz der Direktinvestitionen fiel entsprechend positiv aus, weit besser als in Deutschland.

Drei Modellkandidaten

Sollten die Länder deshalb Modell sein für Reformen hierzulande? Als Modell können sie nur dienen, wenn es möglich ist, bestimmte Charakteristika der Wirtschaftssysteme dieser Länder zu identifizieren, die sich bewährt haben und zur Nachahmung einladen. Aus der wirtschaftspolitischen Vogelperspektive ergibt sich dabei folgendes Bild:

Die Vereinigten Staaten sind unter den führenden Industrienationen schon immer das Eldorado einer relativ freien Marktwirt-

schaft mit nur bescheidenem Wohlfahrtsstaat und schwachen Gewerkschaften gewesen. Dieses System hat in den letzten Jahren gezeigt, daß es in der Lage ist, auch schwere industrielle Krisen wie Anfang der achtziger Jahre durch einen raschen Strukturwandel zu bewältigen, ohne daß dauerhafte Spuren am Arbeitsmarkt in Form hoher Langzeitarbeitslosigkeit verbleiben: Der Schrumpfung von Altindustrien stand ein rasches Wachstum von „Hightech“-Industriebranchen sowie des modernen Dienstleistungssektors gegenüber, begleitet allerdings auch von einer nachhaltigen Expansion dessen, was man den einfachen Dienstleistungssektor nennen könnte. Dies geschah um den Preis einer zunehmenden Lohnspreizung zwischen Qualifikationsgruppen, mit dem Ergebnis, daß die typische arbeitsmarktpolitische Problemgruppe der unausgebildeten Arbeitskräfte eine graduelle Verschlechterung ihres Reallohns hat hinnehmen müssen, im Durchschnitt der letzten beiden Dekaden um rund 1% pro Jahr.

Großbritannien durchlief in den frühen achtziger Jahren die wohl schwerste industrielle Krise, die es jemals in einer westlichen Industrienation gegeben hat. Diese

Krise hatte Folgen: Sie veränderte in wesentlichen Punkten das Wirtschaftssystem des Landes. Eine altindustriell geprägte Wirtschaft mit traditionell starken Gewerkschaften und einem komplexen Netz tarifvertraglich vereinbarter Regulierungen des Arbeitsmarktes wandelte sich – der Not gehorchend – in eine Wirtschaft mit Wachstumsschwerpunkten im Dienstleistungssektor, die ein hohes Maß an Flexibilität auf Güter- und Faktormärkten zuläßt. Schlagworthaft läßt sich durchaus formulieren: Das Wirtschaftssystem Großbritanniens näherte sich dem amerikanischen an, allerdings auf erheblich niedrigerem Niveau der Durchschnittseinkommen und höherem Niveau der Arbeitslosigkeit, bedingt durch die „Altlasten“ der schweren industriellen Krise. Dabei wurde das Land zu einem der interessantesten Standorte für Direktinvestitionen in Europa, vor allem durch niedrige Lohnkosten und niedrige Unternehmenssteuern.

Die Niederlande sind eine Nation, deren Wirtschaft über lange Jahre die beiden typischen Charakteristika einer „korporativistischen“ Wirtschaft kontinental-europäischer Prägung aufwies: zum einen ein voll ausgebautes, in

Martin Bullinger/Ernst-Joachim Mestmäcker

Multimedienste

Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht

1997, 178 S., geb., 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr, ISBN 3-7890-4633-7

(Law and Economics of International Telecommunications – Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation, Bd. 30)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

den Leistungen großzügiger und in der Finanzierung teurer Wohlfahrtsstaat, zum anderen ein Arbeitsmarkt, in dem möglichst konsensual zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und, wenn nötig, dem Staat der Prozeß der Lohnbildung gesteuert wurde. Dieses System, das bis in die siebziger Jahre hinein recht reibungslos funktionierte, geriet spätestens in den frühen achtziger Jahren in eine Finanzierungskrise, nicht zuletzt durch einen steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge einer De-Industrialisierung, die als Konsequenz des Rohstoffreichtums des Landes über das in Kontinentaleuropa damals übliche Maß hinausging („Dutch disease“). Es folgte – früher und konsequenter als anderswo in Kontinentaleuropa – eine finanzpolitische Konsolidierung und ein Kurswechsel in Richtung Liberalisierung von Arbeits-, Güter- und Servicemärkten. Dieser Kurswechsel kam vor allem den modernen Dienstleistungssektoren zugute und führte am Arbeitsmarkt zu einem deutlichen Beschäftigungsanstieg, nicht zuletzt dank einer rapiden Expansion der Teilzeitarbeit. Ähnlich wie Großbritannien, so rückten also auch die Niederlande ein Stück näher an das amerikanische Modell, wobei die Ausgangsposition dank des traditionell starken Dienstleistungssektors in der „klassischen Handelsnation Holland“ besser war als auf den britischen Inseln.

Grundentscheidung in Richtung Liberalisierung

Soweit das grobe Bild der drei Modellkandidaten. Es fällt auf, daß diese sich in zumindest einem wesentlichen Punkt ähneln, nämlich der ordnungspolitischen Grundentscheidung in Richtung liberaler und flexibler Märkte für Arbeit,

Güter und Dienstleistungen: In den USA ist diese Entscheidung schon immer Gegenstand eines gesellschaftlichen Konsenses gewesen, in Großbritannien kam sie als Ergebnis eines dramatischen industriellen Zusammenbruchs zustande, und in den Niederlanden war sie Konsequenz der Finanzierungsprobleme eines korporativistisch geprägten Wohlfahrtsstaates. In keinem der anderen kontinentaleuropäischen Nationen gab es so frühe Grundentscheidungen dieser Art: Sowohl in den romanischen Ländern als auch im deutschen Sprachraum und in Skandinavien blieben sie ganz aus, wurden aus politischen Erwägungen hinausgezögert oder in der Sache verwässert.

Es geht also eigentlich gar nicht um ein eigenständiges „holländisches Modell“, dem man folgen könnte. Es geht um eine Grundentscheidung in Richtung Liberalisierung mit Blick auf den Arbeitsmarkt und den internationalen Standortwettbewerb. Dabei sind die Niederlande allerdings in der Tat dasjenige der drei Länder, das von seiner Problemlage her Deutschland am ähnlichsten ist und sich insofern als „Beispiel“ besonders gut eignet: Wie die Niederlande so startet auch Deutschland in den Anpassungsprozeß mit einer großen Finanzierungsbelastung des Wohlfahrtsstaates und mit relativ inflexiblen Arbeitsmarktinstitutionen. Es ist deshalb sehr gut vorstellbar, daß der Anpassungsprozeß in Deutschland – wenn er denn gelingt – ähnlich aussehen wird wie in den Niederlanden.

Allerdings sind die Startbedingungen in Deutschland wahrscheinlich noch erheblich schwieriger als in den Niederlanden. Der Hauptgrund dafür liegt in dem, was man die strukturelle Ausgangs-

position der beiden Länder nennen könnte: Die niederländische Wirtschaft ist in ihrer Beschäftigungs- und Produktionsstruktur traditionell stärker auf Handel und Dienstleistungen, die deutsche Wirtschaft dagegen stärker auf die Industrie konzentriert. Dies hat weitreichende Folgen: Die Menschen in typischen Dienstleistungsgesellschaften sind eher geneigt, sich an flexible Formen der Betriebs- und Arbeitsorganisation anzupassen als Menschen, die über Jahrzehnte an die vergleichsweise starren Normen industrieller Organisation gewöhnt sind, die aufgrund umfassender und flächendeckender Tarifverträge vorherrschen. Ein gutes Beispiel dafür liefert die Teilzeitarbeit: Während in Deutschland in quälenden Diskussionsrunden über neue Modelle der zeitlichen Organisation von Arbeit zwischen den Tarifpartnern gestritten wird, haben holländische Unternehmen längst den weiten Bereich denkbarer Formen praktisch getestet und sich auf dezentraler Ebene für die effizientesten und individuell akzeptabelsten Varianten entschieden.

Konservatismus als Standortnachteil

In dieser Hinsicht ist es eine Ironie des wirtschaftlichen Schicksals, daß einige Charakteristika der deutschen Wirtschaft, die über Jahrzehnte zu Recht als besondere Qualitätsmerkmale gefeiert wurden, sich zu einem Standortnachteil entwickeln. Jene Industrien nämlich, die mit ihren hervorragenden Ingenieurleistungen dafür sorgten, daß Deutschland immer wieder zum „Exportweltmeister“ ausgerufen wurde und stets auch zu jenen Ländern mit der höchsten Forschungsintensität der Produktion gehörte, verhindern heute

durch ihren Konservatismus in der Betriebs- und Arbeitsorganisation, daß sich unbedingt nötige Anpassungen schnell genug vollziehen. Umgekehrt erweisen sich die (von Deutschen oft belächelten) Charakteristika der niederländischen Wirtschaft – ihre Konzentration auf viele relativ unspektakuläre Branchen des Handels und der Dienstleistungen – als Anpassungsvorteil.

Selbst die oft beklagte Tatsache, daß die Niederlande im internationalen Vergleich für ein reiches Land einen ungewöhnlich niedrigen Anteil des Produktionswertes für Forschung und Entwicklung aufweisen, tritt in den

Hintergrund: Ein kleines offenes Land, das für ausländische Direktinvestitionen attraktiv ist, über seine engen Handels- und Kapitalverflechtungen mit dem Ausland das neueste technologische Wissen „importiert“ und im übrigen einen flexiblen Arbeitsmarkt und einen konsolidierten Wohlfahrtsstaat aufweist, muß vielleicht gar nicht so stark an der Verbesserung des technologischen Wissens für die Industrie beteiligt sein, um ein gutes wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungszuwächse zu erzielen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es für die deutsche Wirtschaft in Anbetracht hoher

Arbeitslosigkeit und eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs eigentlich gar keine Alternative gibt zur Anpassung in Richtung mehr Flexibilität nach holländischem, britischem und letztlich auch amerikanischem Modell. Dies heißt natürlich nicht, daß Deutschland nach einer solchen Anpassung die gleichen Institutionen aufweisen würde wie diese Länder, die sich im übrigen ja auch untereinander stark unterscheiden. Es heißt nur, daß die Grundrichtung klar vorgegeben ist; und je früher dies von den Beteiligten erkannt wird, um so weniger schmerzhaft kann die Anpassung ausfallen.

Kees van Paridon

Das Modell Holland – Ein neues Wirtschaftswunder?

Vor fünfzehn Jahre befand sich die niederländische Wirtschaft in einer schweren Krise. Die Arbeitslosigkeit hatte sich innerhalb von drei Jahren verdreifacht und erreichte eine Rekordhöhe von 11%, das Budgetdefizit erreichte 9% und das Wirtschaftswachstum war sehr niedrig. Zehn Jahre danach war die Situation noch immer schwierig. Zwar wuchs die Wirtschaft wieder und es wurden neue Arbeitsplätze geschaffen, doch die Arbeitslosigkeit war noch immer hoch, und die Zahl der Bezieher von Sozialversicherungsleistungen stieg weiter an. Zehn Jahre Lohnzurückhaltung und Haushaltseinsparungen hatten die Probleme nicht wirklich gelöst. Änderungen bei den sozialen Sicherungssystemen waren nun unausweichlich, doch man fürchtete den Wider-

stand der gesellschaftlichen Gruppen.

Heute, kaum sechs Jahre später, wird in der niederländischen Wirtschaft ein Beispiel für Europa gesehen. Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl weist oft auf das Modell der niederländischen Teilzeitarbeit und Arbeitsmarktflexibilität hin. Der Präsident der deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, erklärte, daß die Niederlande mit ihrem Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum für die anderen europäischen Länder ein Beispiel dafür sind, was mit mehr Flexibilität erreicht werden könne. Wie haben die Niederländer eine so schnelle und grundlegende Änderung erreicht? Was verbirgt sich hinter dem „Modell Holland“?

Nach 1950 hatten auch die Niederlande eine außerordentliche

Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen, doch ab 1973 wurde die wirtschaftliche Lage viel schwieriger. Das Wirtschaftswachstum stagnierte, die Arbeitslosigkeit stieg von 0,6% auf rund 2%, die Inflation schoß wegen der höheren Energiepreise in die Höhe, und das Haushaltsdefizit des Staates stieg an. Die Lösung der Schwierigkeiten wurde in einem keynesianischen Konjunkturprogramm gesucht, doch es zeigte sich schnell, daß diese Medizin nicht mehr viel zu leisten vermochte.

Natürlich wurde Lohnzurückhaltung angestrebt, und es wurde in den öffentlichen Haushalten gespart, und natürlich versuchte die Wirtschaft, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, aber vor allzu drastischen Eingriffen schreckte man zurück. Die Gewerkschaften

gingen davon aus, daß die Rezession von kurzer Dauer sein würde und sahen keinen Anlaß, sich bei den Lohnforderungen wesentlich zu mäßigen. Für umfangreiche Einsparungen in den Etats gab es keine tragfähige gesellschaftliche Basis. Als Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige in Bedrängnis gerieten, wurde mit Subventionen und anderen Stützungsmaßnahmen versucht, bedrohte Arbeitsplätze zu erhalten. Es blieb bei behelfsmäßigen Maßnahmen.

In diesen Jahren gab es wichtige Änderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der sozialen Sicherung. Bis 1970 war der niederländische Arbeitsmarkt durch deutlich unterschiedliche Beschäftigungsanteile von Männern und Frauen gekennzeichnet. Während damals die Männer innerhalb der OECD die höchsten Beschäftigungsanteile aufwiesen, verzeichneten die Frauen mit die niedrigsten Anteile. Gegen Ende der sechziger Jahre versuchten immer mehr Frauen, ihren Arbeitsplatz auch nach der Heirat zu behalten, selbst wenn Kinder kamen. Weil es an Kinderkrippen und Aufenthaltsmöglichkeiten in den Schulen fehlte und weil die Schulschlußzeiten und Ladenöffnungszeiten für Berufstätige ungünstig waren, war es für Frauen nahezu unmöglich, eine Vollzeitarbeitsstelle anzunehmen. Das führte zu einem großen Interesse an Teilzeitarbeitsplätzen.

Anfangs war der Widerstand seitens der Arbeitgeber gegen Teilzeitarbeitsplätze groß, aber nach und nach lenkte man ein. Immer mehr Arbeitgeber hatten inzwischen erfahren, daß Teilzeitarbeitsplätze häufig billiger und effizienter sind als Vollzeitarbeitsplätze und sich besser für neue Organisationsprinzipien wie die Just-in-time-Produktion eignen. Die Arbeitnehmer sind häufig auch

produktiver, und der Krankenstand ist niedriger. Sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer sind mit der Teilzeitarbeit zufrieden.

Heute beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten bei den Frauen 67% und bei den Männern 17%. Die Vorliebe für Teilzeitarbeit spiegelt die allmähliche Verschiebung der individuellen Präferenzen in der niederländischen Gesellschaft zwischen Arbeiten (und Geld verdienen) und Freizeit (und Kinderbetreuung) wider. So wollen 22% der männlichen in Vollzeit Beschäftigten weniger pro Woche arbeiten – bei niedrigerem Einkommen. Die Zunahme der Teilzeitarbeit ist auch nicht das Ergebnis einer bewußten staatlichen Politik gewesen. Vielmehr hat die Regierung nur spezifische Nachteile der Teilzeitarbeit beseitigt.

Starke Inanspruchnahme der Sozialversicherungen

Seit 1970 nahm in den Niederlanden der Anteil der berufstätigen Frauen an den Gesamtbeschäftigten stark zu. Dem stand jedoch eine beträchtliche Abnahme bei der Beschäftigung von Männern gegenüber. Insbesondere war die Beschäftigung älterer Männer dramatisch zurückgegangen. Zum Teil war dies auf das Interesse am Vorruhestand oder auf freiwilliges Ausscheiden zurückzuführen. Aber die wichtigste Ursache für den Rückgang der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer war die starke Inanspruchnahme der Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit (WAO). Gegen Ende der achtziger Jahre näherte man sich der Zahl von einer Million Arbeitsunfähiger. Diese Entwicklung war möglich geworden, weil es für alle Betroffenen – den einzelnen Arbeitnehmer, die Gewerkschaften, den Arbeitgeber und die regionalen Behörden – günstiger war, wenn Be-

schäftigte arbeitsunfähig wurden und damit kein Arbeitslosengeld bezogen.

Zwischen 1970 und 1985 blieb die Anzahl der Erwerbstätigen mehr oder weniger konstant, nur die Zusammensetzung änderte sich zugunsten der Frauen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nahm aber noch immer zu, was zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führte. Mehr Arbeitslose, mehr Arbeitsunfähige und mehr Rentner bedeuteten eine starke Zunahme der Ausgaben der Sozialversicherungsträger. Das Verhältnis zwischen Inaktiven und Aktiven wuchs von ungefähr 40 im Jahre 1970 über 65 im Jahre 1980 auf gut 83 Ende der achtziger Jahre: auf fünf Arbeitende kamen also vier Unterstützungsempfänger.

Es wurde immer deutlicher, daß die niederländische Wirtschaft einem sogenannten *Circulus vitiosus* ausgesetzt war: Wegen der hohen Lohnkosten mußten die Unternehmen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, mit weniger Menschen mehr produzieren. Die Folge war eine hohe Arbeitsproduktivität, aber auch eine starke Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme und somit hohe Lohnnebenkosten – und folglich ein Anreiz, die Produktivität erneut zu erhöhen, etc. Der Sicherung einer beschränkten Anzahl hoch produktiver Arbeitsplätze stand der Verlust einer großen Anzahl weniger produktiver Arbeitsplätze gegenüber.

Die zurückgehende Zahl der Beschäftigten in der Produktion schlug sich auch bei der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zum EU-Durchschnitt nieder. Während das niederländische Pro-Kopf-Einkommen 1970 noch um einiges höher als der EG-Durchschnitt war, lag es jetzt darunter, viele Länder hatten die Nie-

derlande überholt. Zugleich waren die Kosten der sozialen Sicherheit im internationalen Vergleich hoch.

1983: Erste Ansätze zur Änderung

In der Folge der zweiten Ölkrise 1981 kam das Wirtschaftswachstum nahezu zum Stillstand, die Arbeitslosigkeit schoß in die Höhe bis auf etwa 11%, die Inflation überschritt 10%, die Bruttoausgaben des Staates stiegen deutlich über 65% des Bruttosozialprodukts, und das Haushaltsdefizit erreichte rund 8% des BSP.

Doch die Reaktion ließ nicht auf sich warten; es gab erste Signale für eine Transformation der niederländischen Wirtschaft. So wurde erstens erneut viel Nachdruck auf Lohnzurückhaltung gelegt. Im Jahre 1983 wurde ein Kontrakt über Lohnzurückhaltung zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern geschlossen (Abkommen von Wassenaar). Arbeitgeber und Arbeitnehmer kamen überein, sich bei Lohnanhebungen so weit wie möglich zurückzuhalten. Die Regierung gab gleichfalls ein gutes Beispiel bei der Lohnzurückhaltung, indem sie 1983 die Beamtengehälter und Pensionen um 3% kürzte. In der Zeit von 1983 bis 1997 sind die Löhne in den Niederlande um 33% gestiegen, in Deutschland nahmen sie hingegen um 75% zu.

Zweitens wurde das Staatsdefizit durch Einsparungen eingedämmt. Die Bruttoausgaben des Staates sanken zwischen 1982 und 1990 von fast 67% des Bruttosozialprodukts auf gut 56%. Gleichzeitig verkleinerte sich das Defizit von 9,5% im Jahre 1982 über 6% im Jahre 1985 auf rund 3% im Jahre 1991. Diese Entwicklung ist noch bemerkenswerter, wenn man bedenkt, daß im selben Zeitraum die Erdgaseinkünfte, von denen der

niederländische Staat stark profitierte, unerwartet schnell abnahmen. Während der niederländische Staat bis 1985 vom hohen Ölpreis und von dem bis 1985 stark steigenden Dollarkurs profitieren konnte, ging nach 1985 sowohl der Ölpreis als auch der Dollarkurs dramatisch zurück.

Drittens beschloß die Regierung, die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande nicht mehr durch eine defensive, sondern durch eine offensive Strukturpolitik zu fördern. Nicht mehr Erhaltung von Arbeitsplätzen in bedrohten Branchen, nicht mehr Subventionen für Unternehmen in Not, sondern die Stärkung der technologischen Erneuerung und von Forschung und Lehre wurde jetzt zur Richtschnur der Strukturpolitik. Die Verbesserung von Forschung und Lehre an den Universitäten und technischen Institutionen, die Schaffung von Innovationszentren im ganzen Land und die Unterstützung von Forschung und Entwicklung wurden jetzt zu Schwerpunkten der Politik.

Unter anderem aufgrund dieser Umorientierung der Politik verbesserte sich allmählich die wirtschaftliche Lage der Niederlande. Das Wachstum nahm wieder zu, die Arbeitslosigkeit nahm leicht ab, doch die Zahl der Arbeitslosen blieb noch recht hoch. Der Anteil des Staatshaushalts am BSP erreichte langsam den europäischen Durchschnitt, die Haushaltsdefizite gingen stark zurück, und bei der Inflationsbekämpfung wurden Erfolge erzielt; 1987 wurde sogar eine Deflation verzeichnet. Außerdem wies die Leistungsbilanz einen zunehmenden Überschuß auf. Alles in allem stabilisierte sich die Lage, aber von einer wirklich grundlegenden Erholung konnte man noch nicht sprechen: noch immer waren zu wenig Personen

erwerbstätig und nahmen zu viele Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch.

1991: Die zweite Runde

Obwohl durch Lohnzurückhaltung und kräftige Haushaltseinsparungen Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen wurden, konnte noch nicht von einer grundlegenden Gesundung gesprochen werden. Ein leichter wirtschaftlicher Gegenwind, und die niederländische Wirtschaft war wieder in Schwierigkeiten. Und darüber hinaus kündigten sich neue Herausforderungen an, nämlich der zunehmende Wettbewerbsdruck aus dem Ausland im Zuge der Globalisierung, die Einhaltung der Referenzkriterien für den Eintritt in die Europäische Währungsunion und demographische Änderungen. Als kleine, offene Wirtschaft wurden die Niederlande schneller und stärker mit diesen Herausforderungen konfrontiert als viele andere Länder. Die Lohnzurückhaltung und die Budgeteinsparungen reichten nicht aus, um die Situation wirklich zu verbessern. Es führte kein Weg mehr daran vorbei, daß auch im sozialen Sicherungsbereich wirklich eingreifende Einschnitte nicht mehr vermeidbar waren. In den 80er Jahren hatte es schon Anpassungen gegeben, aber diese reichten nicht aus.

Im Juli 1991 entschloß sich die Regierung zu drastischen Maßnahmen. Die neuen Zahlen über die Entwicklung der arbeitsunfähigen Arbeitnehmer waren derartig beunruhigend, daß ein weiterer Aufschub unverantwortlich gewesen wäre. Die Regierung schlug vor, den Zugang zur Arbeitsunfähigkeit erheblich zu erschweren, die Dauer der Unterstützung von der vorherigen Dauer der Erwerbstätigkeit abhängig zu machen und die Arbeitsunfähigkeit jeweils nach

fünf Jahre ärztlich zu überprüfen. Auch das Krankenversicherungsgesetz wurde entsprechend geändert und die Unternehmen stärker mit den Kosten der Lohnfortzahlung wegen Krankheit belastet.

Die Vorschläge zur Änderung der Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit lösten scharfe Kritik aus, insbesondere seitens der Gewerkschaften. Speziell die Konsequenzen für junge, wirklich arbeitsunfähige Arbeitnehmer wurden stark kritisiert. Gleich war aber auch den Gewerkschaften klar, daß sich in diesem Bereich etwas ändern mußte. Zugleich mit den Vorschlägen der Regierung zur Reform der Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit hatten im Juli 1991 die Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihrerseits fast eine Übereinstimmung über eine Reform erreicht. Jetzt gaben mehr gewisse Bestandteile der Regierungsvorschläge nicht die Änderung selbst Anlass zur Kritik. Diese Kritik führte zu einer Reihe von Anpassungen, die vor allem für Personen, die bereits nach dem Gesetz arbeitsunfähig waren, günstig waren. Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes haben die Zugänge ziemlich stark abgenommen, während die Abgänge aus der Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit zugenommen haben. Die Anzahl der Unterstützungsempfänger ist infolgedessen seit 1993 zurückgegangen.

Die Politiker hatten einen mutigen Beschluß gefaßt. Die Konsequenzen für die Regierungsparteien waren aber hart. Bei den nächsten Wahlen verloren sie ein Drittel ihrer Wähler. Erstmals seit 75 Jahren war die Christlich Demokratische CDA nicht mehr Regierungspartei. In der neuen Regierung blieb nur die Sozialdemokratische PvdA, aber nun gemeinsam mit den rechtsliberalen VVD

und der linksliberalen D'66 – eine völlig unerwartete Kombination. Dieses sogenannte „violette“ Kabinett setzte nicht nur die soeben beschriebene Politik der Lohnzurückhaltung und Budgeteinsparungen fort, sondern beschloß auch weitere Deregulierungen.

1994: die dritte Runde

Diese Deregulierungen erfolgten in verschiedenen Bereichen. So sind die Möglichkeiten für flexible Arbeitsverträge weiter ausgeweitet worden. Derzeit arbeiten rund 10% der niederländischen Arbeitnehmer auf Zeitbasis. Die Zunahme derartiger Arbeitsverhältnisse erfolgt im übrigen sehr langsam. Nichts deutet darauf hin, daß die Niederlande hiermit auf amerikanische Zustände zusteuern. Ein typischer Bestandteil des niederländischen Arbeitsmarktes sind die Zeitarbeitsfirmen. Derzeit arbeiten ungefähr 3% der Erwerbsbevölkerung in solchen Unternehmen. Die Zeitarbeitsfirmen haben kürzlich vereinbart, die Fortbildungsanstrengungen für die bei ihnen im Dienstverhältnis stehenden Zeitarbeiter zu erhöhen. Sie bieten diesen Zeitarbeitnehmern jetzt auch die Möglichkeit an, ein Altersruhegeld zu beziehen. Die Zeitarbeitsfirmen werden immer mehr als eine Alternative zu den offiziellen Arbeitsämtern angesehen.

Noch nicht realisiert sind Vorschläge für ein vereinfachtes Kündigungsverfahren. Während bisher die Arbeitgeber nachweisen mußten, daß beantragte Entlassungen rechtmäßig sind, wird jetzt über die Möglichkeit nachgedacht, eventuell ungerechtfertigte Entlassungen durch die betroffenen Arbeitnehmer selbst anfechten zu lassen.

Auf dem Gebiet der sozialen Sicherung kann auf die Abschaf-

fung des Krankenversicherungsgesetzes, das die Leistung von Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall der Versicherung auferlegte, hingewiesen werden. Den Unternehmen wird jetzt die finanzielle Unterstützung ihrer Arbeitnehmer im Krankheitsfall selbst zugewiesen. Dahinter steht der Gedanke, daß sich die Unternehmen dann mehr dafür einsetzen, daß ihre erkrankten Beschäftigten schneller wieder die Arbeit aufnehmen. In den vergangenen Jahren war als Folge auch eine deutliche Abnahme des Krankenstandes festzustellen.

Im Bereich der Sozialhilfe ist mehr Nachdruck auf eine Rückkehr in ein Arbeitsverhältnis gelegt worden. Das Arbeitsamt und die kommunalen Sozialdienste arbeiten jetzt viel enger zusammen, um Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die allgemeine Linie ist klar: Wo früher Inaktivität toleriert und damit akzeptiert wurde, daß diese Personen eine Unterstützung bekamen, ohne sich weitere Sorgen machen zu müssen, werden die Sozialhilfeempfänger jetzt angehalten, sich einen Arbeitsplatz zu suchen oder sich gegebenenfalls umschulen oder fortbilden zu lassen, um so schneller auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

Neben diesen Anpassungen hat die Regierung noch eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um das Angebot an Arbeitsplätzen zu erhöhen. Die von den Arbeitgebern zu bezahlenden Mindestlöhne wurden drastisch verringert. Wenn Arbeitgeber Langzeitarbeitslose einstellen, erhalten sie dafür einen zeitlich begrenzten Lohnkostenzuschuß. Ferner wurden Maßnahmen ergriffen, um schlecht ausgebildete Langzeitarbeitslose Arbeitserfahrungen sammeln zu lassen.

Weitere Reformen

Aber auch außerhalb des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung hat diese Regierung eine Reihe von Deregulierungsmaßnahmen ergriffen. Seit einem Jahr dürfen Geschäfte werktags bis 22.00 Uhr geöffnet bleiben, und auch an einer Reihe von Sonntagen. Heute kann man bereits feststellen, daß diese Änderung seitens der Unternehmer, aber auch seitens der Gewerkschaften voll akzeptiert wurde. Die Verbraucher urteilen auf jeden Fall positiv.

Eine zweite wichtige Änderung betraf den Wettbewerb. Die Niederlande waren Kartellen gegenüber in der Vergangenheit stets sehr großzügig eingestellt. Manche sprachen sogar von den Niederlanden als einem Kartellparadies. Die neue Regierung beschloß jetzt endgültig, Kartelle zu verbieten. Auch soll es ein Kartellamt geben; die deutschen Erfahrungen haben dabei einen sehr großen Einfluß gehabt.

All diese Veränderungen sind ohne allzu dramatische gesellschaftliche Widerstände zustande gekommen. Natürlich organisierten die Gewerkschaften Protestdemonstrationen, klagten die Kirchen über die neue Armut, gab es Kritiker, die meinten, daß Arbeit zu sehr in den Mittelpunkt rücken würde und daß das Leben mehr zu bieten habe. Wie schon erwähnt, gerieten verschiedene politische Parteien in Schwierigkeiten, aber zu wirklich großen gesellschaftlichen Problemen haben diese Reformen bisher nicht geführt. Die meisten Menschen sahen ihre Notwendigkeit ein. Dasselbe galt auch für die Gewerkschaften.

Die breite gesellschaftliche Akzeptanz ist aber auch auf den erzielten Erfolg bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zurückzuführen. Seit 1990 gab es ein jährliches

Wachstum bei den Arbeitsplätzen von 1,4%, das dem in den Vereinigten Staaten vergleichbar ist. Natürlich sind viele Teilzeitarbeitsplätze entstanden, aber das geschieht in Übereinstimmung mit der Präferenzen der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt. Laut einer Arbeitsmarktuntersuchung von EU-ROSTAT im Jahre 1995 sind die niederländische Teilzeitarbeiter mit der Länge ihrer Arbeitswoche am zufriedensten. Es sind auch keine „McDonalds-Arbeitsplätze“ geschaffen worden. Insgesamt nahm die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1990 und 1995 um gut 400000 zu, doch während in dieser Zeit die Zahl der Arbeitsplätze für Minderqualifizierte um 200000 abnahm, stieg die für Mittelqualifizierte und für Höherqualifizierte um jeweils 300000.

Das „Modell Holland“: ein Wunder?

Ein hohes Wirtschaftswachstum, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, eine Lösung der großen Budgetprobleme und ein Rückgang bei der Anzahl der Bezieher von Sozialleistungen sind heutzutage knappe Güter – sicherlich in Europa. Kein Wunder, daß die heutige Wirtschaftslage in den Niederlande bei internationalen Vergleichen sehr gut beurteilt wird. Und auch die Aussichten für die niederländische Wirtschaft sind zur Zeit so günstig wie seit langem nicht mehr.

Für die Jahre 1995 bis 1998 erwartet man ein jährliches Beschäftigungswachstum von beinahe 2%. Das schon erwähnte Verhältnis zwischen Inaktiven und Aktiven auf dem Arbeitsmarkt, das sich im Jahre 1993 noch auf 84 belief, wird für 1998 auf 76 geschätzt, was eine sehr große Abnahme bedeutet. Längerfristige Vorausberechnungen lassen erkennen, daß bei

fortgesetzter Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze schon in einigen Jahre sogar Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt auftreten könnten.

Zugleich aber muß doch vor allzu viel Euphorie gewarnt werden. Es sind noch zahlreiche Probleme zu lösen. So ist die Arbeitsmarktlage für schlecht Ausgebildete, nicht selten Zuwanderer aus dem Ausland, noch immer schwierig. Der Beschäftigungsanteil älterer männlicher Arbeitnehmer ist viel zu niedrig. Auch muß noch eine Reihe von Friktionen beseitigt werden, doch die Wende zum Guten scheint vollzogen.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß die niederländische Wirtschaft recht gesund in das 21. Jahrhundert gehen kann. Die Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen haben ihre Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität wesentlich gestärkt. Natürlich muß noch viel geschehen. Es gibt die Herausforderungen im Zuge der europäischen Einigung (mit dem Euro?), der demographischen Änderungen, der technologischen Entwicklungen, der fortschreitenden Globalisierung und der veränderten Anforderungen an die Ausbildung.

Doch die niederländische Gesellschaft scheint diesen Herausforderungen gegenüber heute besser vorbereitet zu sein als in der Vergangenheit, und zwar dank einer zeitraubenden, aber zugleich essentiellen Änderung im gesellschaftlichen Denken in bezug auf den Stellenwert von Arbeit und sozialer Sicherheit. Wurde früher der Status quo verteidigt und Inaktivität akzeptiert, so werden heute Flexibilität und Partizipation am Erwerbsleben immer mehr zu anerkannten Leitzielen der Gesellschaft. Diese Änderung im Denken und Handeln ist wahrscheinlich das wirkliche Wunder.