

Visser, Jelle; Hemerijck, Anton

Book

Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 34

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Visser, Jelle; Hemerijck, Anton (1998) : Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 34, ISBN 3-593-35995-2, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69243>

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.

Jelle Visser, Anton Hemerijck

Ein holländisches Wunder?

Reform des Sozialstaates
und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden

Campus

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Visser, Jelle:

Ein holländisches Wunder?: Reform des Sozialstaates und
Beschäftigungswachstum in den Niederlanden / Jelle Visser; Anton
Hemerijck. Aus dem Engl. von Sylvia Streeck. – Frankfurt/Main;
New York: Campus Verlag, 1998

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 34)
ISBN 3-593-35995-2

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1998 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Christel Schommertz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

*Unseren Lehrern
Philippe Schmitter und Colin Crouch*

Inhalt

Tabellen und Abbildungen	11
Abkürzungen	13
Vorwort	17
Vorwort zur deutschen Ausgabe	19

Kapitel 1

Wie erklärt man ein Wunder?	21
1.1 Begrenzter Erfolg inmitten einer europäischen Malaise und nach trostloser Vergangenheit	23
1.2 Auf der Suche nach Erklärungen	26
1.3 Drei verwandte Politikbereiche	28
1.4 Das Dilemma moderner Wohlfahrtsstaaten	29
1.5 Lohnzurückhaltung, Reform des Sozialstaates und Aktivierung des Arbeitsmarktes	32
1.6 Fragen	38

Kapitel 2

Wunder oder Illusion? Beschäftigungswachstum und Entwicklungen am Arbeitsmarkt	39
2.1 Beschäftigung, Zunahme der Erwerbsbevölkerung und Arbeitslosigkeit	40
2.2 Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt	52
2.3 Langzeitarbeitslosigkeit und Problemgruppen	57
2.4 Ältere Arbeitnehmer	58

2.5	Entmutigte Arbeitnehmer	60
2.6	Niedriglöhne und Ungleichheit der Einkommen	62
2.7	Armut	65
2.8	Politische Maßnahmen	66

Kapitel 3

Reformen des Wohlfahrtsstaates, Institutionentheorie und gesellschaftliches Lernen		71
3.1	Stärken und Schwächen institutioneller Analyse	75
3.2	Institutioneller Wandel und politisches Lernen	81

Kapitel 4

Politisches Lernen im Korporatismus		89
4.1	Die Rückkehr des Korporatismus	89
4.2	Korporatismus, Staat und Gesellschaft	92
4.3	Korporatismus und Politikstil	95
4.4	Die institutionelle Logik korporatistischer Steuerung	98
4.5	Hypothesen über politisches Lernen im Korporatismus	107

Kapitel 5

Wiedergewonnener Korporatismus: Externe Anpassung und gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung		111
5.1	Die Gewerkschaften	114
5.2	Arbeitgeberverbände	120
5.3	Konsultationen	125
5.4	Flexible Anpassung und Korporatismus	127
5.5	Erfolg und Scheitern einer Niedriglohnstrategie	127
5.6	Probleme einer Hochlohnökonomie	130
5.7	Korporatismus ohne Konsens	134
5.8	Der Weg nach Wassenaar	137
5.9	Die Reaktion auf Wassenaar	140
5.10	Arbeitsplätze für Löhne – Ein nicht zustande gekommener Tausch	142
5.11	Ein neuer »Schatten der Hierarchie«	147
5.12	Schlußbemerkung	153

Kapitel 6

Ungebremster Korporatismus: Das Ende der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit«	159
6.1 Ein Sonderweg in tiefer Krise	162
6.2 Entwicklung des Wohlfahrtsstaates: Die Kontrollen versagen	164
6.3 Vom Wachstum zur Krise	173
6.4 Zurückschneiden des Wohlfahrtsstaates: Politik der kleinen Schritte	182
6.5 Die Krise der sinkenden Erwerbsbeteiligung	187
6.6 Der Buurmeijer-Ausschuß	192
6.7 Das »violette« Paradox	199
6.8 Schlußbemerkung	205

Kapitel 7

Abgebrochener Korporatismus: Der windungsreiche Weg zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik	207
7.1 Späte Einsichten	207
7.2 Sinkende Ansprüche	213
7.3 Ein dahindämmerndes Staatsmonopol	215
7.4 Auf der Suche nach einer tripartistischen Lösung	222
7.5 Die anhaltende institutionelle Schwäche der Arbeitsmarktpolitik	228
7.6 Zusätzliche Beschäftigungsprogramme	232
7.7 Schlußbemerkung	234

Kapitel 8

Lehren aus dem holländischen Beispiel	239
---------------------------------------	-----

Literatur	249
-----------	-----

Glossar deutsch – niederländisch – englisch	265
---	-----

Tabellen und Abbildungen

Tabellen

1-1	Entwicklung der wirtschaftlichen Leistung in den Niederlanden im Vergleich zur Europäischen Union, 1991 bis 1996	24
2-1	Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern	41
2-2	Arbeitslosigkeit in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern	41
2-3	Erwerbsquote nach Geschlecht in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern	42
2-4	Arbeitskosten in der verarbeitenden Industrie in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern, Veränderungen von 1980 bis 1994, Niveau 1994	45
2-5	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Stunde, 1982 bis 1995; die Niederlande im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt	46
2-6	Durchschnittliche Arbeitsstunden im Jahr pro Arbeitnehmer in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern	48
2-7	Anteil der Teilzeitbeschäftigung in Prozent aller Beschäftigten in ausgewählten OECD-Ländern nach Geschlecht, 1983 bis 1996	49
2-8	Beschäftigte nach wöchentlichen Arbeitsstunden 1994	50
2-9	Häufigkeit von zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnissen in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern 1983 bis 1994	51
2-10	Langzeitarbeitslosigkeit in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern	57
2-11	Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote für Männer im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, 1983 bis 1996	61
5-1	Gewerkschaftsmitgliedschaft 1995/96: Zusammensetzung und Organisationsgrad	118

5-2	Tarifverträge: Struktur und Geltungsbereiche, 1993	122
5-3	Streiks im Jahresdurchschnitt, 1960 bis 1995; die Niederlande im Vergleich	132
5-4	Ausgewählte wirtschaftliche Indikatoren, 1964 bis 1996	137
5-5	Flexibilität der Nominallöhne in den neunziger Jahren	148
5-6	Niedrigste Lohngruppen für Vollzeitbeschäftigte, Eingangs- lohngruppen und Sonderlohngruppen nach Branchen, 1996	152
5-7	Welthandel, Beschäftigung und Arbeitskosten, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten, 1973 bis 1996	154
6-1	Zahl der Leistungsempfänger: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Sozialhilfe (in Tausend), 1972 bis 1997	175
6-2	Wahlen zur Zweiten Kammer, 1972 bis 1994	178
6-3	Kabinettszusammensetzung 1971 bis 1994	179
6-4	Verhältnis von Nicht-Aktiven/ Aktiven und Sozialausgaben	194
7-1	Personen in Beschäftigungsprogrammen	235

Abbildungen

2-1	Beschäftigungswachstum 1970 bis 1996	43
2-2	Erwerbsquoten in den Niederlanden nach Geschlecht, 1960 und 1993	54
2-3	Häufigkeit von Niedriglöhnen und Einkommensungleichheit in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern 1994	63
2-4	Beschäftigungswachstum und Veränderung der Einkommens- ungleichheit in den Niederlanden und ausgewählten OECD- Ländern, 1982 bis 1995	64
4-1	Institutioneller Wandel im Korporatismus	102
5-1	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in den Niederlanden 1950 bis 1996	117
5-2	Jährliche Veränderungen der Tariflöhne, Lohnkosten und Inflation	147
6-1	Fehlzeiten durch Krankheit und Arbeitsunfähigkeit in ausgewählten europäischen Ländern 1990	160
6-2	Entwicklung des Deckungsgrads sozialer Sicherungssysteme in Westeuropa 1940 bis 1990	163
6-3	Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns als Prozentsatz des Durchschnittslohns	184
7-1	Arbeitslosenquoten 1945 bis 1996	215
8-1	Korporatistischer Wandel in den Niederlanden	245

Abkürzungen

ABW	Algemene Bijstandswet – Sozialhilfegesetz
AKW	Algemene Kinderbijslagwet – Allgemeines Kindergeldgesetz
AMBER	Wet tot Afschaffing van de Malus en Bevordering van Reintegratie – Gesetz zur Abschaffung der Malus-Regelung und zur Reintegrationsförderung
ANW	Algemene Nabestaandenwet – Allgemeines Hinterbliebenengesetz
AOW	Algemene Ouderdomswet – Allgemeine Altersgrundversicherung
ARP	Anti-Revolutionaire Partij – Anti-Revolutionäre Partei
ATW	Arbeidstijdenwet – Arbeitszeitgesetz
AVC	Algemene Vakcentrale – Allgemeiner Gewerkschaftsbund
AVW	Arbeidsvoorzieningenwet – Arbeitsförderungsgesetz
AWVN	Algemene Werkgeversvereniging – Allgemeine Arbeitgebervereinigung
AWW	Algemene Weduwen en Wezenwet – Allgemeines Witwen- und Waisengesetz
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen – Außerordentliche Verordnung zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen
BV	Bedrijfsvereniging – Betriebsvereinigung für die Sozialversicherungsverwaltung
BW	Burgerlijk Wetboek – Bürgerliches Gesetzbuch
BZ	Ministerie van Binnenlandse Zaken – Innenministerium
CAAR	Centrale Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst – Zentraler Vermittlungs- und Beratungsausschuß für Lohn- und Arbeitsfragen im öffentlichen Dienst
CBA	Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening – Zentralausschuß für Arbeitsförderung
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek – Statistisches Zentralamt

CDA	Christen Democratisch Appèl – Christlich-Demokratischer Appell
CHU	Christelijk-Historische Unie – Christlich-Historische Union
CNV	Christelijk-Nationaal Vakverbond – Christlich-Nationaler Gewerkschaftsbund
CPB	Centraal Planbureau – Zentrales Planungsbüro
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijke Werk – Ministerium für Kultur, Freizeit und Sozialarbeit
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen – Kollegium für die Sozialversicherungsaufsicht
CvR	College van Rijksbemiddelaars – Kollegium der Vermittler für Lohn- und Arbeitsfragen
D 66	Democraten 66 – Demokraten 66
DNB	De Nederlandsche Bank – Niederländische Zentralbank
EVV	Europees Verbond van Vakverenigingen – Europäischer Gewerkschaftsbund
EZ	Ministerie van Economische Zaken – Wirtschaftsministerium
FME	Federatie Metaal-Elektro – Föderation der Arbeitgeber in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging – Niederländischer Gewerkschaftsbund
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor – Gemeinsame Sozialversicherungsverwaltung
GL	Groenlinks – Grüne Linkspartei
IB	Industriebond – Industriegewerkschaft
ILO	International Labour Organization – Internationale Arbeitsorganisation (IAO)
JWG	Jeugdwerkgarantieplan – Gesetz über garantierte Arbeitsplätze für Jugendliche
KVP	Katholieke Volkspartij – Katholische Volkspartei (seit 1977 im CDA)
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen – Landesinstitut für Sozialversicherungen
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland – Niederländische Agrarwirtschaftliche Unternehmerorganisation
MHP	Vereniging van Middelbaar en Hoger Personeel – Union der leitenden Angestellten und Beamten
MKB	Midden- en Kleinbedrijf Nederland – Niederländischer Verbund der Klein- und Mittelständischen Unternehmen

NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond – Niederländischer Christlicher Arbeitgeberverband
nOSV	(nieuwe) Organisatiewet Sociale Verzekeringen – (neues) Gesetz zur Organisation der Sozialversicherung
NVA	Nederlandse Vereniging van Arbeidsverhoudingen – Niederländische Vereinigung für industrielle Beziehungen
NWW	Nieuwe Werkloosheidswet – Neues Arbeitslosenversicherungsgesetz
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – Ministerium für Unterricht, Kultur und Wissenschaft
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktbeleid – Organisation für Strategische Arbeitsmarktpolitik
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen – Gesetz zur Organisation der Sozialversicherungen
PEMBA	Wet Premiedifferentiatie en Marktwerving bij de Arbeidsongeschiktheidsregelingen – Gesetz über Prämiendifferenzierung und Marktwirkung bei Arbeitsunfähigkeitsversicherungen
PPR	Politieke Partij Radikalen – Radikale Partei
PvdA	Partij van de Arbeid – Sozialdemokratische Partei der Arbeit
RBA	Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening – Regionaler Arbeitsförderungsausschuß
RCO	Raad van Centrale Ondernemerorganisaties – Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen
RvA	Raden van Arbeid – Räte für Arbeits- und Sozialversicherungsfragen
SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau – Institut für Sozial-Kulturelle Forschung
SER	Sociaal-Economische Raad – Wirtschafts- und Sozialrat
STAR	Stichting van de Arbeid – Stiftung der Arbeit
SVR	Sociale Verzekeeringsraad – Sozialversicherungsrat
SZ	Ministerie van Sociale Zaken – Ministerium für Soziales
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Ministerium für Arbeit und Soziales
UVI	Uitvoeringsinstellingen – Ausführungseinrichtungen für Sozialversicherungen
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolumen – Gesetz zur Verminderung des Arbeitsunfähigkeitsaufkommens
TBA	Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen – Gesetz zur Verminderung der Inanspruchnahme von Arbeitsunfähigkeitsrenten

TICA	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming – Zeitlich befristetes Institut für Koordination und Abstimmung von Arbeitnehmer-Sozialversicherungen
TZ	Wet Terugdringing Ziekteverzuim – Gesetz zur Verminderung der Inanspruchnahme von Krankenurlaub
VHP	Vereniging van Hoger Personeel – Vereinigung der Leitenden Angestellten und Beamten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten – Vereinigung niederländischer Gemeinden
VNO	Vereniging van Nederlandse Ondernemingen – Niederländischer Unternehmensverbund
VNO-NCW	Vereniging van Nederlandse Ondernemingen – Verbund der niederländischen Unternehmen
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie – Volkspartei für Freiheit und Demokratie
WAM	Wet Aanpassingsmechanismen – Gesetz zur Kopplung von Sozialleistungen an die Lohnentwicklung
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering – Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz für Arbeitnehmer
WAOZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen – Allgemeines Erwerbsunfähigkeitsgesetz
WAVV	Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van Collectieve Arbeidsovereenkomsten – Gesetz zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Annullierung von Tarifverträgen
WCAO	Wet van de Collectieve Arbeidsovereenkomst – Tarifgesetz
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden – Gesetz zur Förderung der Reintegration der Arbeitsuchenden
WKA	Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid – Gesetz zur Kopplung von Sozialleistungen an die Lohnentwicklung mit Abweichmöglichkeit
WOR	Wet op de Ondernemingsraden – Betriebsrätegesetz
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – Wissenschaftlicher Beirat für Regierungspolitik
WULBZ	Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte – Gesetz zur Erweiterung der Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall
WW	Werkloosheidswet – Arbeitslosenversicherungsgesetz
WWV	Wet op de Werkloosheidsvoorziening – Arbeitslosenhilfegesetz
ZW	Ziektewet – Krankengeldgesetz

Vorwort

Im vergangenen Jahr ist die holländische politische Ökonomie von ausländischen Beobachtern viel bewundert und auch oft beneidet worden. Der Schlüssel zu diesem internationalen Ruhm ist das Beschäftigungswunder. In diesem Buch untersuchen wir die wundersame Erholung von der dramatischen Arbeitslosenkrise in den frühen achtziger Jahren bis hin zu den Rekordbeschäftigungszahlen in den neunziger Jahren.

Der ursprüngliche Anstoß, dieses Buch zu schreiben, kam von Wolfgang Streeck, der uns im Herbst 1996 nach Köln eingeladen hatte, um am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zwei Seminare über die jüngsten Veränderungen in den holländischen Arbeitsbeziehungen und die Reformen des Wohlfahrtsstaates zu halten. Die bohrenden Fragen von Wolfgang und den anderen Direktoren des Max-Planck-Instituts, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, während und nach unserem Vortrag haben unsere Faszination vom Rätsel des Beschäftigungswunders und der Reform des holländischen Sozialstaates neu belebt. Auf dem Hintergrund wachsender internationaler Anerkennung für die Niederlande entwickelte sich unser Plan für einen gemeinsamen Aufsatz bald zu einem umfangreichen Projekt, als Anfang 1997 Saskia de Vries, Verlegerin von Amsterdam University Press, mit der zeitlich gut abgestimmten Bitte an uns herantrat, doch ein Buch über das »holländische Wunder« zu schreiben. Das beschleunigte unsere früheren Pläne und gab unserem Wunsch weiteren Antrieb, die Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden darzustellen und damit die Arbeitsbeziehungen, das System der sozialen Sicherung und die Arbeitsmarktpolitik einer intensiven Analyse zu unterziehen.

Durch die Unterstützung von Saskia und die Gastfreundschaft der Direktoren des Max-Planck-Instituts war es uns möglich, im Frühjahr und Sommer 1997 in Köln zusammenzukommen. Wir danken ihnen sehr für ihre Unterstützung, ohne die es viel länger gedauert hätte, unsere Vorstellungen

in einem Buch zusammenzuführen. Wir möchten auch unseren Kollegen an der Universität von Amsterdam und der Erasmus-Universität in Rotterdam danken, die in dem vergangenen halben Jahr unsere Besessenheit geduldig ertragen haben. Insbesondere danken wir Monika und Emke, die dieses Projekt begeistert unterstützt haben.

Bei dem Versuch, die Verwicklungen der Arbeitsbeziehungen, des Systems der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden in einen Zusammenhang zu stellen und zu verbinden, sind wir sofort mit der Komplexität des holländischen Korporatismus konfrontiert worden. Da dieses Buch unsere Auffassung der Leistungsfähigkeit des Korporatismus verkörpert, haben wir uns entschlossen, es unseren Lehrern, Philippe Schmitter und Colin Crouch, zu widmen, die zur Zeit beide am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz lehren. Diese Widmung ist Zeichen unserer tiefen Dankbarkeit gegenüber Philippe und Colin, die uns die faszinierende Vielfalt der modernen, europäischen politischen Ökonomien erschlossen haben.

Die Entwicklung unseres Konzepts ist durch stimulierende und kritische Kommentare von Fritz W. Scharpf, Wolfgang Streeck, Werner Eichhorst, Bernard Ebbinghaus und durch ständige Diskussionen mit Philipp Genschel am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung gefördert worden. Von den holländischen Kollegen, mit denen wir in den vergangenen Jahren zu vielen Themen dieses Buches zusammengearbeitet haben, möchten wir insbesondere Ben van de Brande, Jan-Kees Helderman, Pieter-Jan Jongen, Kees van Kersbergen, Robert Kloosterman, Marc van der Meer, Maurice Rojer, Joris van Ruysseveldt, Jan-Peter van den Toren und Romke van der Veen danken. Wir haben gerne mit ihnen zusammengearbeitet.

Unser besonderer Dank gilt Ellie van Kooten und Els Vogels, beide beschäftigt im niederländischen Ministerium für Arbeit und Soziales. Im vielleicht heißesten August dieses Jahrhunderts hat Els uns stets mit den grundlegenden Daten versorgt und mit kluger Kritik beigestanden. Für die Fehler in den Daten wie in ihrer Beurteilung tragen wie immer und leider die Autoren die alleinige Verantwortung.

Amsterdam und Rotterdam, August 1997

Jelle Visser und Anton Hemerijck

Vorwort zur deutschen Ausgabe

In dem halben Jahr zwischen der Fertigstellung des englischen Manuskripts unseres Buches im August 1997 und der Fertigstellung des Manuskripts zur deutschen Fassung im März 1998 sind viele der von uns analysierten Entwicklungen weitergegangen: statt der vom Kabinett Kok erhofften 350.000 Arbeitsplätze wurden mehr als 500.000 neue Arbeitsplätze geschaffen; die Arbeitslosenrate sank weiter auf 5,7 Prozent im Jahr 1997. Zum ersten Mal verringerte sich auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 250.000 im Jahr 1994 auf 200.000 im Jahr 1997 (immer noch die Hälfte aller Arbeitslosen).

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen beharrten die Gewerkschaften auf ihrer Strategie der Lohnzurückhaltung – auch wenn die Lohnerhöhungen jetzt um ein Prozent über der Inflationsrate liegen. Die Arbeitszeitverkürzung erscheint nicht mehr im Forderungskatalog der Gewerkschaften; sie setzen auf längere Arbeitszeiten für die Teilzeitarbeitsplätze unter zwanzig Wochenstunden, Weiterbildungsmaßnahmen und eine Förderung der »employability«. Das Abkommen über Flexibilität und Sicherheit von 1996 wurde vom Parlament angenommen und als Gesetz verabschiedet. Dank des Beschäftigungswachstums und der eher positiven Bewertung der Lage der niederländischen Wirtschaft sind die neoliberalen Streitpunkte der 1994er Wahlkampfes – die Herabsetzung des gesetzlichen Mindestlohns, die Abschaffung des präventiven Kündigungsschutzes und die Streichung des 1937 verabschiedeten Gesetzes zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen – von der politischen Agenda verschwunden.

Der deutschen Fassung liegt der englische Originaltext zugrunde; an wenigen Stellen, wo dies möglich und wünschenswert war, wurde aktualisiert. Danken möchten wir auch denen, die an der deutschen Fassung mitgearbeitet haben, zu allererst natürlich unserer Übersetzerin, Sylvia Streeck. Friederike Botzenhardt hat die deutsche Fassung durchgesehen und Vorschläge zur

Fachsprache beige-steuert. Ganz herzlich möchten wir Christel Schommertz und Thomas Pott für die formale Bearbeitung von Text, Tabellen und Grafiken sowie die Herstellung der Druckvorlage danken.

Amsterdam und Rotterdam, März 1998

Jelle Visser und Anton Hemerijck

Kapitel 1

Wie erklärt man ein Wunder?

In seinem Buch mit dem provokativen Titel »Warum einige Menschen arbeitslos sind als andere« hat der schwedische Soziologe Gøran Therborn 1986 die Niederlande – das Land, in dem er arbeitete – als »das vielleicht spektakulärste Arbeitsmarkt-Desaster in der entwickelten kapitalistischen Welt« bezeichnet. Zwei Jahre zuvor hatten die Arbeitslosenzahlen die Rekordmarke von 800.000 erreicht, fast 14 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Eine beinahe gleichgroße Zahl von Arbeitnehmern war durch Berufsunfähigkeitsrenten und Frühverrentung aus dem Arbeitsmarkt verabschiedet worden. Entsprechend einem anderen Berechnungsschlüssel der OECD betrug die Arbeitslosenquote sogar 27 Prozent, wenn die registrierten, aber dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehenden Arbeitslosen, die Frührentner und Sozialhilfeempfänger, die Beschäftigten in staatlich geförderten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Arbeitnehmer in staatlich subventionierten Arbeitsverhältnissen eingerechnet werden. Für Gøsta Esping-Andersen waren die Niederlande ein Paradebeispiel jener Pathologie von »Sozialer Sicherung ohne Arbeit«, die seiner Ansicht nach für die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten typisch war. Ausländische Beobachter spotteten über die Holländer, die so »realitätsfern und unrealistisch« seien, daß sie mehr als eine Million Menschen mit ihren wohlfahrtsstaatlichen Segnungen unterstützen (The Economist, 30. Januar 1982). In wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern stand fortan der Ausdruck *holländische Krankheit* für kostspielige und nicht durchzuhaltende wohlfahrtsstaatliche Programme.

Zehn Jahre später zieht die niederländische Politik erneut die Aufmerksamkeit auf sich. Nach Abdankung des schwedischen Modells ist die internationale Gemeinschaft auf der Suche nach neuen Beispielen für einen Kapitalismus mit menschlichem Antlitz, und das holländische »Wunder« rangiert in vielen Kommentaren an erster Stelle. Zentralbanken und Politiker

loben die Verbindung von Reformen des Wohlfahrtsstaates und fiskalischem Konservatismus mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze unter Aufrechterhaltung sozialer Sicherheit. Sie betonen den außergewöhnlich hohen Anteil von Holländern – Männer und Frauen – in Teilzeitbeschäftigung, und loben die konsequente Politik der Lohnzurückhaltung, die erfolgreiche Annäherung an die Konvergenzkriterien der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die Abwesenheit von sozialem Unfrieden und die einvernehmliche Weise, in der die Reformen der Sozialpolitik durchgeführt werden. Sie können nicht übersehen, daß die Niederlande das einzige EU-Mitgliedsland sind, das die Arbeitslosenquote im vergangenen Jahrzehnt halbiert hat: von fast 14 Prozent im Jahre 1983 auf etwas über 6 Prozent im Jahr 1992¹, deutlich unterhalb des traurigen Durchschnittswerts von 11 Prozent für die Europäische Union. Der Präsident der französischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, empfiehlt seinen Landsleuten die Nachahmung des »holländischen Wunders« aus fiskalischer Orthodoxie, Reformen von Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt, sozialem Konsens und Schaffung neuer Arbeitsplätze.² Rekordarbeitslosigkeit, verfallende öffentliche Finanzen und Reformstau lassen deutsche Politikberater ebenfalls hilfeschend auf den »großen kleinen Nachbarn«³ schauen. Auch belgische Politiker fordern Gewerkschafter und Arbeitgeber auf, dem Beispiel ihres nördlichen Nachbarn zu folgen, ihre Lohnpolitik zu mäßigen und Konsens zu suchen.⁴ Und selbst der *Economist* findet

-
- 1 Die Zahl für 1983 ist der alten Arbeitslosenstatistik entnommen, die auf der Zahl der registrierten Arbeitslosen basiert (OECD, *Economic Survey of the Netherlands 1986*, Paris 1986: 44, Tab. 18). Von 1988 an basieren die Arbeitslosenstatistiken auf repräsentativen Umfragen. Die alten und die neuen Zahlen sind nicht vergleichbar (dies wird in Kapitel 2 noch näher erläutert).
 - 2 *Le Monde*, 23. Januar 1997; vgl. auch »Le Modèle hollandais«, in: *Le Monde*, 2. Dezember 1996; »Le bonheur est dans les tulipes ...«, die Titelgeschichte aus *Le Nouvel Observateur*, 3. Oktober 1996; und etwas kritischer »Miracle our Mirage aux Pays-Bas«, in: *Le Monde Diplomatique*, Juli 1997.
 - 3 Der Ausdruck »großer kleiner Nachbar« wurde vom Kölner *Institut der Deutschen Wirtschaft* in seinem wöchentlichen Bulletin am 25. Juli 1996 gebraucht. Siehe auch Bernhard Jagoda, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, »Modell Niederlande – Ein Vorbild für Deutschland?«, in: *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Hamburg, Institut für Wirtschaftsforschung, Bd. 77, Nr. 4 (April 1997). Einen detaillierten Vergleich der Arbeitsmarktpolitik und -entwicklung in Deutschland und in Holland führt Günther Schmid durch, einer der Direktoren des Wissenschaftszentrums Berlin, in »Beschäftigungswunder Niederlande. Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland«, Berlin, Wissenschaftszentrum, discussion paper FSI 96.
 - 4 Interviews mit dem flämischen Wirtschaftsminister Eric van Rompuy: »Wir müssen uns Holland nachbilden«, und mit dem belgischen Arbeitsminister Miep de Smet »Laßt uns dem holländischen Beispiel folgen, aber nicht blindlings«, *De Standaard*, 11. Oktober

lobende Worte für »den alten gemütlichen holländischen Konsens, verkörpert in einer ungewöhnlichen Regierungskoalition von Links, Rechts und Mitte, der eine deutliche Abkehr vom kontinentaleuropäischen Modell sinkenden Wirtschaftswachstums, steigender Arbeitslosigkeit und fiskalischer Schwierigkeiten des Wohlfahrtsstaates gefördert hat«.⁵

Die Begriffe »Konsens« und »Abkehr« in diesem Zitat sind gut gewählt. Konsens ist tatsächlich ein Markenzeichen der holländischen Gesellschaft und Politik, obwohl seine Bedeutung auch nicht überbewertet werden sollte. Und die Beschäftigungserfolge der Niederlande verweisen in der Tat auf eine Abkehr von der gegenwärtigen Malaise im Arbeitsmarkt der gesamten Europäischen Union und auch von der eigenen Vergangenheit. Da es in Westeuropa so wenige Beispiele deutlicher Beschäftigungszunahme und so wenige Anzeichen gibt, daß Korrekturen an den institutionellen, sozialen und mentalen Mustern eines passiven Wohlfahrtsstaates möglich sind, verlangt das holländische Beispiel nach genauerer Analyse.

1.1 Begrenzter Erfolg inmitten einer europäischen Malaise und nach trostloser Vergangenheit

Hat sich wirklich ein Wunder ereignet? Unsere Antwort lautet, daß auf jeden Fall ein bemerkenswerter Wandel stattgefunden hat – weg von der Wohlfahrtsgesellschaft ohne Arbeit, zu der die Niederlande in den achtziger Jahren zunehmend geworden waren. Tabelle 1-1 vergleicht anhand von sechs Indikatoren die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Niederlande mit dem Durchschnitt der Europäischen Union: reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, privater Verbrauch, Investitionen, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nettoerwerbsquote. Sie zeigt, daß die Niederlande in den vergangenen sechs Jahren in allen Punkten besser abgeschnitten haben als ihre EU-Partner. Dies konnte bei gleichzeitiger Senkung des Haushaltsdefizits auf 2,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreicht werden, ein Wert, der deutlich unter der 3-Prozent-Norm der Wirtschafts- und Währungsunion liegt (1970 lag das Defizit bei 3,8 Prozent, 1980 bei 7,2 Prozent). Der Anteil der

1996. Siehe auch die Diskussion in *Samenleving en Politiek. Tijdschrift voor een democratisch socialisme*, die die Ausgabe von März 1997 dem Vergleich von Belgien und den Niederlanden widmet.

5 »Too good to be true?« in: *The Economist*, 12. Oktober 1996.

Tabelle 1-1 Entwicklung der wirtschaftlichen Leistung in den Niederlanden im Vergleich zur Europäischen Union, 1991 bis 1996 (%)

	Niederlande	Europäische Union
Bruttoinlandsprodukt ^a	2,2	1,5
Privater Konsum ^a	2,3	1,5
Investitionen ^a	1,3	-0,2
Beschäftigung ^a	1,5	-0,5
Arbeitslosenquote ^b	6,2	11,1
Erwerbsquote ^b	64,2	60,6

a Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate, in Prozent.

b Durchschnitt über den Erhebungszeitraum.

Quelle: DNB (Niederländische Zentralbank), Jahresbericht 1996, Amsterdam 1997: 24; und OECD, Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge

öffentlichen Ausgaben ist in vier aufeinanderfolgenden Jahren gesunken, und mit ihm der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt. Im Jahr 1996 lag dieser Anteil bei 44,4 Prozent (47,3 Prozent im Jahr 1970, 57,2 Prozent im Jahr 1980), was in der Europäischen Union hinter Dänemark, Schweden, Belgien, Finnland und Frankreich einen respektablen sechsten Platz darstellt.⁶ Die öffentliche Verschuldung ist auf 78,5 Prozent im Jahr 1996 zurückgegangen. Mit einer Inflationsrate von durchschnittlich unter 2,5 Prozent in den letzten zehn Jahren kann es keinen Zweifel daran geben, daß die Niederlande der WWU von Beginn an angehören werden.

In Kapitel 2 werden wir die Behauptung eines »Beschäftigungswunders« näher untersuchen und feststellen, daß nicht alles Gold ist, was glänzt. Es gab und gibt ein bemerkenswertes Beschäftigungswachstum: seit 1983 im Durchschnitt 1,6 Prozent pro Jahr. Das ist das Vierfache des Durchschnitts in der EU und genauso gut wie die amerikanische »jobs machine«. Anders als in Amerika ist das Beschäftigungswachstum jedoch mit einer geringeren Zunahme in der Ungleichheit der Einkommen verbunden. Die Ungleichheit hat zwar zugenommen, aber es ist den Niederlanden gelungen, zwischen Deutschland und den skandinavischen Ländern auf der einen und Großbritannien und den Vereinigten Staaten auf der anderen Seite einen mittleren Rang einzunehmen. Allerdings sind viele der neuen Beschäftigungsverhält-

6 OECD, *National Account Statistics*, verschiedene Jahre.

nisse Teilzeitarbeitsplätze, manchmal mit einer sehr niedrigen Stundenzahl, unregelmäßigen Arbeitszeiten und geringen Karrierechancen. Diese Arbeitsplätze werden in überwältigender Zahl von Frauen besetzt. Die Erwerbsquote, insbesondere der Frauen, zeigt einen bemerkenswerten Zuwachs, die von älteren Männern zwischen 55 und 64 Jahren – vor dem gesetzlichen Rentenalter – ist jedoch eine der niedrigsten in Europa. Auch die geringen Beschäftigungschancen ethnischer Minoritäten und ungelerner Arbeitnehmer lassen das Wunder etwas verblassen und verweisen auf ungelöste Probleme sozialer Integration und wirtschaftlicher Effizienz.

Tiefgreifende Veränderungen haben stattgefunden, auch wenn sie noch nicht abgeschlossen sind. Die Reformen des Sozialstaates und des Arbeitsmarkts haben neue Chancen, aber auch neue Ungleichheiten hervorgebracht. Einige Gruppen erleiden Verluste oder haben vom gegenwärtigen wirtschaftlichen Aufschwung nicht profitiert. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat etwas abgenommen, aber noch immer sind fast die Hälfte aller Arbeitslosen ein Jahr oder länger ohne Beschäftigung. Obwohl sie absolut und relativ abnimmt, bleibt die Arbeitslosigkeit, wenn sie breit definiert wird, auf dem hohen Niveau von etwa 20 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Die neuen Arbeitsplätze sind hauptsächlich den jüngeren und besser qualifizierten Zugängen zum Arbeitsmarkt zugute gekommen. Für ungelernete Arbeitskräfte und Einwanderer ist Arbeitslosigkeit immer noch ein gewaltiges Problem, etwa in der Größenordnung des Doppelten oder Dreifachen des nationalen Durchschnitts. Die Jugendarbeitslosigkeit ist jedoch zum ersten Mal seit zwei Jahrzehnten unter die durchschnittliche Arbeitslosenrate gefallen und beträgt jetzt 5,5 Prozent. Kurz gesagt, der Erfolg der Niederlande bei der Beschäftigung und auf dem Arbeitsmarkt ist relativ und muß auf dem Hintergrund einerseits der düsteren Erfahrungen der Vergangenheit und andererseits der schwachen Leistungen der anderen europäischen Länder gesehen werden.⁷ Es gibt noch keine Vollbeschäftigung, und der gegenwärtige Zustand annähernder Teilzeit-Vollbeschäftigung kann nur als zweitbeste Lösung betrachtet werden.

7 Das *Wall Street Journal*, 27. Dezember 1997, unterstreicht die Umkehrung des schlechten Rufes, den das Land gehabt hat, und schreibt, daß es jetzt »ein neues Holland [zu geben scheint], das erstaunlicherweise funktioniert«. *The European*: »Dutch find miraculous cure for unemployment«, 10. April 1997, betont den Unterschied zur schwachen Leistung der anderen europäischen Staaten.

1.2 Auf der Suche nach Erklärungen

Wie können wir diesen relativen Erfolg erklären? Die Niederlande teilen die strukturellen Probleme anderer Wohlfahrtsstaaten: die Notwendigkeit der Anpassung an die sich wandelnden Bedingungen des internationalen Wettbewerbs und die Herausforderungen industriellen Wandels, zunehmende Alterung der Bevölkerung, längere Lebenserwartung, steigende Kosten im Gesundheitswesen und wachsende Gesundheitsrisiken, sich verändernde Familienstrukturen und die Individualisierung der Lebensstile (Flora 1987). Außerdem teilen die Niederlande das passive Erbe anderer kontinentaler Wohlfahrtsstaaten: die starke Tendenz, bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu schützen, mit der Annahme eines vom Mann erzielten Familieneinkommens, sowie die subventionierte Stilllegung des Arbeitsangebots (Esping-Andersen 1990). Einige Forscher vertreten die Auffassung, daß es außerordentlich schwer sei, Wohlfahrtsstaaten zu reformieren (Esping-Andersen 1996; Pierson 1994). Wie konnte unter diesen Umständen eine Politik der Reform des Sozialstaates erfolgreich sein?

Auf einer theoretischen Ebene muß unsere Antwort Problemlagen, Machtverschiebungen, Institutionen, Politiken und Ideen miteinander zu verknüpfen suchen. In den Kapiteln 3 und 4 werden wir eine Theorie politischen Lernens entwickeln, die wir in den darauf folgenden Kapiteln auf drei Kernbereiche des Wohlfahrtstaates anwenden wollen: Arbeitsbeziehungen, soziale Sicherheit und Arbeitsmarktpolitik. In Kapitel 3 vertreten wir die Auffassung, daß es Wege gibt, die Unbeweglichkeit des Wohlfahrtsstaates zu überwinden; in Kapitel 4 entwickeln wir die Hypothese, daß die korporatistische Verfassung der holländischen Wirtschaft sich nicht nur bei der Durchführung zentral vereinbarter Politiken als hilfreich erwiesen, sondern auch die Durchsetzung eines an Problemlösungen orientierten Politikstils erleichtert hat, ebenso wie sie Interessengruppen, insbesondere die Gewerkschaften, dazu gebracht hat, in ihrer Politik auch andere Interessen als die eigenen zu berücksichtigen. Unser Modell läßt jedoch auch zu, daß Lernen blockiert sein kann und Korporatismus in bestimmten Politikbereichen Reformen erstickt, während er in anderen tiefgreifenden Wandel unterstützt. Politischer Wandel ist das Ergebnis des *Sich-ein-Bild-Verschaffens* (*puzzling*) – wobei staatliche und gesellschaftliche Akteure Probleme und Lösungen identifizieren und definieren – und des *Mit-Macht-Ausstattens* (*powering*) – wobei bestimmte Probleme und Lösungen autorisiert und durch die Mobilisierung von Unterstützung mit Macht versehen werden.

Obwohl das »holländische Wunder« erst Mitte der neunziger Jahre weltweite Aufmerksamkeit erregte, beruht es auf politischen Veränderungen, die bereits in den achtziger Jahren einsetzten. Die Rezession von 1981 bis 1983 war sowohl nach internationalen Kriterien⁸ als auch im Kontext der Nachkriegsgeschichte der Niederlande außerordentlich hart (Van Zanden/Griffiths 1989). Über acht aufeinanderfolgende Vierteljahre hinweg sank das Nationaleinkommen,⁹ und die Nettoinvestitionsrate, die schon von sieben Prozent in dem Jahrzehnt vor der ersten Ölkrise auf 4,6 Prozent in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gesunken war, fiel auf bloße zwei Prozent. Viele Sektoren litten unter Überkapazitäten, Unternehmen mußten sich verschulden und jede fünfundzwanzigste Firma in der verarbeitenden Industrie ging in Konkurs. Zwischen 1981 und 1983 wurden 300.000 Arbeitsplätze abgebaut, vorwiegend Vollzeitarbeitsplätze in der Industrie. Die Arbeitslosigkeit stieg um 10.000 Arbeitslose pro Monat auf die Rekordzahl von 800.000 Arbeitslosen im Jahr 1984 und schien unaufhaltsam. Die Gewerkschaften verloren 17 Prozent ihrer Mitglieder, und von der verbleibenden Mitgliederschaft war fast ein Viertel arbeitslos, auf Sozialhilfe angewiesen oder in Rente. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad sank ins Bodenlose und erreichte 1987 nur noch 25 Prozent, im Vergleich zu 35 Prozent vor 1980. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen eines Arbeitnehmers fiel in drei aufeinanderfolgenden Jahren, 1981 bis 1983, um fast zehn Prozent, und die Sozialleistungen für Arbeitslose fielen sogar noch stärker.

In ihren jüngsten Überlegungen zu den Ursachen des holländischen Wunders erklärt die holländische Zentralbank, daß es im Licht der Ernsthaftigkeit der Krise

kein Wunder ist, daß die Regierung und die Sozialpartner zu dem Schluß gekommen sind, daß »die Grenze erreicht« und eine Veränderung in Politik und Mentalität notwendig ist.¹⁰

-
- 8 In ihrer Einführung zum *Economic Survey of the Netherlands 1984/85*, Paris 1985: 7, schreibt die OECD, daß »der Verfall des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigungslage tatsächlich schlimmer war als in anderen Ländern. Seit Mitte der siebziger Jahre lag das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts unter dem OECD-Durchschnitt, und die Arbeitslosenquote stieg auf eines der höchsten Niveaus in der OECD«.
- 9 Man spricht üblicherweise von einer Rezession, wenn das Nationaleinkommen während wenigstens zweier aufeinanderfolgender Vierteljahre sinkt. Entsprechend dieser Definition war die Rezession von 1981 bis 1983 außerordentlich ernst, während die von 1992 bis 1994 gar keine war, da das Nationaleinkommen nur in einem Vierteljahr sank.
- 10 »Zo kon het niet langer«, *Jaarverslag 1996*, De Nederlandsche Bank (DNB), Amsterdam 1997: 24.

In Kapitel 3 untersuchen wir die theoretische Bedeutung dieser Aussage und vertreten die Auffassung, daß unter bestimmten Umständen eine Krise tatsächlich ein »Gefühl von Dringlichkeit« hervorruft und als Auslöser für gesellschaftliches Lernen und politischen Wandel dient. Im Fall der Niederlande war die wichtigste dieser Veränderungen in »Politik und Mentalität« die sich im ganzen Land durchsetzende Erkenntnis, daß ein höheres Investitionsniveau – Grundlage dafür, daß mehr Arbeitsplätze geschaffen werden und die Massenarbeitslosigkeit bekämpft werden können – eine höhere Profitrate voraussetzt.¹¹

Dies war jedoch nach einer langen Zeit politischen Stillstands nur die erste Lektion, die die politische Ökonomie der Niederlande lernte. Daran schlossen sich Anstrengungen an, die sozialen Sicherungssysteme zu reformieren, und in jüngster Zeit können wir beobachten, wie sich die Politik in Fragen der Erwerbsbeteiligung und der verschiedenen Arbeitsmärkte verändert. Die Entwicklung des holländischen Lernprozesses muß, so glauben wir, aus dem Zusammenhang der engen Bindungen zwischen den Politikbereichen Arbeitsbeziehungen, soziale Sicherung und Arbeitsmarkt verstanden werden.

1.3 Drei verwandte Politikbereiche

In entwickelten Wohlfahrtsstaaten erscheinen wirtschaftliche und industrielle Anpassung, soziale Sicherung und Arbeitsmarkt-Management als drei institutionell unterschiedene Politikbereiche. Obwohl sie grundsätzlich auf dieselbe Aufgabe – die Erfüllung der materiellen Bedürfnisse der Bürger – ausgerichtet sind, gelten in diesen Bereichen unterschiedliche Methoden der Bereitstellung. Die Verschiedenheit der entsprechenden Rechte – Arbeitsrecht, Sozialgesetzgebung und das Recht auf Arbeit – beruhen auf ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklung und Steuerung. Für jeden dieser Bereiche gilt eine andere Beziehung zu den formalen Beschäftigungsorganisationen im Arbeitsmarkt. Während das Arbeitsrecht die Position des Ar-

11 Dies wurde später der bekannteste Aspekt des »holländischen Wunders«, oder der holländische Ansatz zu Beschäftigungswachstum, und er wurde zuerst von Jacques Delors entdeckt, der ihm in seiner Forderung nach einem mehr »beschäftigungsintensiven« Wachstumsmuster einen zentralen Platz einräumte; siehe Weißbuch zu *Growth, Competitiveness, and Employment*, Europäische Kommission, Brüssel 1993.

beitnehmers in den beschäftigenden Organisationen definiert, sind soziale Rechte, T. H. Marshall folgend, vom Arbeitsmarkt politisch getrennt. Soziale Rechte dienen dazu, die nicht arbeitende Bevölkerung zu schützen – die Alten, die Kranken und die Arbeitslosen –, indem sie ihnen Einkommen, soziale Sicherheit und öffentliche Unterstützung garantieren, die sie überleben lassen, ohne daß sie notwendigerweise ihre Arbeitskraft einsetzen müssen. Der dritte Politikbereich hat eine ungewisse Position zwischen denjenigen innerhalb und denjenigen außerhalb des Arbeitsmarktes. Das Recht auf Arbeit richtet sich an diejenigen außerhalb des Arbeitsmarktes, behauptet ihr Recht auf Einbeziehung und Integration in die Gesellschaft, und ist extrem problematisch (Elster 1988).

Arbeitsrechte werden durch Tarifverhandlungen, im Arbeitsrecht und durch die Mitbestimmung der Beschäftigten etabliert, während soziale Rechte in Sozialversicherungsansprüchen und Sozialhilfe institutionalisiert werden. Das Recht auf Arbeit kann in der allgemein akzeptierten Verpflichtung verankert sein, Vollbeschäftigung aufrecht zu erhalten und durch eine sogenannte »aktive Arbeitsmarktpolitik« zu unterstützen, aber in einer kapitalistischen Wirtschaft hängt die Durchsetzung dieses Rechts entscheidend von der freiwilligen Kooperation autonomer Unternehmen ab. Verschiedene wissenschaftliche Forschungsbereiche haben sich die Untersuchung dieser Bereiche aufgeteilt: Arbeitsbeziehungen, Sozialpolitik und Arbeitsökonomik. An einigen größeren Streiks der vergangenen Jahre – im November und Dezember 1995 in Frankreich, sowie in der deutschen Metallindustrie und der holländischen Bauindustrie im gleichen Jahr – hat sich gezeigt, wie problematisch diese Teilung in der Praxis geworden ist. Jeder dieser Streiks ging weit über den klassischen Arbeitskampf hinaus und artikulierte Konflikte um den Abbau des Wohlfahrtsstaates, die wirtschaftliche Entwicklung und die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts.

1.4 Das Dilemma moderner Wohlfahrtsstaaten

Das Ausmaß an staatlichem Schutz, das moderne Wohlfahrtsstaaten vor den Kräften des Marktes bieten, ist von Esping-Andersen treffend als »Dekommodifizierung« bezeichnet worden. Mit diesem Konzept benennt er das Ausmaß, in dem Individuen oder Familien einen akzeptablen Lebensstandard aufrechterhalten können, ohne am Markt teilnehmen zu müssen (1990: 37). Umfang und Form der Dekommodifizierung sind in seiner Sicht die

Grundlage für alle Versuche zu erklären, warum sich Wohlfahrtsstaaten unterschiedlich entwickelt haben. Dekommodifizierung verschleiert jedoch leicht, daß jede soziale Entwicklung ganz wesentlich davon abhängt, daß durch private wirtschaftliche Aktivität Wohlstand, Beschäftigung und die steuerliche Grundlage für Sozialprogramme geschaffen werden. Es gibt deutliche Grenzen, wie weit der politische Bereich sozialer Rechte von dem wirtschaftlicher Anpassung und Arbeitmarkteffizienz abgetrennt werden kann.¹²

Die vergleichende Erforschung von Arbeitsbeziehungen hat sich hingegen mehr auf die Frage konzentriert, welchen Einfluß Veränderungen in den Weltmärkten auf die nationalen Akteure und deren kollektive Strategien haben, soziale und Arbeitsrechte zu erweitern und zu verteidigen. Die Korporatismusforschung hat sich ausdrücklich mit dem Typus ausgehandelter Kooperation befaßt, in dem Staat und Interessenverbände in Reaktion auf Veränderungen in den Weltmärkten gemeinsam exportorientierte Wachstumsstrategien definieren und durchsetzen (Streeck 1992). Peter Katzenstein (1985) hat in seiner ausführlich dokumentierten Untersuchung der Industriepolitik von sieben kleineren europäischen Staaten während der sechziger und siebziger Jahre gezeigt, wie diese korporatistischen politischen Ökonomien gegenüber den sich wandelnden externen Bedingungen eine hochentwickelte, stabile und stark institutionalisierte Strategie der »flexiblen Anpassung« einsetzen. In diesem Zusammenhang bedeutet flexible Anpassung zweierlei: erstens Verpflichtung auf internationale Liberalisierung des Handels und zweitens eine Verpflichtung auf Kompensation im eigenen Land oder auf die Entwicklung einer Reihe von Sozialprogrammen, die an einer verträglichen Verteilung der mit dem wirtschaftlichen Wandel einhergehenden sozialen Kosten orientiert sind. Es ist das »Dilemma« von ausländischem wirtschaftlichen Druck und einheimischer sozialer Kompensation, das laut Katzenstein die kleinen europäischen Wohlfahrtsstaaten gezwungen hat, ihre sozialen Leistungen stetig auszuweiten. Esping-Andersens quantitative Beurteilung des Dekommodifizierungsgrads von 18 OECD-Staaten bestätigt die Behauptung, daß kleine und offene Ökonomien umfangreiche wohlfahrts-

12 Sherwin Rosen, *Journal of Economic Literature*, 1996: 734–735, argumentiert gegen Esping-Andersen, daß genau das den Untergang des schwedischen Modells herbeigeführt hat, in dem »eine große Anzahl von Frauen sich um die Kinder jener Frauen kümmern, die im öffentlichen Sektor für die Eltern jener Frauen sorgen, die sich um ihre Kinder kümmern«.

staatliche Programme entwickeln, da sie den größten Dekommodifizierungsgrad in der Welt aufweisen (Esping-Andersen 1990: 52).

Katzensteins eher wohlwollende Beurteilung des demokratischen Korporatismus in Österreich, Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und der Schweiz, die auf den günstigeren Erfahrungen der sechziger und eines Teils der siebziger Jahre beruht, ignoriert die politischen Rückkopplungsmechanismen, mit denen soziale Rechte an die Entwicklung von Anpassungsstrategien an externe Veränderungen gebunden sind. Er weist inhaltlichen und administrativen Unterschieden in kompensatorischen Sozialprogrammen nur wenig autonomen Einfluß zu. Im Gegensatz dazu vertritt Esping-Andersen die Auffassung, daß soziale Rechte und die entsprechenden Wohlfahrtsprogramme – sobald sie einmal institutionalisiert sind – nur schwer zu ändern sind und sich eher unabhängig von grundlegenden Veränderungen in der Weltwirtschaft entwickeln, oder zumindest erst nach beträchtlichem zeitlichem Abstand. Wenn Löhne, wie Wirtschaftswissenschaftler behaupten, unflexibel sind, so gilt dies um so mehr für soziale Ansprüche, die in Gesetzen und Statuten festgeschrieben sind. Die Beschneidung des Wohlfahrtsstaates oder die Anpassung von Wohlfahrtsprogrammen nach unten setzen schwierige Neuverhandlungen über etablierte soziale Rechte voraus.

Es gibt große nationale Unterschiede in den Programmen und Politiken der Wohlfahrtsstaaten, aber dies sollte nicht mit uneingeschränkter nationaler Souveränität verwechselt werden, wenn es darum geht, die Richtung der Reform zu wählen. Vielmehr glauben wir, daß das Problem der externen Anpassung mit seinen Verbindungen zu Außenhandel, Lohnkosten, Tarifverhandlungen und Arbeitsrechten systematisch zusammen mit dem Problem der Neuverhandlung einheimischer Kompensation oder etablierter sozialer Rechte untersucht werden sollte. In unserer Analyse des holländischen Falls versuchen wir, die Lücke zu schließen, die die Forschung über Arbeitsbeziehungen von der Forschung über die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates trennt, und zeigen, wie Probleme und Lösungen in den drei Politikbereichen – Lohnbildung, Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik – miteinander verbunden sind.

1.5 Lohnzurückhaltung, Reform des Sozialstaates und Aktivierung des Arbeitsmarktes

Um das »holländische Wunder« zu erklären, müssen wir wenigstens 15 Jahre zurückgehen. In diesen 15 Jahren gab es in den drei erwähnten Politikbereichen drei größere politische Wenden. In den frühen achtziger Jahren kehrte die Lohnzurückhaltung zurück, die vor allem eine Anpassung an die sich verändernden Bedingungen in den Weltmärkten war. Dem folgte eine Reihe von Anpassungen im Bereich der einheimischen sozialen Kompensation sowie Anfang der neunziger Jahre eine größere Überarbeitung der sozialen Sicherungssysteme. Ab Mitte der neunziger Jahre gewann schließlich eine aktive Arbeitsmarktpolitik immer mehr an politischer Bedeutung. Sie hatte zum Ziel, die allgemeine Leistungsfähigkeit zu erhöhen und ein neues internes Gleichgewicht zwischen Löhnen und Sozialleistungen zu schaffen. Wir werden die Geschichte dieser politischen Veränderungen – was geschah, wie es geschah und was es bedeutete – in drei Kapiteln ausführen. Wir werden zu zeigen versuchen, daß diese drei politischen Wechsel – obwohl sie in unterschiedliche institutionelle Bedingungen eingebettet waren und unterschiedliche Akteure involvierten – miteinander in Beziehung standen: sie schufen die Bedingungen und die Nachfrage füreinander, und keine von diesen Politiken könnte allein erfolgreich gewesen sein.

Lohnzurückhaltung ist der Gegenstand des Kapitels 5. Ihre Verwirklichung war für die Anpassung der holländischen Ökonomie an die sich wandelnden externen Bedingungen von entscheidender Bedeutung – kurz gesagt, sie war notwendig, um im viel härter gewordenen Wettbewerb in den in- und ausländischen Märkten bestehen zu können. Als eine der offensten Ökonomien der Welt¹³ müssen die Niederländer einen beträchtlichen Teil ihres Wohlstands im Ausland verdienen. Die Politik der Lohnzurückhaltung, die durch das Zentrale Abkommen – 1982 zwischen den wichtigsten Gewerkschaften und den Arbeitgebervereinigungen abgeschlossen – eingeführt wurde, trug dazu bei, den realen Wechselkurs zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit der holländischen Unternehmen und Produkte zu verbessern.

Die Strategie der Lohnzurückhaltung muß auch auf dem Hintergrund der Transformation zu einer Dienstleistungsgesellschaft gesehen werden, deren

13 Export und Import von Gütern und Dienstleistungen addierten sich zu 89,2% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1994, im Vergleich zu 74,8% 1970 und 70,9% 1950. Für 1994 lauten die Vergleichszahlen: Großbritannien 41,8%, Deutschland 39,3%, Frankreich 34,2%, USA 17,8% und Japan 14,6% (Kleinknecht 1996).

Produktivitätsraten beständig unter denen der verarbeitenden Industrie lagen. Tatsächlich zog die Lohnzurückhaltung zwei politische Tauschgeschäfte nach sich, die zeitlich und in ihrer Bedeutung aufeinander folgten: das eine zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und das andere zwischen Arbeitnehmern und der Regierung. Im ersten Tauschgeschäft wurde Lohnzurückhaltung gegen eine moderate Verringerung der wöchentlichen und der Jahresarbeitszeit eingetauscht. Im zweiten Tauschgeschäft, das im Laufe der Zeit immer wichtiger wurde, wurde Lohnzurückhaltung durch niedrigere Steuern und Sozialabgaben kompensiert. Dies konnte finanziert werden, weil sich die öffentlichen Finanzen verbesserten und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich die Steuergrundlage verbreiterte. Beides trug dazu bei, die Kaufkraft zu erhalten und die einheimische Nachfrage, insbesondere nach Dienstleistungen, anzukurbeln. Seit 1982 haben die zentralen Vereinbarungen und die Lohnabsprachen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mitgeholfen, die jährlichen Zielvorgaben festzulegen. Der einsetzende Erfolg – in der Hauptsache der starke Beschäftigungszuwachs, die wiedererreichte Profitabilität der holländischen Unternehmen und der deutliche Anstieg der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften nach einem Jahrzehnt des Niedergangs – haben das wirtschaftliche Wachstum angekurbelt und dazu beigetragen, daß die Politik der Lohnzurückhaltung fortgesetzt werden konnte. Die Umverteilung der Arbeit durch eine allgemeine Verringerung der Arbeitszeit hat dabei eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Viel wichtiger war die außerordentliche Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen, die verstärkte Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben, und der Austausch von älteren Arbeitnehmern gegen jüngere, billigere und möglicherweise flexiblere und qualifiziertere Arbeitnehmer. Mit einer gewissen Verzögerung haben sich die holländischen Gewerkschaften dazu durchgerungen, diese Veränderungen zu unterstützen. Sie haben inzwischen zu Teilzeitbeschäftigung und Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsverträgen eine positive Einstellung, obwohl diese auf die gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit eine negative Wirkung ausüben.

Unsere Analyse dieses Politikbereichs zeigt sowohl Kontinuität wie auch Wandel. Im institutionellen Rahmen der Arbeitsbeziehungen – ihrer Organisation, ihrer Verhandlungspraxis, ihrer rechtlichen Auslegung oder ihrer öffentlichen Förderung – hat sich zwar nur wenig oder gar nichts geändert, aber in den Machtverhältnissen, den Ideen und den Programmen gab es einen scharfen Umschwung. Dabei mußten die Gewerkschaften in der tiefen Krise der frühen achtziger Jahre die härteste Lektion lernen. Geschwächt, aber in einem politischen Umfeld ungefährdeter institutioneller Sicherheit

und ausgestattet mit einem quasi-öffentlichen Status, kehrten sie zu jenem konsensorientierten Politikstil zurück, der in den frühen Nachkriegsjahren den niederländischen Korporatismus charakterisiert hatte (Windmuller 1996). Es erwies sich als hilfreich, daß es den institutionellen Rahmen einer konzentrierten Wirtschaft noch gab und er nicht noch einmal erfunden werden mußte.

Der zweite politische Umschwung betrifft die *Reformen der Systeme sozialer Sicherung* und ist Gegenstand des sechsten Kapitels. Sie beginnen mit dem Einfrieren der Sozialleistungen im Jahr 1983 und einer Überarbeitung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1987 und erreichen ihren Höhepunkt in den frühen neunziger Jahren mit einer Einengung der beiden wesentlichen »Ausgänge« aus dem Arbeitsmarkt: Erwerbsunfähigkeitsrente und Krankenschreibung. Diese »Ausgänge« waren sehr populär geworden und ein wesentlicher Faktor in der niedrigen Partizipationsrate am Erwerbsleben. Insbesondere die Erwerbsrate älterer Männer, in der Altersgruppe von etwa 60 bis 65 Jahren, fiel zwischen 1973 und 1991 von 70 auf 22 Prozent.¹⁴ Großzügige Sozialprogramme halfen Unternehmen und Arbeitnehmern, sich an neuartige Arbeitsmuster und Wettbewerbsbedingungen anzupassen, aber gleichzeitig verursachten diese Programme einen Anstieg der Lohnnebenkosten und setzten den Teufelskreis von starkem Produktivitätswachstum und Arbeitsplatzabbau immer wieder in Gang. Das Sozialbudget der Niederlande ist bereits eines der höchsten in der ganzen Welt; wenn die Sozialausgaben steigen und aus einkommensbezogenen Beiträgen oder Steuern finanziert werden, dann vergrößert sich der Steuer- und Beitragsanteil, oder anders ausgedrückt die Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn. Dies erhöht die Arbeitskosten, bedroht die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und untergräbt die Unterstützung der Gewerkschaften und Arbeitnehmer für weitere Lohnzurückhaltung. Steigende Sozialausgaben, die notwendig werden, um das Ausscheiden wenig produktiver Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt zu finanzieren, blockieren das zweite der oben genannten Tauschgeschäfte: Steuererleichterung gegen Lohnzurückhaltung. Ohne dieses Tauschgeschäft braucht freiwillige Lohnzurückhaltung weitere Anreize, zum Beispiel eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich oder unbürokratische Möglichkeiten des Ausscheidens für Arbeitnehmer, die von Entlassung bedroht sind. Ursprünglich wurde Lohnzurückhaltung als eine Solidaritätsmaßnahme zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen gesehen und von den

14 Es sollte angefügt werden, daß möglicherweise dank der Frühverrentung ein viel größerer Teil bis zum gesetzlichen Rentenalter überlebte, da viel weniger Arbeitnehmer in ihren Beschäftigungsverhältnissen starben.

Gewerkschaften auch entsprechend präsentiert. Damit sollte auch das relativ hohe Niveau der Ansprüche verteidigt werden. Im Laufe der Zeit hat sich der kausale Zusammenhang aber umgekehrt. In den späten achtziger Jahren hing die Fortsetzung der Lohnzurückhaltung mehr und mehr von niedrigeren Abgaben und Steuern ab sowie von einer allgemeinen Kosteneindämmung im sozialen Bereich. Die anfänglichen Maßnahmen wie das Einfrieren der Sozialleistungen, die Einschränkung der Anspruchsberechtigung für Sozialhilfeprogramme, die Verkürzung der Zeit, für die eine Anspruchsberechtigung besteht, und die Senkung der Höchstgrenze von einkommensabhängigen Ansprüchen von 80 auf 70 Prozent brachten zwar einige Kostenersparnis, wurden aber zum Teil durch Tarifverträge wieder aufgehoben und konnten die steigende Zahl der Antragsteller nicht eindämmen. Im Jahr 1989 drohte die Zahl der Personen, die von Erwerbsunfähigkeitsrenten lebten, eine Million zu erreichen, ein Sechstel der Erwerbstätigen. Diese durch Untätigkeit verursachte Krise wurde zum Auslöser eines politischen Lernprozesses der staatlichen Akteure. In einem dramatischen Aufschrei erklärte 1990 Premierminister Lubbers die Niederlande zu einem »kranken« Land. Kurz danach legte seine Mitte-Links-Regierung ein Bündel finanzieller Anreize vor, die die Beantragung von Krankschreibung und Erwerbsunfähigkeitsrente unattraktiv machen sollte. Die Empfänger entsprechender Leistungen mußten sich auf der Grundlage strengerer Eingangskriterien erneut untersuchen lassen, und vielen wurden die Leistungen gekürzt oder ganz entzogen. Diese strengen Maßnahmen führten weithin zu Protesten und vernichteten fast jene zwei Parteien – die Christdemokraten und die Sozialdemokraten –, die die politische Verantwortung dafür übernahmen. Die Sozialdemokraten, die erst nach den Wahlen von 1989 der dritten Regierung unter Lubbers beigetreten waren, verloren in den Jahren darauf ein Drittel ihrer Mitglieder und in den Wahlen von 1994 ein Viertel ihrer Wähler. Da die Christdemokraten sogar noch mehr Wähler verloren, wurden die Sozialdemokraten ganz überraschend die »Sieger« dieser dramatischen Wahlen, indem sie die stärkste Partei wurden. Wim Kok, der Parteivorsitzende, konnte mit den Liberalen der Rechten und der Mitte eine neue Koalitionsregierung schmieden und verurteilte damit die Christdemokraten zum ersten Mal seit 1918 zur Opposition.

Anders als die Lohnzurückhaltung waren die Reformen der sozialen Sicherungssysteme eine Politik gegen die Gewerkschaften. Eine Koalition von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors hatte im Jahr 1983 versucht, die erste Regierung Lubbers daran zu hindern, Löhne und Sozialleistungen für öffentliche Bedienstete zu senken – ohne Erfolg. Im Jahr 1991 organisierten

die Gewerkschaften in Den Haag die größte Demonstration seit Kriegsende, um gegen die Absicht der Regierung zu protestieren, die Erwerbsunfähigkeitsrenten einzuschränken – ohne Erfolg. Die Regierung versuchte nun, zusammen mit dem größten Teil der Opposition die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände von der Administration der Programme der sozialen Sicherung auszuschließen und die hundert Jahre alte korporatistische Zusammenarbeit der beiden Gruppen zu brechen. Man kann nur darüber spekulieren, wieviel mehr die Gewerkschaften gegen die Reformen opponiert hätten, hätte die Politik der Lohnzurückhaltung weniger Arbeitsplätze geschaffen.

Wie in vielen anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten, sind auch im holländischen System der sozialen Sicherung Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in erheblichem Umfang an der Administration der Sozialpolitik beteiligt. Zwar werden Leistungsstufen und Leistungsdauer durch Gesetze bestimmt, aber Administration und Durchführung von Sozialprogrammen ist historisch schon immer die Angelegenheit der Sozialpartner gewesen. Im Jahr 1993 überprüfte ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß das Funktionieren von Organisation und Administration der Systeme sozialer Sicherung und machte öffentlich, was bereits jeder wußte, daß nämlich das soziale Sicherungssystem von den Antragstellern mißbraucht und von den Sozialpartnern fehlerhaft verwaltet worden war. Diese Untersuchungsergebnisse lösten eine Reihe von Reformen aus, die die Kontrolle durch die öffentlichen Geldgeber verbessern und die direkte administrative Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern einschränken sollte. In einem Versuch, die Effizienz zu verbessern, wurden Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern eingeführt und finanzielle Anreize geschaffen, die das erwünschte Verhalten fördern sollten. Im Bereich der sozialen Sicherung beobachten wir also – anders als bei den Arbeitsbeziehungen – erhebliche institutionelle Diskontinuität und Auseinandersetzungen, sowohl zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, als auch zwischen diesen beiden und der Regierung. Hier waren Initiative und Konsens von der politischen Ebene ausgegangen. Es ist in diesem Zusammenhang sicher nicht unwichtig, daß in den vergangenen 15 Jahren alle größeren Parteien, von der Rechten bis zur Linken, zu irgendeinem Zeitpunkt an der Regierung beteiligt gewesen und dadurch mitverantwortlich für die Kürzung der Sozialleistungen waren.

Die dritte politische Wende und das Thema des siebten Kapitels betrifft die Innovationen in der *Arbeitsmarktpolitik* und die Betonung von aktivierenden Maßnahmen verschiedener Art, die insbesondere auf die jüngeren Langzeitarbeitslosen gerichtet waren. Die mühsam erreichte Reform des sozialen Sicherungssystems, die ursprünglich von den Gewerkschaften abge-

lehnt worden war, und das wiederbelebte Vertrauen in die korporatistische Anpassung, die von Gewerkschaften und Arbeitgebern gewollt war, führte langsam aber sicher zu einer Veränderung in der Definition der Probleme, die die Krise des holländischen Wohlfahrtsstaates hervorgerufen haben. Die politischen Führer kamen zu der Erkenntnis, daß die Achillesferse des umfangreichen, aber passiven sozialen Sicherungssystems das niedrige Niveau der Erwerbsbeteiligung war. Der Wissenschaftliche Rat der Niederlande für Regierungspolitik (WWR – *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*), ein beratendes Gremium mit dem Mandat, Zukunftsstudien in vom ihm ausgewählten Bereichen durchzuführen, hat 1990 vorgeschlagen, einen Schlußstrich unter die Vergangenheit zu ziehen und eine Politik zu implementieren, deren wichtigstes Ziel die Maximierung der Erwerbsquote ist, um so die Überlebensfähigkeit des Wohlfahrtsstaates zu sichern.¹⁵ Im Verlauf der Zeit übernahm die Regierung den dahinterstehenden Gedankengang – wenn auch nicht die konkreten Empfehlungen, die eine Senkung des gesetzlichen Minimallohnes einschlossen.

Die jetzige Regierung hat das Ziel »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« in den Mittelpunkt ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitik gestellt. Eine Reihe besonderer Programme, die die Wiedereingliederung ungelerner und gering entlohnter Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zum Ziel hat, ist seit 1994 in Kraft und scheint einen gewissen Erfolg zu zeigen, da sich Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit verringert haben. Ein anderes Element dieser Programme ist die tarifvertraglich vereinbarte Anwendung der niedrigsten Lohngruppe in der Erwartung, daß dadurch mehr Arbeitsplätze für ungelernete Arbeitnehmer erhalten bleiben oder geschaffen werden. Die der Regierung zur Verfügung stehende Möglichkeit, Tarifverträge zu destabilisieren, indem sie droht, Vereinbarungen für nicht organisierte Unternehmen nicht mehr für bindend zu erklären, ist als Lockmittel verwendet worden, um Gewerkschaften und Arbeitgeber zu »gutem Benehmen« zu zwingen. Das staatliche Arbeitsamt ist in den vergangenen Jahren zwar zweimal reformiert, aber noch nicht zu dem »one counter service« geworden, der Programme sozialer Sicherung und Arbeitsvermittlung verbindet. Private Arbeitsvermittlungsfirmen haben in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Marktanteil erzielt und werden zunehmend für die Verwaltung von Subventionen und in der Vermittlung von Arbeitslosen einge-

15 *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WWR), Een werkend perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, SDU, Berichte an die Regierung Nr. 38, Den Haag 1990.

setzt. Nach unserem Verständnis liegen die größten Chancen für neue Ideen und eine neue Praxis in diesem Politikbereich, in dem eine lange Tradition passiver oder nicht vorhandener Arbeitsmarktpolitik durchbrochen werden kann. Dieser Politikbereich erscheint auch deshalb so vielversprechend, weil auch andere Gruppierungen als der übliche korporatistische Zirkel aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Sozialexperten hinzugezogen werden: Interessengruppen, privatwirtschaftliche Organisationen, Gebietskörperschaften, Wissenschaftler und Meinungsführer.

1.6 Fragen

Welche Schlußfolgerungen können wir ziehen? Das »holländische Wunder« repräsentiert in der Tat die Abkehr von den düsteren Vorhersagen über ein Wirtschaftswachstum ohne Arbeitsplätze, von sozialer Sicherung ohne Arbeit und vom Ende der Vollbeschäftigung. Gleichzeitig bricht es mit dem traditionellen Bild von Vollbeschäftigung auf der Basis von Vollzeitarbeitsplätzen und zeitlich unbegrenzten Arbeitsverträgen. Kann in einer postindustriellen Gesellschaft das sich abzeichnende Modell der anderthalbfachen Arbeitsplätze pro Familie zum neuen sozialen Optimum werden? Kann das »holländische Wunder« in Ländern mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit und steigenden Sozialausgaben als Modell dienen? Diese zwei Fragen werden uns das ganze Buch hindurch beschäftigen. Die Antworten darauf werden wir im letzten und abschließenden Kapitel erneut diskutieren.

Kapitel 2

Wunder oder Illusion? Beschäftigungswachstum und Entwicklungen am Arbeitsmarkt

Beschäftigung ist der Schlüsselindikator, an dem der Erfolg der holländischen Politik zu messen ist. Die Bewunderer verweisen auf den hohen Zuwachs an Arbeitsplätzen, die offensichtliche Bereitschaft der Niederländer, in Teilzeitbeschäftigungen zu arbeiten und flexible Arbeitsaufträge und Arbeitszeiten zu akzeptieren.¹ Die Kritiker hingegen drücken ihre Zweifel aus und verweisen auf den prekären Charakter vieler dieser neuen Arbeitsplätze, das Fortbestehen der Langzeitarbeitslosigkeit, die Inaktivität und die Zunahme sozialer Ungleichheit und niedriger Bezahlung. Sie vertreten die Auffassung, daß das Beschäftigungswunder »sehr zerbrechlich«, vielleicht sogar nur eine »Illusion« sei.²

In diesem Kapitel wollen wir diese widersprüchlichen Behauptungen untersuchen und die vorhandenen Informationen zu Beschäftigung, Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, flexiblen Arbeitsplätzen, Arbeitslosigkeit, sozialer Ungleichheit und niedrigen Löhnen zusammentragen. In Kapitel 1 haben wir festgestellt, daß das holländische Wunder relativ ist – die Niederlande erzielen bessere Noten als ihre europäischen Klassenkameraden und bessere Noten als in den Jahren zuvor. In diesem Kapitel wollen wir diese Behauptung mit Fakten und Zahlen illustrieren. Unser Ansatz ist also historisch und

1 Dies trifft insbesondere auf die Aufnahme des »holländischen Modells« in Deutschland zu. Siehe neben vielen anderen Besprechungen in der deutschen Presse: »Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem ›Holländischen Modell‹« in: *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Hamburg, Institut für Wirtschaftsforschung, Bd. 77, Nr. 4 (April 1997); »Genesung auf holländisch. Mehr Beschäftigung, niedriges Defizit: Die Wirtschaftsreformen schlagen an«, *Die Zeit*, 10. Januar 1997; »Der flinke Nachbar«, *Die Wirtschaftswoche*, 10. Februar 1997; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, »Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild«, *Wochenbericht 1997*, Nr. 16 (April 1997); Günther Schmid, »Beschäftigungswunder Niederlande«, o.c.

2 Delsen/Jong, »Het wankele mirakel«, *Economisch Statistische Berichten*, 23. April 1997: 324–327; »Miracle ou mirage aux Pays-Bas«, *Le Monde Diplomatique*, Juli 1997.

vergleichend angelegt: die heutige Leistung wird mit der jüngeren Vergangenheit und mit Entwicklungen in anderen europäischen Ländern verglichen.

2.1 Beschäftigung, Zunahme der Erwerbsbevölkerung und Arbeitslosigkeit

Auf den ersten Blick sehen die Zahlen zum Beschäftigungswachstum eindrucksvoll aus (Tabelle 2-1). Im Jahr 1996 haben 6,8 Millionen Menschen bezahlte Arbeit, eine Zunahme von 25 Prozent im Vergleich zu den 5,5 Millionen, die 1982 beschäftigt waren. In diesen fünfzehn Jahren lag die durchschnittliche Wachstumsrate der Arbeitsplätze bei 1,6 Prozent pro Jahr. Dieses Ergebnis kann mit der amerikanischen »jobs machine« mithalten und ist viermal besser als der 0,4-Prozent-Durchschnitt der Europäischen Union.³ Wenn Beschäftigung in Stunden und nicht in Arbeitsplätzen ausgedrückt wird, ändert sich das Bild kaum; die Niederlande überflügeln den Rest Europas noch bei weitem.

Das Beschäftigungswachstum wird von einem starken Wachstum der Erwerbsbevölkerung angetrieben: 1,4 Prozent pro Jahr zwischen 1982 und 1995 im Vergleich zu 0,5 Prozent in der EU. Dies spiegelt das relativ rasche Bevölkerungswachstum (die Geburtenraten sanken später als in anderen europäischen Ländern) und den Aufholprozeß bei der weiblichen Partizipation am Erwerbsleben wider, die bislang unter dem europäischen Durchschnitt gelegen hatte.

Die Arbeitslosigkeit ist gesunken, aber nur langsam. Die standardisierte Arbeitslosenrate, gemessen auf international vergleichbare Weise als die Zahl der arbeitslosen Personen, die aktiv nach Arbeit suchen und innerhalb von zwei Wochen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, ist auf 6,5 Prozent gesunken, was nahe an die Arbeitslosenrate der Vereinigten Staaten

3 Zeitreihendaten über »Personen in bezahlten Arbeitsverhältnissen« beruhen auf den *Arbeitsrechnungen* (labour accounts) des Zentralen Amtes für Statistik (CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek), das Daten von Haushalten und Unternehmen kombiniert und damit die vollständigste Information und die einzige kontinuierliche Zeitreihe über die Entwicklung des Arbeitsmarktes anbietet. Alle Beschäftigungen, einschließlich derjenigen mit Arbeitszeiten zwischen einer und zwölf Stunden pro Woche, sind darin enthalten. Solche Beschäftigungen sind jedoch von den vierteljährlichen repräsentativen Arbeitsmarktumfragen des CBS ausgeschlossen (*Enquête Beroepsbevolking*). Die EU-Zahlen stammen aus: OECD, *Employment Outlook* 1994, 1995, 1996, 1997, Paris, im Juli jeden Jahres.

Tabelle 2-1 Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern (jährliche Wachstumsraten, in %)

	1983–1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Niederlande	1,8	0,8	2,4	1,9	2,0
Europäische Union	0,4	-0,7	0,5	0,1	0,4
Belgien	0,5	-0,7	0,3	0,1	0,5
Deutschland ^b	0,7	-1,8	-0,3	-1,2	-0,9
Frankreich	0,1	-0,4	0,9	-0,2	0,2
Dänemark	0,2	1,2	1,6	1,0	1,3
Schweden	-0,6	-0,7	1,6	-0,6	-0,4
Großbritannien	0,6	1,2	0,8	0,5	1,3
Vereinigte Staaten	1,8	3,2	1,5	1,4	2,3

a Fortschreibung. *b* Bis 1993 nur Westdeutschland.

Quelle: OECD, Employment Outlook, Juli 1994 und Juli 1997

Tabelle 2-2 Arbeitslosigkeit in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern

	1983	1990	1993	1994	1995	1996
Niederlande	9,7	6,2	6,6	7,1	6,9	6,3
Europäische Union ^b	9,2	8,5	10,6	11,4	11,1	11,5
Belgien	11,1	6,7	8,9	10,1	9,9	9,8
Deutschland ^a	7,7	4,8	7,9	8,4	8,2	9,0
Frankreich	8,1	9,0	11,7	12,3	11,7	12,4
Dänemark	–	7,7	10,1	8,2	7,1	6,0
Schweden	3,9	1,8	9,5	9,8	9,2	10,0
Großbritannien	11,1	7,1	10,5	9,6	8,8	8,2
Vereinigte Staaten	9,6	5,6	6,9	6,1	5,6	5,4

a Bis 1993 nur Westdeutschland.

b Nicht standardisiert (nach der landesüblichen verwendeten Definition), siehe Employment Outlook 1997, Tabelle B.

Quelle: OECD, Employment Outlook, Paris, Juli 1994 und Juli 1997, Tabelle A

Tabelle 2-3 Erwerbsquote nach Geschlecht in den Niederlanden, der EU und ausgewählten OECD-Ländern (%)

	Männer			Frauen		
	1983	1990	1996	1983	1990	1996
Niederlande	69,1	76,2	76,6	34,7	47,0	55,0
Europäische Union ^b	75,8	74,2	69,8	42,9	46,7	48,4
Belgien	70,4	67,3	67,3	36,6	41,0	45,8
Deutschland ^a	76,6	76,4	73,4	47,8	52,8	54,3
Frankreich	74,4	70,4	67,2	49,7	50,6	52,1
Dänemark	78,4	82,5	81,4	65,2	71,5	67,8
Schweden	84,7	86,9	74,7	75,5	81,8	70,6
Großbritannien	78,7	83,7	77,7	55,3	63,7	64,1
Vereinigte Staaten	78,9	83,1	82,3	57,7	65,8	68,1

a Bis 1993 nur Westdeutschland.

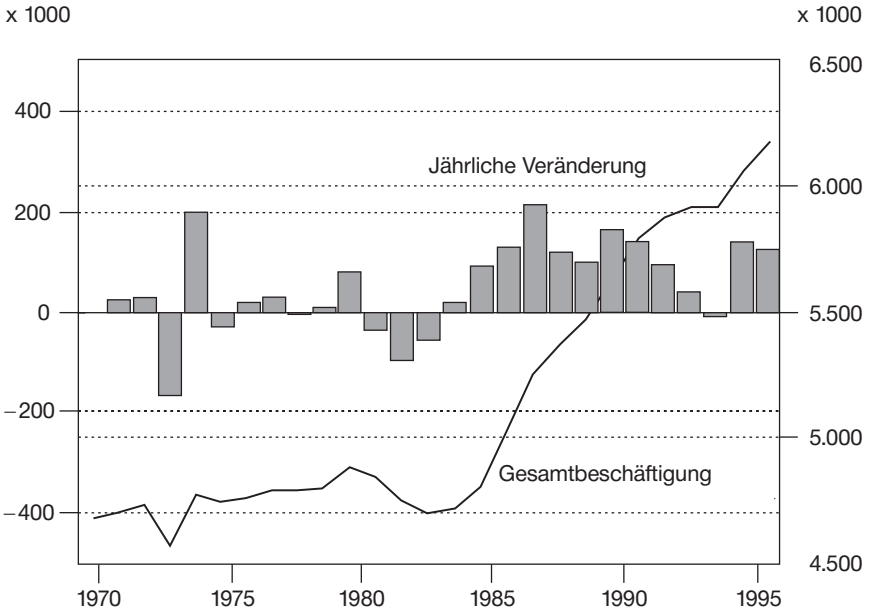
b Nicht standardisiert (nach der landesüblichen verwendeten Definition), siehe Employment Outlook 1997, Tabelle B.

Quelle: OECD, Employment Outlook, Paris, Juli 1996 und Juli 1997, Tabellen B und C

herankommt und deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt (Tabelle 2-2). Genauere Vergleiche über einen längeren Zeitraum werden durch Veränderungen in den Definitionen von Arbeitslosigkeit eingeschränkt. Ältere Arbeitnehmer, über 57,5 Jahre, müssen sich nicht mehr registrieren lassen, und die Meldungen, auf denen die Statistiken vor 1987 beruhen, enthielten auch Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen. Von diesen Problemen einmal abgesehen, lag 1983 die Arbeitslosigkeit mit 11 oder 14 Prozent deutlich höher als in anderen Ländern und viel höher als heute.

Unser letzter Vergleichsindikator ist die Erwerbsquote. Im Jahr 1983 wiesen die Niederlande die niedrigste Rate aller OECD-Länder auf, nämlich 52,0 Prozent, deutliche sieben Punkte unterhalb des EU-Durchschnitts. Bis 1996 war die Erwerbsquote auf 66,0 Prozent gestiegen, der größte Sprung in der ganzen OECD und sieben Punkte oberhalb des EU-Durchschnitts (Ta-

Abbildung 2-1 Beschäftigungswachstum 1970 bis 1996



belle 2-3). Aus den Zahlen wird deutlich, wie sehr die Frauen aufgeholt haben, aber es ist auch wichtig festzuhalten, daß die Nettopartizipationsraten von Männern nicht weiter sinken.

2.1.1 Ein beschäftigungsintensiver Wachstumspfad

Das Beschäftigungswachstum begann gegen Ende des Jahres 1983, als das Land sich von einer tiefen Rezession zu erholen begann, verlief besonders ausgeprägt in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und hielt zunächst bis 1992 an. Während der kleinen Rezession von 1993 erlitt es einen leichten Einbruch und stagnierte dann 1994 (Abbildung 2-1). Dem folgte seit 1995 eine deutliche Erholung, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt; zwischen 1995 und 1997 wuchs die Beschäftigung stärker als erwartet um fast zwei Prozent

pro Jahr. Das beschäftigungsintensive Wachstum beruht auf drei wesentlichen Faktoren: mäßige Lohnzuwächse, Entwicklung von arbeitsintensiven Dienstleistungen und Umverteilung der Beschäftigung.

2.1.2 Lohnzurückhaltung

Laut Zentralem Planungsbüro (CPB, *Centraal Planbureau*), der Regierungsbehörde für Wirtschaftsprognosen, ist Lohnzurückhaltung »Hollands wichtigste Waffe im internationalen Wettbewerb« gewesen.⁴ Das CPB schätzt, daß der Effekt niedrigerer Arbeitskosten den Effekt sinkender aggregierter Nachfrage dominiert hat. Es geht davon aus, daß in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwei Drittel des Beschäftigungswachstums auf die Lohnzurückhaltung und ein Drittel auf die Expansion der Weltwirtschaft zurückzuführen sind. Die holländische Zentralbank (DNB, *De Nederlandsche Bank*) verweist darauf, daß die Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie zwischen 1983 und 1995 in Frankreich um 2 Prozent und in Deutschland um 2,6 Prozent angestiegen sind, während in den Niederlanden der Anstieg bei Null lag. In dieser Zeit hat sich die Zahl der Beschäftigten um 0,1 Prozent in Frankreich, um 0,4 Prozent in Deutschland und um 1,5 Prozent in den Niederlanden erhöht.⁵ Tabelle 2-4 faßt die Entwicklung der absoluten und der relativen Arbeitskosten sowie der Lohnstückkosten seit 1980 zusammen. Darin zeigt sich die hervorragende Position der Niederlande.

Wir werden die Politik der externen Anpassung, der Lohnzurückhaltung und die Rolle der Gewerkschaften sowie anderer Institutionen in Kapitel 5 behandeln. Hier wollen wir nur festhalten, daß die Lohnzurückhaltung auf dreierlei Weise zum beschäftigungsintensiven Wachstum beigetragen hat. Erstens ermutigte sie Investitionen, indem sie die Profitabilität von Unternehmen wieder herstellte und damit eine notwendige Vorbedingung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze schuf. Die Lohnquote bei den Nettoerträgen der Unternehmen fiel von über 90,5 Prozent im Jahr 1980 auf 83,5 Prozent im Jahr 1985 und schwankt seitdem um die 83- oder 84-Prozent-Marke. Zweitens trug die Lohnzurückhaltung zum Verkauf von Gütern und handelbaren Dienstleistungen auf ausländischen Märkten bei und erhöhte damit die Nettoexporte und das Wachstum in den exponierten Sektoren der Wirtschaft

4 CPB, *Centraal Economisch Plan 1965*, Den Haag 1995: 268.

5 DNB, *Jaarverslag 1996*, Amsterdam 1997: 25.

Tabelle 2-4 Arbeitskosten in der verarbeitenden Industrie in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern, Veränderungen von 1980 bis 1994, Niveau 1994

	Veränderung der Arbeitskosten (%) ^a			Niveau (DM) 1994	Indirekte Kosten ^b (%)	Arbeitskosten ^c	Lohnstückkosten ^d
	1980–89	1990–94	1980–94				
Niederlande	31,3	19,8	57,5	34,87	80	79	89
Belgien	24,3	28,1	59,2	37,35	94	85	90
Deutschland	54,9	30,6	102,4	43,97	82	100	100
Dänemark	40,9	19,5	68,4	34,41	22	78	93
Schweden	43,9	-6,8	34,1	31,00	70	71	94
Großbritannien	61,4	13,4	63,1	22,06	40	50	106
Vereinigte Staaten	59,1	5,8	68,3	27,97	43	64	99

a Pro Arbeitsstunde in der verarbeitenden Industrie, in DM.

b Indirekte Arbeitskosten als Prozent der direkten Arbeitskosten.

c Index der gesamten Arbeitskosten pro Stunde in der verarbeitenden Industrie (s. Spalte 4), Deutschland = 100.

d Index der gesamten Arbeitskosten pro produzierter Einheit in der verarbeitenden Industrie, Deutschland = 100.

Quelle: Ministerium für Arbeit und Soziales (SZW), De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief, Den Haag 1996, Tabellen 2.1 bis 2.3

(Tabelle 2-5). Drittens half die Lohnzurückhaltung, mehr Menschen in Arbeit zu halten. Als Nebeneffekt stieg die Produktivität pro Arbeitsstunde, die sich allerdings im Vergleich zu europäischen und amerikanischen Standards bereits auf einem sehr hohen Niveau befand (siehe auch Schmid 1997), weniger als in anderen Ländern.

Die Zahl der durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Arbeitsplatz nahm ab und ist jetzt eine der niedrigsten in der OECD (s.u.). Aber durch den deutlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen ist in den Jahren 1983 bis 1995 die Gesamtzahl der Arbeitsstunden dennoch stärker gestiegen als in der Europäischen Union. Als Folge davon und trotz des geringeren Produktivitätswachstums pro Arbeitsstunde ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf mehr gestiegen als in anderen Ländern (Tabelle 2-5). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (ausgedrückt in Kaufkraftparitäten) waren die Niederlande seit den frühen siebziger Jahren vom fünften auf den elften Platz im Jahr 1988 zu-

Tabelle 2-5 Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Stunde, 1982 bis 1995; die Niederlande im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt (jährliche prozentuale Veränderungen)

	Niederlande	Europäische Union
BIP pro Kopf	2,02	1,85
BIP pro Arbeitsstunde	2,60	3,77
Stunden pro Arbeitnehmer	-1,60	-1,79
Erwerbsquote	0,60	-0,06

Quelle: CPB, L. Bovenberg 1997, Tabelle 1

rückgefallen, mittlerweile konnten sie aber wieder auf den siebenten Platz hochklettern. Lohnzurückhaltung scheint zu funktionieren – sie führt zu mehr Arbeitsplätzen und macht im Durchschnitt die Menschen nicht ärmer.

2.1.3 Der Übergang zu Dienstleistungen

Gemessen an der Größe ihres Industriesektors sind die Niederlande nie ein klassisches Industrieland gewesen. Am Ende des 19. Jahrhunderts war nur rund ein Viertel der Erwerbstätigen in der Industrie beschäftigt. Zu ihren besten Zeiten, etwa um 1960 herum, beschäftigte die verarbeitende Industrie, einschließlich Bergbau und Energieversorgung, ein Drittel der Erwerbstätigen, deutlich weniger als in Deutschland, Frankreich, Großbritannien oder Belgien. Umstrukturierung, Arbeitsplatzabbau und die Verlagerung von arbeitsintensiven Produktionsprozessen in Niedriglohnländer haben zusammen mit der Übertragung und Auslagerung von Tätigkeiten in den Dienstleistungsbereich den Sektor der verarbeitenden Industrie (einschließlich der Gas- und Ölförderung und der Energieversorgung) auf nur 18,2 Prozent der gesamten Beschäftigung im Jahr 1996 reduziert. Der Dienstleistungsbereich ist auf 74 Prozent angestiegen. In den vergangenen zehn Jahren hat das stärkste Wachstum bei den kaufmännischen Dienstleistungen stattgefunden (d.h. Handel und Einzelhandel, Hotels und Restaurants, Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen im gewerblichen Bereich, Kommunikation): zwischen 1960 und 1987 von 20 auf 30 Prozent und auf 37 Prozent im Jahr 1996. Der Anteil der nicht handelsfähigen Dienstleistungen (d.h. Dienstleistungen der Regierung, der Gemeinden, karitativer Organisationen usw.) ist

von 21 auf 30 Prozent im Jahr 1987 gestiegen und stagniert seitdem auf diesem Niveau.⁶

In den Produktivitätsstatistiken erscheinen diese Entwicklungen – weniger Arbeitsstunden pro Arbeitsplatz und mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor – als ein abnehmender Trend.⁷ Die Verschiebung hin zu mehr Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor kann aber nicht die gesamten Produktivitätsverluste erklären, weil in der verarbeitenden Industrie die Produktivität pro Arbeitsstunde ebenfalls sinkt, trotz der Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten. Dies scheinen weltweite Trends zu sein, die Robert Solow zu der Bemerkung provoziert haben, daß Computer allüberall sind, nur nicht in der Produktivitätsstatistik.⁸

Der Dienstleistungssektor hat insbesondere Frauen für den Arbeitsmarkt gewonnen. Fast die Hälfte aller Frauen, die seit 1975 einen Arbeitsplatz gefunden haben, sind im Gesundheitssektor, im Erziehungs- und Bildungswesen, im Sozialwesen und im Einzelhandel tätig. Der größte Zuwachs ist bei den verheirateten Frauen zu verzeichnen. Obwohl die absolute Zahl verheirateter Frauen in der Erwerbsbevölkerung um rund 100.000 abgenommen hat, hat die Zahl der Frauen unter den Erwerbstätigen um 800.000 zugenommen, und die Partizipationsrate verheirateter Frauen ist von 15 Prozent 1975 auf 42 Prozent 1994 gestiegen. Unter unverheirateten Frauen war der Anstieg weniger ausgeprägt: von 43 Prozent auf 55 Prozent. Damit ergänzen sie die Erwerbstätigen um zusätzliche 600.000 Personen.⁹ Der Anteil der Frauen, die ihr erstes Kind erwarteten und keiner bezahlten Tätigkeit nachgingen, fiel zwischen 1980 und 1992 von 33 auf 19 Prozent; der Anteil der Frauen, die gearbeitet hatten, dann aber aufhörten, fiel von 55 auf 35 Prozent; und der Anteil der Frauen, die mit einer verringerten Stundenzahl wei-

6 In bezug auf Berufsbilder ist der Wechsel sogar noch größer. Der Anteil manueller und technischer Berufe in der Industrie und im Transportwesen an der Gesamtbeschäftigung hat sich von 43 Prozent im Jahr 1960 auf 23 Prozent im Jahr 1994 fast halbiert. Der Anteil der Berufe aus den Bereichen Dienstleistungen, Administration und Gewerbe hat sich von 30 auf 38 Prozent erhöht und der wissenschaftlicher und managerieller Berufe von 12 auf 25 Prozent verdoppelt. Die letztere Zahl deutet auf starke Verschiebungen innerhalb von Branchen hin; so hat sich innerhalb der verarbeitenden Industrie der Anteil der administrativen, gewerblichen und manageriellen Berufe von 35,5 Prozent im Jahr 1977 auf 46,5 Prozent 1993 erhöht. Alle Zahlen basieren auf Daten des Zentralen Amtes für Statistik.

7 CPB, *Centraal Economisch Plan 1966*, Den Haag 1966: 106.

8 »Anatomy of a Miracle«, *Financial Times*, 20. Juni 1997.

9 Umfragedaten aus der Personalbestandsumfrage (*Arbeidskrachtentelling*) und der repräsentativen Umfrage der Erwerbsbevölkerung, die beide vom Zentralen Amt für Statistik veröffentlicht werden; im Jahr 1975: Beschäftigungen mit 15 Stunden pro Woche und mehr; 1994: Beschäftigungen mit 12 Wochenstunden und mehr.

Tabelle 2-6 Durchschnittliche Arbeitsstunden im Jahr pro Arbeitnehmer in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern

	1973	1979	1983	1990	1996 ^a
Niederlande	1.724	1.591	1.530	1.433	1.372
Westdeutschland	1.804	1.699	1.686	1.562	1.508
Frankreich	1.771	1.667	1.558	1.539	1.529
Schweden ^a	1.557	1.451	1.453	1.480	1.554
Großbritannien ^a	1.929	1.821	1.719	1.773	1.732
Vereinigte Staaten	1.896	1.884	1.866	1.936	1.951

a Gesamtbeschäftigung (inklusive Selbständige).

Quelle: OECD, Employment Outlook 1997, Paris, Juli 1997, Tabelle G

terarbeiteten, stieg von 5 auf 28 Prozent, und der von Frauen mit unveränderter Stundenzahl von 6 auf 19 Prozent.¹⁰

Die verstärkte Teilnahme von Frauen mit Kindern am Erwerbsleben hat den Bedarf an familienorientierten Dienstleistungen erhöht und zusätzliche Einkommenschancen geschaffen, die wiederum meist von Frauen wahrgenommen werden. Da in den Niederlanden diese Dienstleistungen aus historischen Gründen nicht vom öffentlichen oder kommunalen Sektor bereitgestellt werden, sind preiswerte kommerzielle Leistungen in diesem Bereich sehr wichtig geworden. Zunehmende Flexibilität – Teilzeitarbeit und zeitlich begrenzte Arbeitsverträge – hat diese Dynamik gefördert.

2.1.4 Umverteilung der Arbeit, Teilzeitarbeit und Flexibilität

Mit der Rückkehr zu einem beschäftigungsintensiven Wachstumsmuster ist die Umverteilung von Arbeit auf eine größere Zahl von Personen zu einem Schlüsselement geworden. Die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit eines Arbeitnehmers liegt niedriger als in jedem anderen Land: im Jahr 1996 betrug sie 1.372 Stunden pro Jahr, etwa 31 bis 32 Stunden in der Woche. Dies sind 350 Stunden weniger als 1973 und 160 weniger als 1983 (Tabelle

10 Ministerium für Arbeit und Soziales (SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) und CBS, *Emancipatie in cijfers*, Den Haag 1996: 37, Tabelle 4.3.

Tabelle 2-7 Anteil der Teilzeitbeschäftigung in Prozent aller Beschäftigten in ausgewählten OECD-Ländern nach Geschlecht, 1983 bis 1996

	Männer			Frauen		
	1983	1990	1996	1983	1990	1996
Niederlande	6,8	14,8	16,1	22,0	36,4	38,0
Belgien	2,0	2,0	3,0	19,7	25,9	30,5
Westdeutschland	1,7	2,6	3,6 ^a	30,0	33,8	33,8 ^a
Frankreich	2,5	3,3	5,3	20,1	23,6	29,5
Dänemark	6,5	10,4	10,8	43,7	38,4	34,5
Schweden	6,2	7,4	9,3	45,9	40,4	39,0
Großbritannien	3,3	5,2	5,6	41,3	44,3	42,7
Vereinigte Staaten	10,8	10,1	10,9	28,1	25,2	26,9

a 1995.

Quelle: OECD, Employment Outlook 1997, Paris, Juli 1997, Tabelle E

2-6). Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern sind allerdings problematisch, da der Durchschnitt Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen kombiniert.¹¹ In den Niederlanden lag 1995 die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten bei 1.741 Stunden, was 5 bis 6 Prozent weniger ist als 1979, aber deutlich mehr als in Deutschland, wo die generelle Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitswoche eine viel wichtigere Rolle gespielt hat.

Teilzeit- und flexible Beschäftigung machen drei Viertel der zusätzlichen Arbeitsplätze seit 1983 aus. 60 Prozent aller seit 1987 neu geschaffenen Arbeitsplätze waren Teilzeitbeschäftigungen mit weniger als 35 Stunden pro Woche. Insgesamt sind Teilzeitbeschäftigungen um überwältigende 20 Prozentpunkte gestiegen, von 16,6 Prozent im Jahr 1979 auf 36,5 Prozent 1996. Dies ist in der OECD der absolute Rekord (Tabelle 2-7); die einzigen Länder, die an einen ähnlichen Prozentsatz von Teilzeitbeschäftigten heranrei-

11 Der Gesamtdurchschnitt von 1.383 für alle Beschäftigten im Jahr 1995 berechnet sich aus 61,6 Prozent Vollzeitbeschäftigte mal 1.741 Stunden pro Jahr plus 26,8 Prozent Teilzeitbeschäftigten mal 880 Stunden plus 10,6 Prozent flexibel Beschäftigten mal 780 Stunden.
Quelle: CBS, *Arbeidsrekeningen*, o.c.

Tabelle 2-8 Beschäftigte nach wöchentlichen Arbeitsstunden, Männer und Frauen, 1994

Wöchentliche Arbeitsstunden	Frauen	Männer	Gesamt
Unter 12 Stunden	378 17%	176 5%	554 10%
12 bis unter 20 Stunden	281 13%	69 2%	350 6%
20 bis unter 30 Stunden	440 20%	92 3%	532 10%
30 bis unter 35 Stunden	255 12%	132 4%	387 7%
35 Stunden und mehr	822 38%	2.838 86%	3.660 67%
Gesamt	2.176 100%	3.307 100%	5.483 100%

Quelle: CBS, Arbeid en lonen van werknemers, Den Haag 1996: 121–123
(nach Unternehmensbefragungen)

chen sind Island (27,9 Prozent), die Schweiz (27,4 Prozent), Norwegen (26,5 Prozent), Schweden (23,6 Prozent), Großbritannien (22,1 Prozent) und Dänemark (21,5 Prozent). Dabei handelt es sich um Länder, die auf die eine oder andere Art vom kontinentaleuropäischen Modell des Wohlfahrtsstaates und seinen Arbeitsbeziehungen abweichen.¹²

Teilzeitarbeit ist zum größten Teil Frauenarbeit, denn Frauen nehmen fast drei von vier Teilzeitarbeitsplätzen ein, und zwei von drei berufstätigen Frauen arbeiten auf Teilzeitarbeitsplätzen. Jedoch hat auch bei den männli-

12 OECD, *Employment Outlook 1997*, o.c.: 177, Tabelle E. Eine Teilzeitbeschäftigung ist eine Beschäftigung mit weniger Stunden als eine volle Arbeitswoche und mindestens einer Wochenstunde. Definitionen und Berechnungsmethoden unterscheiden sich je nach Land. Wenn Teilzeitarbeit etwas restriktiver und international vergleichbar als eine Beschäftigung von weniger als 30 Stunden pro Woche definiert wird, liegen die Niederlande immer noch vor anderen Ländern, wenn auch mit einem geringeren Vorsprung (Tabelle F). Laut den holländischen Zahlen sind vorübergehende Kürzungen der Arbeitszeit, die auf wirtschaftlichen Flautes, auf Kurzarbeit oder zeitweiser Entlassung beruhen, seit 1973/74 kaum noch genutzt worden und nicht in diesen Zahlen über »freiwillige« Teilzeitbeschäftigung enthalten. In dieser Hinsicht besteht ein großer Unterschied zu Deutschland, der die unterschiedliche institutionalisierte Mischung von Bindung an den Betrieb und Flexibilität der Arbeit in diesen beiden Ländern widerspiegelt.

Tabelle 2-9 Häufigkeit von zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnissen in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern, 1983 bis 1994 (% aller Beschäftigten)

	1983	1990	1994
Niederlande	5,8	7,6	10,9
Belgien	5,4	5,3	5,1
Deutschland	–	10,5	10,3
Frankreich	3,3	10,5	21,0
Dänemark	–	10,8	12,0
Schweden	–	9,7	13,5
Großbritannien	5,5	5,2	6,5

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, Paris, Juli 1996

chen Arbeitnehmern die Teilzeitarbeit zugenommen, so daß zur Zeit jeder sechste männliche Arbeitnehmer eine Teilzeitbeschäftigung ausübt. Dies ist in der industrialisierten Welt wiederum ein Rekordergebnis und steht in scharfem Kontrast zu der niedrigen Rate von Teilzeitarbeit unter Männern in Belgien (3 Prozent), Frankreich (5,3 Prozent), Deutschland (3,6 Prozent im Jahr 1995) und Großbritannien (5,4 Prozent).

Tabelle 2-8 zeigt, daß sich die Teilzeitbeschäftigungen auf zwei Zeitmodelle konzentrieren: das eine umfaßt ca. 20 Stunden pro Woche, ein typischer Halbtagsjob, und das andere ca. 30 bis 35 Stunden pro Woche, eine typische Vier-Tage-Woche. Auch läßt sich feststellen, daß Frauen häufiger in geringfügigen Teilzeitbeschäftigungen von weniger als 20 Stunden pro Woche arbeiten. Drei von vier geringfügigen Teilzeitarbeitsplätzen finden sich in einer von nur drei Branchen: in persönlichen Dienstleistungen (insbesondere Putzen); in Hotels, Restaurants und Catering sowie im Einzelhandel.¹³

Bis 1993 entstand der größte Teil der neuen Arbeitsplätze durch Teilzeitbeschäftigungen, aber in jüngster Zeit nehmen die flexiblen Arbeitsverhältnisse zu. Von den 300.000 Arbeitsplätzen, die 1994, 1995 und in der ersten Hälfte von 1996 neu geschaffen wurden, waren etwa die Hälfte flexible Ar-

13 CBS, *Werken en leren in Nederland in 1996*, Den Haag 1996: 126, Tabelle 3.5.

beitsverhältnisse, 40 Prozent Teilzeitbeschäftigungen und 10 Prozent Vollzeitarbeitsplätze. Ein flexibler Vertrag legt eine bestimmte Zeitdauer und manchmal eine variable Zahl von Arbeitsstunden pro Woche oder Monat oder Tag fest. Insgesamt waren im Jahr 1994 11 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse zeitlich befristet, was nicht weit vom europäischen Durchschnitt abweicht (vgl. Tabelle 2-9). Insbesondere unter jungen Leuten haben die befristeten Beschäftigungsverhältnisse erheblich zugenommen.

In den Niederlanden werden Arbeitsvermittlungen für Zeitarbeit deutlich häufiger als in anderen europäischen Ländern in Anspruch genommen, um eine Beschäftigung zu finden. Sie spezialisieren sich darauf, Fluktuationen abzufangen und auf Veränderungen in der Produktnachfrage und dem Arbeitskräftebedarf zu reagieren, aber sie werden auch von Arbeitgebern genutzt, um Bestimmungen zum Kündigungsschutz zu umgehen oder um Arbeitnehmer ohne Verpflichtungen »ausprobieren« zu können. In den vergangenen fünfzehn Jahren hat diese Art flexibler Arbeitsverhältnisse von 1,5 Prozent in den siebziger Jahren auf 2,5 Prozent um 1990 herum und 3,5 Prozent im Jahr 1995 zugenommen. Dabei gibt es ein typisches zyklisches Muster: in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase wird die steigende Produktnachfrage zunächst durch zusätzliche Arbeit der vorhandenen Arbeitskräfte befriedigt und dann durch Arbeitnehmer in Zeitarbeit; wenn das Wirtschaftswachstum anhält, stabilisiert sich die Beschäftigung über Zeitarbeitsvermittlungen.

2.2 Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt

Die rasch zunehmende Teilzeitbeschäftigung und der Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt sind zwei Seiten derselben Medaille. Vor fünfundzwanzig Jahren hatten die Niederlande die niedrigste Erwerbsquote von Frauen in der gesamten OECD: nur 29,2 Prozent, weniger als in Irland, Griechenland, Spanien oder Italien, die alle Erwerbsquoten von etwas über 30 Prozent aufwiesen. Auch innerhalb der geographischen Region war die niedrige Partizipationsrate eine Anomalie; Deutschland und Großbritannien hatten Quoten von 50 Prozent oder darüber, Belgien von 40 Prozent und die nordischen Länder bildeten eine Klasse für sich.¹⁴ Seit 1973 ist die Erwerbsquote der Frauen

14 OECD, *Employment Outlook 1996*, Paris 1996: 197, Tabelle K.

von 29 auf 60 Prozent emporgeschnellt – der stärkste Anstieg innerhalb der OECD. Die gegenwärtige Erwerbsquote ist zwar noch niedriger als in den nordischen Länder, Großbritannien oder Amerika, liegt aber jetzt auf einer Stufe mit Deutschland und Frankreich und sechs Punkte vor Belgien.¹⁵

Verschiedene Entwicklungen haben dazu beigetragen, daß Frauen verstärkt am Erwerbsleben teilnehmen, vor allem aber sind das höhere Ausbildungsniveau, die sinkenden Fertilitätsraten und die Emanzipationsbewegung zu nennen. Wenn wir aggregierte Arbeitsmarktdaten (Maassen van den Brink 1995) und Kea Tijdens (1996) Untersuchung über die Personalpolitik im Bankensektor miteinander verbinden, können wir das folgende Bild von Nachfrage und Angebot zeichnen, das das Phänomen der Teilzeitarbeit erklären hilft.

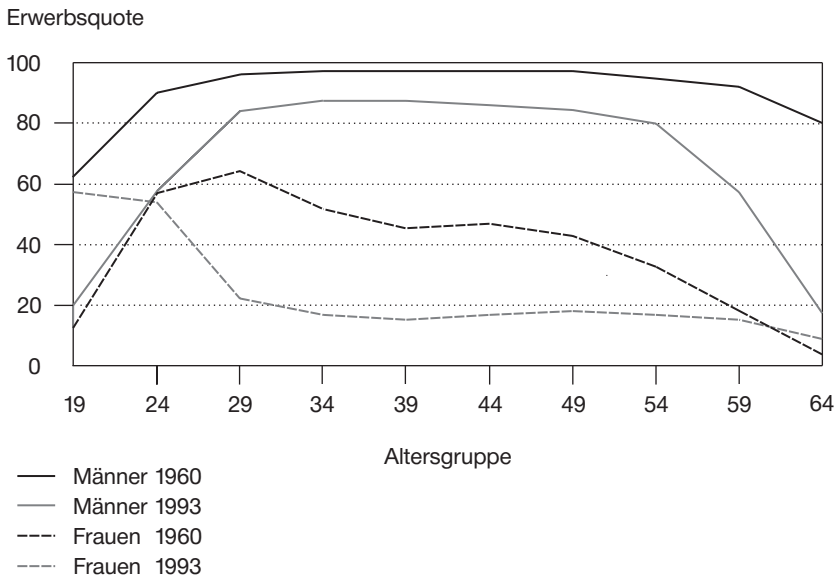
In den sechziger Jahren war der Arbeitsmarkt vollständig ausgeschöpft: In manchen Jahren lag die Arbeitslosenquote für männliche Arbeitnehmer unter einem Prozent, und die Industrieunternehmen begannen, ungelernete Arbeiter aus Südeuropa zu rekrutieren (vgl. Kapitel 7). Der Lohnhöhe nach war die Arbeit von Frauen Mädchenarbeit. Die überwältigende Mehrheit der Familien bestand aus einer Hausfrau und Mutter und einem Mann, der für das Familieneinkommen zuständig war. Frauen heirateten meist in ihren frühen Zwanzigern und waren bei der Geburt des ersten Kindes durchschnittlich 23 Jahre alt. Laut dem Zensus von 1960 gingen nur 0,6 Prozent aller Frauen mit Kindern unter vier Jahren einer bezahlten Beschäftigung nach (Moree 1991: 102–103). Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst und im Dienstleistungsbereich endeten mit dem Tag der Eheschließung.¹⁶ Erst 1973 wurde ein Gesetz verabschiedet, das es Arbeitgebern verbot, Frauen wegen Eheschließung oder Schwangerschaft zu entlassen. Außerdem erlitten Ehefrauen erhebliche Steuernachteile, denn ihre Einkünfte wurden zu denen ihrer Ehemänner addiert. Zwar wurde diese Regelung 1973 zu nur einer von mehreren wählbaren Möglichkeiten, aber die Auffassung, daß Einkünfte von Frauen nur eine Ergänzung der Einkünfte ihrer Männer seien, wurde erst 1990 durch die Einführung der individuellen Besteuerung ad acta gelegt.

In der angespannten Arbeitsmarktlage, die im Dienstleistungssektor bis in die Mitte der siebziger Jahre anhielt, erschien den Arbeitgebern das Reservoir der verheirateten Frauen eine vielversprechende Lösungsmöglichkeit,

15 OECD, *Employment Outlook 1997*, Paris 1997: 165, Tabelle C.

16 Die entsprechende Gesetzgebung, die verheirateten Frauen eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst verbietet, stammt aus dem Jahr 1930 und wurde auch von Arbeitgebern im privaten Dienstleistungssektor befolgt.

Abbildung 2-2 Erwerbsquoten in den Niederlanden, nach Geschlecht, 1960 und 1993



die ihnen zudem eine Umgehung der hohen Löhnen erlaubte. So wurden zum Beispiel im Bankgewerbe Dateneingabe-Pools aufgebaut, für die verheiratete Frauen mit älteren Kindern als Halbtagsbeschäftigte (fünf Tage, je vier Stunden) in befristeten Arbeitsverträgen angeworben wurden. Verheiratete Frauen wurden aufgefordert, ihren Arbeitsplatz bis zur Geburt ihres ersten Kindes bei reduzierter Stundenzahl beizubehalten (fünf Tage, sechs Stunden oder vier volle Arbeitstage). Infolge der längeren Ausbildungszeiten traten Frauen später in den Arbeitsmarkt ein, und das Durchschnittsalter, in dem sie ihr erstes Kind bekamen, stieg ebenfalls.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre entspannten sich die Arbeitsmärkte, und von 1976 an lagen die Arbeitslosenraten bei den Frauen eher höher als bei den Männern. Frauen mit einem höheren Ausbildungsniveau entschlossen sich verstärkt, im Erwerbsleben zu bleiben, denn Einkommens- und Karriereverluste wurden immer größer, wenn sie sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzogen. Frauen begannen, es sich zweimal zu überlegen, bevor sie ihren Arbeitsplatz aufgaben. Wenn sie nämlich ihren Arbeitsplatz verlie-

ben und später wieder zurückkehren wollten, war es durchaus fraglich, ob sie erneut eine gute Beschäftigung finden würden. So stieg die Erwerbsquote verheirateter Frauen an (Abbildung 2-2). Im Bankgewerbe entschieden sich 80 Prozent aller Frauen, nach ihrer Verheiratung weiter zu arbeiten; die Quote fiel jedoch nach der Geburt des ersten Kindes auf 25 Prozent. Eine immer größere Zahl von Frauen versuchte, nach der Geburt der Kinder wieder in das Erwerbsleben einzutreten, und dies bei immer jüngerem Alter ihrer jüngsten Kinder. Die Nachfrage nach verringerter Arbeitszeit nahm weiter zu, und Umfragen unter den Beschäftigten zeigten, daß Frauen häufiger Teilzeitbeschäftigungen wünschten als Männer. Arbeitslosigkeit reduzierte ihre Chancen, wiederbeschäftigt zu werden, und erhöhte die Wahrscheinlichkeit, einen arbeitslosen Ehemann oder Lebenspartner zu haben. Immer mehr Frauen entschieden sich für eine Erwerbstätigkeit, während sie die Kinder aufzogen (Hartog/Theeuwes 1983).

In den frühen achtziger Jahren entdeckten die Arbeitgeber die Teilzeitbeschäftigung als Alternative zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung und begegneten damit den Gewerkschaftsforderungen nach einer Verkürzung der Arbeitswoche (Kapitel 5). Für Arbeitgeber war Teilzeitbeschäftigung die ideale Alternative, weil sie: eine individuelle Entscheidung ist und eine Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern erlaubt; die Betriebszeiten von den Arbeitszeiten abkoppelt; die tatsächlichen und die vertraglichen Arbeitszeiten einander näher bringt, da Arbeitnehmer in Teilzeitbeschäftigungen eher in der arbeitsfreien Zeit krank sind, und weil sie reversibel ist. Höhere Verwaltungs- und Koordinationskosten werden durch die niedrigeren Fehlzeiten und die geringeren Lohnnebenleistungen für Teilzeitbeschäftigte wieder hereingeholt.¹⁷ Von 1983 an wurden Vollzeitarbeitsplätze zunehmend in Teilzeitbeschäftigungen umgewandelt.

Der Angebotsdruck setzte sich fort. Die soziale Norm hinsichtlich der außerhalb des Hauses Berufstätigkeit von Frauen mit kleinen Kindern änderte sich. Die vorherrschende negative Einstellung gegenüber Frauen, die Berufstätigkeit mit der Erziehung kleiner Kinder verbinden, löste sich immer mehr in Luft auf. Im Jahr 1982 waren noch 57 Prozent aller Frauen zwischen 18 und 37 Jahren der Auffassung, daß bezahlte Berufsarbeit und die Betreuung von Kindern unter sechs Jahren nicht miteinander zu vereinbaren seien; im Jahr

17 Der Rat der Dachverbände der Arbeitgeberorganisationen (RCO, *Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties*), *De arbeidsduur*, October 1980; und RCO, *De arbeidsduur nader bekeken*, April 1983. Umfragen bestätigen den Eindruck, daß Teilzeitbeschäftigte seltener wegen Krankheit fehlen, siehe CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, April 1997.

1993 waren nur noch 26 Prozent dieser Meinung.¹⁸ In Umfrage nach Umfrage erzielte reduzierte Stundenzahl höhere Zustimmungswerte als entweder ein Rückzug aus der Erwerbstätigkeit oder eine Vollzeitbeschäftigung. Mehr und mehr Frauen wollen ihre Arbeitsplätze behalten und verlangen nach Kinderbetreuung, Beurlaubungsklauseln und dem Recht auf die Rückkehr an ihren Arbeitsplatz. Die Betreuung der Kinder ist meist noch informell geregelt, durch Familienmitglieder, Nachbarn oder Freunde. Kindertagesstätten für kleinere Kinder waren und sind nur wenig vorhanden¹⁹, und historisch ist Kinderbetreuung die Sache von kirchennahen Wohlfahrtseinrichtungen, deren Zielgruppe die Armen sind (Van Rijswijk-Clerkx 1981). Dies ist Teil des charakteristischen Erbes des »kontinentalen christdemokratischen Wohlfahrtsstaates« (Van Kersbergen 1995). Familienorientierte Dienstleistungen sind eher unterentwickelt und

typischerweise durch die Kirche geformt und damit an der Aufrechterhaltung traditioneller Familienmuster orientiert. Nicht außerhäuslich arbeitende Ehefrauen sind von der Sozialversicherung ausgeschlossen, und Kindergeld unterstützt die Mutterschaft. Kindertagesstätten und ähnliche familienorientierte Dienstleistungen sind verdächtig unterentwickelt. Das Prinzip der »Subsidiarität« wird dazu herangezogen, daß der Staat nur eingreift, wenn die Fähigkeit der Familie zur Selbsthilfe erschöpft ist. (Nach Esping-Andersen 1990: 27)

Letztlich hat das Fehlen von Kindertagesstätten und von kommunalen oder öffentlichen Strukturen für familienorientierte Dienstleistungen in den Niederlanden dazu geführt, daß Teilzeitarbeit die vorherrschende Strategie von Frauen geworden ist, mit dem Problem Erwerbstätigkeit und Kinder fertig zu werden. Eine wichtige Nebenwirkung ist die starke Nachfrage nach kommerziellen familienorientierten Dienstleistungen und flexibler Beschäftigung.

18 Unter Männern gab es einen ähnlichen Meinungswandel, aber es ist auch richtig, daß die Mehrheit immer noch erwartet, daß Frauen Berufsarbeit und Familie miteinander verbinden. *Emancipatie in cijfers*, o.c.: 39, Tabelle 4.4; und Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport* 1996, Rijswijk 1997.

19 Nur 2 Prozent der Kinder unter 4 Jahren und nur 3,7 Prozent der Kinder unter 6 Jahren sind während der Arbeitszeiten in Kindertagesstätten untergebracht (Maassen van de Brink et al. 1995: 24). Öffentlich geführte Kindertagesstätten haben lange und immer länger werdende Wartelisten. Betriebskindergärten bilden nur einen kleinen Teil der privaten Kinderbetreuung, vielmehr ist diese meist privaten Arrangements überlassen. Viele Grundschulen bieten jedoch eine Hortbetreuung in den Zeiten zwischen 9 und 17 Uhr an.

Tabelle 2-10 Langzeitarbeitslosigkeit in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern (Prozentsatz der länger als 12 Monate Arbeitslosen)

	1983	1990	1996
Niederlande	48,8	49,3	49,0
Belgien	64,8	68,7	61,3
Deutschland	41,6	46,8	48,3 ^a
Frankreich	42,2	38,0	39,5
Dänemark	44,3	30,0	26,5
Schweden	10,3	4,7	17,1
Großbritannien	45,6	34,4	39,8
Vereinigte Staaten	13,3	5,5	9,5

a 1995.

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, Paris, Juli 1996

2.3 Langzeitarbeitslosigkeit und Problemgruppen

Hinsichtlich der Beschäftigungsmuster, Beschäftigungsdauer, Flexibilität und Verlagerung von Arbeitsplätzen in den Dienstleistungssektor haben sich die Niederlande Amerika angenähert, mit der einen Ausnahme, daß das Lohngefälle sich weniger polarisiert hat. Die Statistiken zur Langzeitarbeitslosigkeit zeigen jedoch, daß die Niederlande immer noch die Probleme anderer europäischer Arbeitsmärkte teilen (Tabelle 2-10). Wie in den anderen EU-Ländern gibt es in Holland ein sehr ernstes Problem der Langzeitarbeitslosigkeit (Layard et al. 1991). Anders als in den Vereinigten Staaten liegt das größte Risiko nicht darin, arbeitslos zu werden, sondern arbeitslos zu bleiben, nachdem der Arbeitsplatz einmal verloren gegangen ist. Die Arbeitslosenquote von 6,7 Prozent im Jahr 1992 reflektiert eine ganz andere Realität als die etwas höhere Quote von 7,3 Prozent in den Vereinigten Staaten aus dem gleichen Jahr. In Amerika verloren monatlich etwa 2 Prozent aller Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz, in den Niederlanden waren es weniger als 0,5 Prozent. In Amerika fanden 40 Prozent der Arbeitslosen innerhalb

eines Monats eine neue Beschäftigung, gegenüber nur 5 bis 6 Prozent der Arbeitslosen in den Niederlanden.²⁰

Zwischen 1977 und 1990 hat sich die Durchschnittsdauer der Arbeitslosigkeit um den Faktor Drei erhöht (De Beer 1996: 95). Die Verbindung der Auswahlmöglichkeiten der Arbeitgeber unter den Bewerbern für freie Arbeitsplätze mit dem Mangel an (Um-)Schulung und den fehlenden Anreizen, den sozialen Schutz zu verlassen, erzeugen im holländischen Arbeitsmarkt tiefgreifende Ineffizienzen und Chancenungleichheiten, obwohl sich seine Leistungsfähigkeit insgesamt verbessert hat. Seit 1984 liegt der Anteil der Arbeitslosen, die ein Jahr oder länger ohne Beschäftigung sind, bei 50 Prozent aller Arbeitslosen oder höher. Dies ist der wichtigste Makel des holländischen Beschäftigungswunders (De Beer 1996: 328). Eine große Zahl von Arbeitnehmern, die während der Wirtschaftskrise von 1980 bis 1983 entlassen worden waren, fanden nie den Weg zurück in das Erwerbsleben. Die meisten neuen Arbeitsplätze sind von jungen Neuzugängen und von Frauen besetzt worden, die (wieder) in die Erwerbstätigkeit einsteigen. Von den zwischen 1984 und 1990 neu geschaffenen 700.000 Arbeitsplätzen sind nur 100.000 an Arbeitslose vergeben worden (Van Wijnbergen 1995).

2.4 Ältere Arbeitnehmer

Ein großer Teil des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich erst gar nicht in den Statistiken. So ist erstens für ältere Arbeitnehmer seit 1984 die Vorschrift aufgehoben, daß sie sich für die Arbeitsplatzsuche registrieren lassen müssen. Zweitens scheint es eine beträchtliche Gruppe von Menschen zu geben, die sich für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung melden, ohne wirklich auf der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu sein oder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Mitte der achtziger Jahre wurde geschätzt, daß 30 bis 50 Prozent der gemeldeten Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen; neuere Umfragen zeigen, daß dies heute nicht viel besser ist.²¹ Drittens ist in den Niederlanden die Berufsunfähigkeitsrente häufiger als anderswo in Europa als »sanfter Abgang« für die älteren und weniger produktiven Arbeitnehmer benutzt worden. Für die Arbeit-

20 OECD, *Employment Outlook 1993*, Paris 1993, Tabelle 3.3.

21 J. Thijssen, »Kijk op werkloosheid«, *Economisch Statistische Berichten*, 28. Mai 1997: 430–432.

geber war sie ein Mittel, die Produktivität zu erhöhen (vgl. Kapitel 6). Wie häufig ältere Arbeitnehmer die Berufsunfähigkeitsrente als Fluchtweg nutzen, zeigt ein Vergleich mit Deutschland und Belgien, wo mehr andere Möglichkeiten (Frühverrentung, Arbeitslosengeld bis zum legalen Rentenalter) zur Verfügung standen. Auf 10.000 Lohnempfänger im Alter zwischen 55 und 64 Jahren kamen 1987 in Belgien 434 Berufsunfähigkeitsrenten, in Westdeutschland 262 und in Holland 980 (Prins 1991: 65). Die Arbeitslosigkeitskomponente in den Berufsunfähigkeitsrenten ist auf 10 bis 50 Prozent geschätzt worden.²²

Viertens ist seit 1983 Frühverrentung regelmäßig Gegenstand von Tarifverhandlungen. Das Rentenalter beginnt in den Niederlanden laut Gesetz mit 65 Jahren, aber das tatsächliche Rentenalter liegt näher bei 60 Jahren. Die meisten Tarifvereinbarungen erlauben Arbeitnehmern, früher als nach dem Gesetz vorgesehen in Rente zu gehen, und 50 Prozent der berechtigten Arbeitnehmer nutzen tatsächlich diese Option. Die Abfindung liegt im allgemeinen bei 90 Prozent des letzten Nettolohns, und die Rentenansprüche bleiben bestehen. Insbesondere in den achtziger Jahren war der soziale Druck groß, daß ältere Arbeitnehmer an dem Austausch »alt gegen jung« teilnehmen sollten, denn eine große Zahl junger Menschen drängte auf den Arbeitsmarkt, und die Jugendarbeitslosigkeit lag doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt. Zu diesem Zeitpunkt richteten sich alle politischen Anstrengungen darauf, Langzeitarbeitslosigkeit unter den Jugendlichen zu verhindern, indem die älteren Arbeitnehmer aufgefordert wurden, ihre Plätze für die Schulabgänger und Neuzugänge zum Arbeitsmarkt zu räumen. Zahlen aus der Mitte der achtziger Jahre zeigen jedoch, daß nur 35 Prozent der freigemachten Arbeitsplätze neu besetzt wurden, während die anderen 65 Prozent genutzt wurden, um Überkapazitäten abzubauen. Noch 1987 erließ die Regierung eine Verfügung an die Direktoren der regionalen Arbeitsämter, die es ihnen unter bestimmten Bedingungen erlaubte, der Entlassung von Arbeitnehmern über 55 Jahren zuzustimmen. In den letzten Jahren hat die Regierung hingegen versucht, die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen und krassen Formen von Altersdiskriminierung entgegenzuwirken. Die Arbeitgeber versuchen ihrerseits, Alternativen zur Frühverrentung zu finden, die sich inzwischen als sehr kostspielig herausgestellt hat (in manchen Fällen bis zu 80 Prozent der entsprechenden Lohnkosten). All dies zeigt eine Veränderung in der Denkweise: Inaktivität wird als teuer erkannt,

22 OECD, *Economic Survey of the Netherlands 1996*, Paris 1996: 46.

und gleichzeitig nimmt das Bewußtsein zu, daß die immer länger lebende Bevölkerung des Wohlfahrtsstaates ein Finanzierungsproblem darstellt. Dies wird ein vorherrschendes Thema im sechsten Kapitel sein.

Zusammengefaßt heißt dies: der wahre Indikator für die Problematik des holländischen Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer ist nicht die Arbeitslosenquote, sondern die niedrige Erwerbsquote. Die Erwerbsquote für Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren war und ist immer noch niedrig (19,4 Prozent im Jahr 1996 im Vergleich zu 12,5 Prozent im Jahr 1983), aber die Erwerbsquote für Männer derselben Altersklasse ist auf 41 Prozent gesunken, fünf Punkte unterhalb des EU-Durchschnitts und neun Punkte unterhalb des Durchschnitts der OECD-Länder (Tabelle 2-11).

2.5 Entmutigte Arbeitnehmer

Die Arbeitslosenrate zeigt nicht den wahren Zustand des holländischen Arbeitsmarktes. Man könnte sogar argumentieren, daß die niedrige Arbeitslosenquote, die anhand der Kriterien »aktiv Arbeit suchend« und »innerhalb von zwei Wochen zur Arbeitsaufnahme bereit« berechnet wird, eher ein Zeichen von Mißerfolg anstatt von Erfolg ist, weil sie den großen Abstand vieler Problemgruppen vom formalen Arbeitsmarkt offenlegt. Ein möglicher anderer Indikator, die U7-Rate der OECD – sie mißt den Grad der »Entmutigung« als eine Folge des schwachen Arbeitsmarktes –, weist die Arbeitslosigkeit für 1993 mit 10,6 Prozent aus, im Vergleich zu 13,3 Prozent zehn Jahre zuvor.²³

23 Das Bureau of Labor Statistics der Vereinigten Staaten hat die »U7«-Rate als Maß entwickelt, um die Abschwächung des Arbeitsmarktes bestimmen zu können. Sie ist ein additives Maß der entmutigten Arbeitslosen und der Hälfte der unfreiwillig in Teilzeitbeschäftigungen Arbeitenden, ausgedrückt als Prozent der Erwerbsbevölkerung. Im Jahr 1993 wurden die drei Prozentsätze auf 7,2 und 0,6 sowie 5,6 dividiert durch 2 geschätzt, was sich auf 10,6 addiert (für die Männer waren die entsprechenden Werte $5,5 + 0,2 + 2,2 : 2 = 6,8$; für die Frauen: $9,8 + 1,3 + 10,8 : 2 = 16,2$). Wir sollten festhalten, daß das Konzept des entmutigten Arbeitnehmers ein subjektives ist, mit dem Menschen gemeint sind, die gerne arbeiten würden, aber keine Arbeit suchen, weil sie das Gefühl haben, daß es keine passende Arbeit gibt. Dies mag für unterschiedliche Länder schwer vergleichbar sein, weil die Fragen unterschiedlich sind, mit denen die Personen nach ihrer »Distanz« zum Arbeitsmarkt befragt werden. Unfreiwillige Teilzeitarbeit ist mit »Unterbeschäftigung« verwandt, wie sie von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) definiert wird, und die Menschen kennzeichnet, die normalerweise einen Vollzeitarbeitsplatz haben, aber aufgrund der schlech-

Tabelle 2-11 Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote für Männer im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, 1983 bis 1996

	Erwerbsquote			Arbeitslosenquote		
	1983	1990	1996	1983	1990	1996
Niederlande	50,5	44,5	40,7	6,7	2,8	3,5
EU	58,5	53,2	46,4	6,9	6,2	9,8
Belgien	47,7	34,3	32,2	5,8	3,1	4,7
Westdeutschland	57,4	52,0	47,2	9,0	9,9	15,2
Frankreich	50,4	43,0	38,6	6,0	7,3	8,6
Dänemark	63,1	65,6	58,4	6,2	5,2	6,0
Schweden	73,9	74,4	66,0	4,0	1,3	8,6
Großbritannien	62,6	62,4	57,0	10,6	8,4	9,5
Vereinigte Staaten	65,2	65,2	64,7	6,1	3,8	3,3

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, Paris, Juli 1996

In der Untersuchung der Niederlande von 1996 lobt die OECD Teilzeitarbeit als ein Beispiel für Flexibilität, bemerkt aber auch, daß unklar ist, in welchem Umfang Teilzeitarbeit Teilzeitarbeitslosigkeit ist. Eine Untersuchung von 1993 – als die Arbeitslosigkeit auf dem Vormarsch war – zeigte, daß 15 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten nicht in der Lage waren, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden. Andererseits bevorzugte eine ähnliche Zahl von Vollzeitbeschäftigten eine Arbeitswoche von vier Tagen.²⁴ Die repräsentative Umfrage in der Erwerbsbevölkerung von 1996 zeigte, daß 10 Prozent aller Beschäftigten, die 12 oder mehr Stunden pro Woche arbeiten, gerne weniger arbeiten würden, während 7 oder 8 Prozent mehr arbeiten wollten. Unter älteren Arbeitnehmern und unter Frauen, die Vollzeit arbeiten, ist der Wunsch nach Reduzierung der Arbeitszeit am stärksten. Der Wunsch nach mehr Ar-

ten wirtschaftlichen Lage in Teilzeit arbeiten müssen, oder Menschen, die gewöhnlich einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, aber lieber mehr oder auf einem Vollzeitarbeitsplatz arbeiten würden. Siehe OECD, *Employment Outlook 1995*, Paris 1995, Kap. 2; und C. Sorrentino, »International Comparison of Unemployment Indicators«, *Monthly Labor Review*, März 1993.

24 Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktbeleid (OSA), *Aanbod van Arbeid*, Den Haag 1993: 16–19.

beitsstunden findet sich am ehesten bei jungen Leuten und Frauen, die weniger als zwei Tage arbeiten. Am zufriedensten sind Frauen, die zwischen 17 und 25 Stunden arbeiten. Männer haben Probleme, eine Verringerung der Arbeitsstunden nachzufragen, weil sie glauben, daß die Arbeitgeber dies als Mangel an Ambition auslegen.²⁵

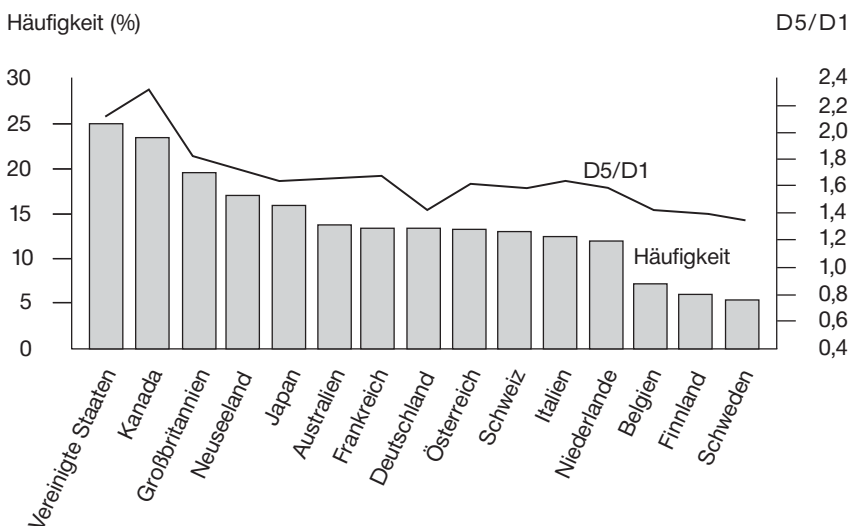
Arbeitslosigkeit, und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, konzentriert sich auf die weniger qualifizierten Arbeitnehmer und hat eine ethnische Dimension (Salverda 1997). Bei Arbeitnehmern mit einer nur achtjährigen Schulbildung liegt die Arbeitslosenquote doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt, unter ausländischen Arbeitnehmern ist sie dreimal so hoch. Insgesamt scheint das Problem größer anstatt kleiner zu werden, denn Arbeitsplätze für gering Qualifizierte verschwinden immer mehr, und die meisten neuen Beschäftigungen setzen eine längere Ausbildung voraus.

2.6 Niedriglöhne und Ungleichheit der Einkommen

Manche Autoren vertreten die Auffassung, daß strukturelle Effekte, insbesondere der Austausch von älteren Arbeitnehmern gegen jüngere mit höherer Qualifikation und weniger Dienstjahren, einen wesentlichen Anteil an der holländischen Lohnzurückhaltung haben. Sie behaupten, daß das Ausscheiden der älteren Arbeitnehmer auf dem Weg über das soziale Sicherungssystem und die Schaffung flexibler, niedrig bezahlter Teilzeitarbeitsplätze dazu beigetragen haben, die Lohnunbeweglichkeit derjenigen, die einen Arbeitsplatz haben (Kloosterman/Elfring 1990: 115), zu umgehen. Niedrige Löhne sind in zwei Branchen sehr wichtig: im Reinigungsgewerbe und im Einzelhandel, möglicherweise auch in der Landwirtschaft (Roorda/Vogels 1993). Hier scheint es auch eine teilweise Überschneidung mit anderen Aspekten »schlechter Arbeitsplätze« zu geben: wenig Arbeitnehmerrechte und geringe Qualifikation. Einem beträchtlichen Anteil von Arbeitnehmern gelingt es, ihre berufliche Position zu verbessern, aber für Menschen mit geringen Qualifikationen und für ethnische Minoritäten gibt es nur wenig Chancen (De Beer 1996; Salverda 1997).

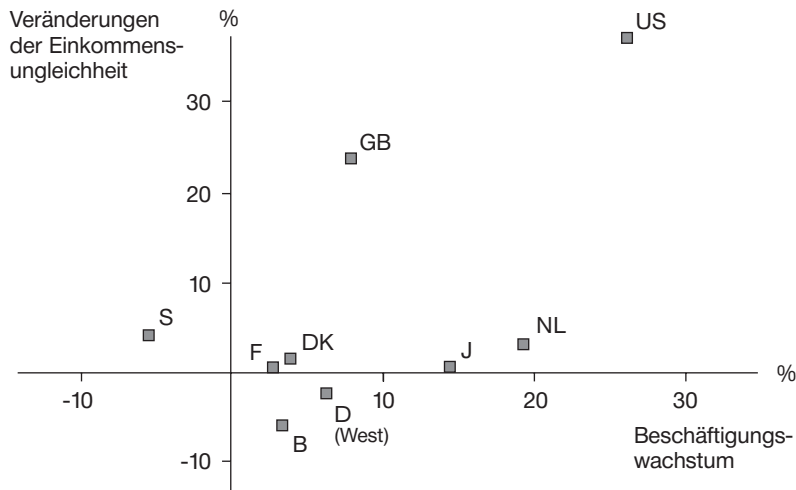
25 A.M.S. Boelens, »Meer en minder uren willen werken«, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, Mai 1997.

Abbildung 2-3 Häufigkeit von Niedriglöhnen und Einkommensungleichheit in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern 1994



In diesem Zusammenhang ist ein Vergleich mit den Vereinigten Staaten von Interesse. Wie in vielen anderen Ländern spiegelte sich im Ende des Lohnwachstums in den achtziger und neunziger Jahren der Wechsel vom Verkäufer- zum Käufermarkt wider. Dies traf besonders auf nicht qualifizierte oder wenig qualifizierte Arbeit zu. In beiden Ländern herrschte in den frühen achtziger Jahren hohe Arbeitslosigkeit, und in dem Zeitraum von 1983 bis 1993 lag die durchschnittliche Arbeitslosigkeit nur ein Prozent höher (7,7 Prozent) als in den Vereinigten Staaten (6,8 Prozent). Im selben Zeitraum gab es in beiden Ländern auch ein fortgesetztes Wachstum der Erwerbsbevölkerung von durchschnittlich 1,5 Prozent über den Zeitraum 1983 bis 1993. Das ist fast dreimal so viel wie die Neuzugänge zum Arbeitsmarkt der Europäischen Union (0,6 Prozent). In Amerika scheint die Lohnzurückhaltung durch den Markt diktiert worden zu sein und hat hauptsächlich, wenn nicht ausschließlich, Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala getroffen. In den Vereinigten Staaten sind die Reallöhne ungelerner Arbeiter während der letzten zwei Jahrzehnte um jährlich ein Prozent gefallen. Indikatoren von Einkommensungleichheit wie das D5/D1 Verhältnis oder der Gini-

Abbildung 2-4 Beschäftigungswachstum und Veränderungen der Einkommensungleichheit in den Niederlanden und ausgewählten OECD-Ländern, 1982 bis 1995



Quelle: Roorda und Vogels 1997

Index zeigen einen steilen Anstieg der Ungleichheit (Freeman/Katz 1994; OECD, *Employment Outlook 1996*, Kap. 3).

Abbildung 2-3 vergleicht für eine Anzahl von OECD Ländern das Vorkommen von Niedriglöhnen und Einkommensungleichheit im Jahr 1994. Die Niederlande liegen zwischen den stark gewerkschaftlich organisierten skandinavischen Ländern und Belgien auf der einen und den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Neuseeland auf der anderen Seite, wobei es sich bei den letzteren um Länder handelt, in denen die Gewerkschaften schwach sind oder im letzten Jahrzehnt schwach wurden. Die Einkommensungleichheit hat sich in Holland in den letzten zehn Jahren verstärkt, wie es in allen Ländern mit Ausnahme Deutschlands und Belgiens geschehen ist, aber die Zunahme war recht moderat. Abbildung 2-4 zeigt, daß es keine starke Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und Beschäftigungszunahme gibt. Das holländische Beschäftigungswunder macht deutlich, daß ein Erfolg auch ohne steilen Anstieg der Einkommensungleichheit erreicht werden

kann.²⁶ In Kapitel 5 werden wir zeigen, daß dies eine Vorbedingung für fortgesetzte Lohnzurückhaltung ist.

Anders als die Lohnentwicklung in den Vereinigten Staaten war die Lohnzurückhaltung in den Niederlanden Teil einer konzertierten Politik der Gewerkschaften während der vergangenen fünfzehn Jahre. Es ist das Wesen dieser Politik, daß auch das Wachstum der höheren Einkommen begrenzt wurde. Außerdem verringert der gesetzliche Mindestlohn – obwohl er nur für einen kleinen Prozentsatz der erwachsenen Arbeitnehmer zutrifft – die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen, zwischen Unternehmen und Sektoren, und mindert die Ausbeutung ungelerner Arbeitnehmer in den »sweat trades« (Roorda/Vogels 1997). Das fortdauernde Einfrieren eines ohnehin schon niedrigen Mindestlohns wie in den Vereinigten Staaten erklärt ein Drittel der Zunahme der Lohnunterschiede im Bereich der Unternehmen. Nach internationalen Standards war der Mindestlohn in den Niederlanden sehr hoch, da er eine Familie mit einer nicht berufstätigen Hausfrau und zwei Kindern unterhalten sollte. Doch seit 1982 ist der Mindestlohn gesenkt und bis 1990 eingefroren worden, und noch einmal zwischen 1993 und 1996. Sein gegenwärtiger Wert, ausgedrückt als Prozent des Durchschnittslohns, ist auf 51,1 Prozent gesunken, verglichen mit 64,4 Prozent 1980 und 54,6 Prozent 1990. Real lag der Mindestlohn 1995 in den Niederlanden niedriger als in Belgien, aber höher als in Frankreich und fast doppelt so hoch wie in den Vereinigten Staaten (Roorda/Vogels 1997: 22).

2.7 Armut

Umfragen zeigen, daß rund eine Million der 6,6 Millionen Haushalte, oder 16 Prozent, Schwierigkeiten haben, ihren Lebensunterhalt aus ihrem Einkommen zu bestreiten, und sich daher als arm betrachten. Armut ist am häufigsten in Haushalten mit kleinen Kindern und nur einem Elternteil und in

26 In manchen Sektoren sind die Eingangslöhne gesenkt worden, zum Beispiel im Bildungswesen und an den Universitäten, und die Mindestlöhne für Jugendliche sind im Verhältnis zu denen der Erwachsenen scharf gefallen (Salverda 1996). Trotzdem ist der Unterschied zu den Vereinigten Staaten nicht zu übersehen; Beaudry und Dinardo (1994: 665–688) berechnen, daß in Amerika ein Prozent mehr Arbeitslosigkeit die Eingangslöhne für Neuzugänge zum Arbeitsmarkt um drei Prozent senkt. Hartog et al. (1994: 528) vermuten, daß ein ähnlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden mit einer relativen Senkung der Eingangslöhne von weniger als einem Prozent verbunden ist.

Haushalten, in denen nur eine Person lebt, insbesondere alte Frauen.²⁷ Diese beiden Gruppen verbleiben auch meist in Armut. Von allen Personen mit niedrigem Einkommen, oder im Fall einer Einzelperson mit einem Einkommen von gerade über 70 Prozent des Mindestlohns, sind 40 Prozent während der vergangenen drei Jahre unverändert in dieser Situation geblieben. Auf der Grundlage von Panel-Daten aus den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden kommt die Forschung zu dem Ergebnis, daß nach objektiven Kriterien (Armut ist hier definiert als ein Haushaltseinkommen, das weniger als die Hälfte des Medianeinkommens beträgt) nur 3 Prozent aller Haushalte in den Niederlanden arm sind, gegenüber 8 Prozent in Deutschland und 18 Prozent in den Vereinigten Staaten (Hage-naars 1991). In den Niederlanden und in Deutschland ist die Transferquote von Armut auf eine höhere Einkommensstufe viel höher als in Amerika, und die Armutszeiten sind kürzer als dort, aber in den Vereinigten Staaten führt der Weg aus der Armut viel häufiger über den Arbeitsmarkt als über das soziale Sicherungssystem.

2.8 Politische Maßnahmen

In diesem Kapitel haben wir gezeigt, daß der Arbeitsmarkt der Niederlande starke und schwache Elemente enthält: ein starkes Beschäftigungswachstum, ein Sinken der Arbeitslosenquote auf fast die Hälfte des EU-Niveaus, aber auch eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und erhebliche Nachteile für ungelernete und ausländische Arbeitnehmer. Daß die meisten neuen Arbeitsplätze Teilzeitbeschäftigungen sind, kann als ein *zweitbestes Ergebnis* gesehen werden: die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung hat dazu beigetragen, die soziale Teilung in Vollzeitbeschäftigte und Vollzeitarbeitslose abzuschwächen.

Im Jahr 1975 waren noch 85 Prozent aller verheirateten Männer zwischen 15 und 64 Jahren die alleinigen Familiernährer, im Jahr 1994 ist dieses Verhältnis auf die Hälfte geschrumpft. Das Modell der eineinhalb Arbeitsplätze pro Haushalt gewinnt immer mehr an Boden. In den meisten Fällen bedeutet dies, daß der Mann einen Vollzeitarbeitsplatz innehat und die Frau

27 Vgl. H.J. Dirven, »Moeilijk rondkomen met het inkomen«, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, Januar 1997; und H. Bos, »Lage inkomens 1995«, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, Februar 1997.

einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht. Die Einkommensstatistiken zeigen, daß im Durchschnitt die Frauen 30 bis 35 Prozent des Haushaltseinkommens verdienen. Daten über die Zeitbudgets zeigen jedoch, daß es kein Gleichgewicht von unbezahlter und bezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern gibt. In Haushalten mit zwei Einkommen und kleinen Kindern verbringen die Männer im Durchschnitt 10 Stunden, die Frauen 28 Stunden pro Woche mit Hausarbeit und Kinderbetreuung. Die Männer gehen 18 Stunden länger bezahlter Berufsarbeit nach.²⁸ Die Befreiung der Familie von jenen Bürden der staatlichen Fürsorge, die die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt einschränken, ist von großer Wichtigkeit. Familien mit zwei Einkommen laufen ein geringeres Risiko, arm zu werden, und hinzu kommt die Beschäftigungsdividende durch die Nachfrage nach familienorientierten Dienstleistungen. In anderen Worten handelt es sich dabei um einen doppelten Erfolg (»win-win solution«). Familien mit zwei Einkommen und Kindern leiden unter Zeitmangel (nicht Geldmangel) und geben mehr Geld für Dienstleistungen aus (Esping-Andersen 1997).

Die Entwicklung zu einem Familien-Einkommensmodell der eineinhalb Arbeitsplätze ist ein Beispiel für *fortuna*, für eine Politik, die erfolgreich ist, weil sie mit den Umständen übereinstimmt (Machiavelli).²⁹ Die außergewöhnliche Zunahme von Teilzeitbeschäftigungen war nicht das Ergebnis von Regierungspolitik. »Sie flog uns einfach zu«, erklärte einer der Mitarbeiter von Ad Melkert, dem gegenwärtigen Minister für Arbeit und Soziales. Nach den Rezessionen in den siebziger Jahren hatten seine Vorgänger in den daran anschließenden Krisen auf dem Arbeitsmarkt versucht, Teilzeitarbeit zu fördern, aber damals wurde Teilzeitbeschäftigung entweder als »Sackgasse« – die sprichwörtliche Putzfrau – oder als »Luxusvergnügen« – zum Beispiel zur Finanzierung des kleinen Stadtautos der Professorengattin gesehen. In den achtziger Jahren gehörten Versuche, Regierungsbedienstete und Jugendliche in Teilzeitbeschäftigungen anzustellen, zu den verschiedenen Maßnahmen, mit denen die steigende Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden sollte; sie fielen aber der politischen Entscheidung zum Opfer, zuerst einmal die öffentlichen Ausgaben und die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu senken. Bis etwa 1982 zeigten Arbeitgeber und Gewerkschaften wenig In-

28 J. de Hart, *Tijdopnamen*, Rijswijk 1995: 58.

29 »Der aber wird weniger Fehler machen und mehr Glück haben, der ... seine Handlungsweise mit den Zeitverhältnissen in Einklang bringt« (Machiavelli 1996: 314).

teresse an Teilzeitarbeit, und in den meisten Tarifverträgen waren Rechte und Leistungen an Vollzeitbeschäftigten ausgerichtet (Leijnse 1985).³⁰

Unter dem Einfluß von Nachfrage und Angebot hat sich dieses verändert, insbesondere durch die zunehmende Präsenz der Frauen, die Lohnarbeit und Versorgung der Familie miteinander verbinden wollen. Neuere Tarifvereinbarungen berücksichtigen diese Entwicklungen und versuchen, entsprechende Rechte und Möglichkeiten zu verbessern, zum Beispiel durch Bestimmungen über Erziehungsurlaub und das Recht, auf den alten Arbeitsplatz zurückzukehren. Es enthalten 1996 achtzig Prozent aller Tarifvereinbarungen Regelungen über anteilige Löhne und Lohnnebenleistungen. Nach acht Jahren des Zögerns folgte die Regierung schließlich 1993 der Empfehlung der Arbeitgeber und der Gewerkschaften und schaffte das Gesetz ab, das Beschäftigten von weniger als einem Drittel der normalen Arbeitswoche von der Anwendung der Mindestlohnbestimmungen und entsprechender Sozialversicherungsansprüche ausschloß. Diese Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten war mehr als ein Vierteljahrhundert in Kraft gewesen, seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Heute werden die meisten Steuern neutral erhoben, und Sozialversicherungsleistungen werden anteilig berechnet. Es scheint, daß sich die Lohnlücke zwischen Teilzeit- und Vollzeitlöhnen auf fünf Prozent verringert hat, was die steigende Popularität von Teilzeitarbeit unter männlichen Arbeitnehmern erklären hilft. Seit 1993 empfehlen die Dachverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebern, dem Wunsch von Arbeitnehmern nach Teilzeitbeschäftigung zu entsprechen, wenn nicht zwingende Gründe des Arbeitsablaufs dagegen sprechen. Das Parlament hat Ende 1997 mit knapper Mehrheit einen gesetzlichen Anspruch auf Teilzeitarbeit abgelehnt.

Die Gewerkschaften und die Arbeitgeber unterzeichneten 1995 das erste eigentliche Tarifabkommen für befristet Beschäftigte, in dem das Recht auf eine Festanstellung und Rentenversicherung nach 24 Monaten Beschäftigungsdauer festgelegt wurde. Dies war Teil einer größeren Vereinbarung, die zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber zum Thema »Flexibilität und Sicherheit« im April 1996 abgeschlossen wurde. Diese zentrale Vereinbarung machte den Weg frei für eine Überarbeitung des holländischen Kündigungsschutzgesetzes, das 1997 vom Parlament verabschiedet wurde. Die Vereinbarung ist ein Kompromiß nicht nur zwischen

30 Dies scheint in den europäischen Wohlfahrtsstaaten allgemein der Fall gewesen zu sein (vgl. Casey 1983).

Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern auch innerhalb der Gewerkschaften zwischen Beschäftigten mit sicheren und solchen mit unsicheren Arbeitsplätzen. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes für normale Arbeitsverträge (längere Probezeiten; mehr Möglichkeiten, ein Arbeitsverhältnis nach Verhandlungen zu beenden, aber mit rechtlich gesicherten Einspruchsmöglichkeiten) wird durch Verbesserungen ersetzt, mit denen die Rechte der befristet Beschäftigten ergänzt werden (Beschäftigungsanspruch nach zwei Jahren, die Zahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung und Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen).

Das »Keks-Abkommen« ist ein anderes Beispiel für den sozialen Pragmatismus, mit dem die holländischen Gewerkschaften gegenwärtig die Flexibilitätsfrage angehen. Um die Überkapazitäten in der Keks-Industrie abzubauen (11.000 Beschäftigte), werden überzählige Arbeitskräfte nicht in den externen Arbeitsmarkt entlassen, sondern von *Randstad*, der größten Zeitarbeitsvermittlung eingestellt, die die Arbeitnehmer schulen wird und neue Arbeitsplätze zu finden versucht, möglichst in der gleichen Branche. Diese Vereinbarung wird als eine Lösung betrachtet, bei der beide Seiten einen Gewinn erzielen (»win-win solution«), und als Modell, nach dem andere Unternehmen und Branchen umstrukturiert werden könnten. Dies geht Hand in Hand mit dem Trend, die Mobilität über die Grenzen von Unternehmen und Industrien hinweg zu erhöhen und Entlassungen zu vermeiden, da letztere sehr teuer geworden sind, nachdem die Ausweichmöglichkeiten auf kollektive Fonds geschlossen wurden.

Diese Entwicklung hin zu mehr Flexibilität wird durch neue Gesetze konsolidiert, die die unterschiedlichsten Einschränkungen für Ladenöffnungszeiten, Betriebsgenehmigungen, Zeitarbeitsvermittlungen, Arbeitszeiten, Kündigungsschutz und mehr aufheben. Ein neues Gesetz aus dem Jahr 1996, das das Arbeitsgesetz von 1919 ersetzt, erlaubt längere Arbeitszeiten und Arbeit in den Abendstunden und während des Wochenendes, wenn dies zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern so vereinbart wird. Die Konsultationspflicht, die unter der Gesetzgebung über Betriebsräte und Arbeitnehmerkonsultation auf Unternehmen von zehn und mehr Beschäftigten zutrifft, ist auf Firmen mit drei bis neun Beschäftigten ausgedehnt worden. Durch die Individualisierung von Sozialversicherung und Besteuerung wird das Modell des männlichen Familienernährers weiter unterminiert. Altersrenten, Sozialhilfe und Witwen-/Witwer- und Waisenrenten sind in diesem Sinne umgestaltet worden (Kapitel 6).

Trotzdem ist nicht alles positiv. Die Probleme, ungelernete Arbeiter in Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen, Abhängigkeiten vom sozialen Netz

rückgängig zu machen und neue Wege zu erfinden, um Problemgruppen zurück in den Arbeitsmarkt zu führen, bleiben weiter bestehen und sind für die heutige Politik eine große Herausforderung.

Kapitel 3

Reformen des Wohlfahrtsstaates, Institutionentheorie und gesellschaftliches Lernen

Wie alle anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten sind auch die Niederlande mit zahlreichen Veränderungen konfrontiert, die viele der Grundannahmen in Frage stellen, auf denen der Wohlfahrtsstaat seit den Zeiten der Industrialisierung beruht (Flora 1987). Fünf strukturelle Herausforderungen stehen im Vordergrund: 1. die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs; 2. die sich verändernde Rolle der innerstaatlichen makroökonomischen Politik; 3. die Transformation der Arbeitswelt; 4. die demographischen Veränderungen, die mit der steigenden Lebenserwartung der Bevölkerung und der abnehmenden Geburtenrate zusammenhängen; 5. die sich verändernden Familienstrukturen. Alle zusammen haben für die Bürger entwickelter Wohlfahrtsstaaten ein ganz neues soziales Risikoprofil geschaffen. Die Institutionen und Politiken des Wohlfahrtsstaates spiegeln in hohem Maße die in Institutionen eingefrorene Welt fordistischer Massenproduktion, Vollzeitbeschäftigung des männlichen Familienernährers, stabiler Beschäftigungsverhältnisse und traditioneller Familienbeziehungen wider. Für diese Welt mag das ursprüngliche System sozialer Sicherung, das auf passiven Transferleistungen basierte, angemessen gewesen sein. Heute ist es dies nicht mehr und das macht die Krise des Wohlfahrtsstaates aus.

Reformen des Sozialstaates sind ein gefährliches Unterfangen; man muß sich nur an die letzte Wahl in Frankreich erinnern, die von Chirac und seiner Mitte-Rechts-Koalition verloren wurde, um zu zeigen, wie wenig mit dem Versuch, den Wohlfahrtsstaat zu reformieren, politisch gewonnen werden kann. Wir erinnern daran, daß die holländischen Christdemokraten und Sozialdemokraten, die historisch die treibenden Kräfte in der Entwicklung und neuerdings auch der Beschneidung des Wohlfahrtsstaates gewesen sind, in den Wahlen von 1994 jeweils ein Drittel beziehungsweise ein Viertel ihrer Wähler verloren haben. Reformen des Wohlfahrtsstaates sind sehr risikoreich, und doch finden sie statt. In vielen europäischen Ländern werden grö-

ßere Schnitte an den sozialen Sicherungssystemen vorgenommen. Obwohl die nationalen Unterschiede hinsichtlich Administration, Großzügigkeit und normativer Orientierung weiter existieren, läuft die Entwicklung der letzten Jahre darauf hinaus, die Sozialpolitik restriktiver zu gestalten.

In der komparativen Forschung zu Reformmöglichkeiten des Wohlfahrtsstaates steht eher die politische Unbeweglichkeit als der Wandel im Vordergrund. Trotz enormer Herausforderungen durch den Strukturwandel scheint der Wohlfahrtsstaat gegen Umgestaltung bemerkenswert immun zu sein. Zwei wichtige neue Publikationen vermitteln ebenfalls diesen Eindruck: die von Gøsta Esping-Andersen herausgegebene Sammlung »Welfare States in Transition« (1996a) und Paul Piersons Untersuchung über die Kürzung der Sozialprogramme in den Vereinigten Staaten und Großbritannien zu Zeiten Reagans und Thatchers »Dismantling the Welfare State?« (1994). Beide Untersuchungen vertreten die Auffassung, daß die institutionelle Landschaft des Wohlfahrtsstaates trotz gravierender externer Veränderungen und starken innenpolitischen Drucks im großen und ganzen intakt geblieben ist. Wenngleich sich um den Wohlfahrtsstaat herum vieles verändert hat, ist der Wohlfahrtsstaat geblieben, was er war. Mit den Worten von Esping-Andersen: Die heutige Politik des Wohlfahrtsstaates ist eine Politik des *status quo* (1996b: 266–267). Pierson behauptet, daß in der politischen Ökonomie der Nachkriegszeit der Wohlfahrtsstaat das unverwütllichste Element bleibe (1996: 179). Offensichtlich wird allein wegen der Größe und Komplexität der Probleme, denen sich der Wohlfahrtsstaat gegenüber sieht, institutioneller Konservatismus prämiert. Die beiden Autoren beleuchten unterschiedliche Aspekte und Ebenen der politischen Unbeweglichkeit. Während Pierson sich auf die Meso-Ebene programmatischer Hindernisse konzentriert, betont Esping-Andersen die Unverwütllichkeit der Eigenschaften der Makro-Ebene und der politischen Hinterlassenschaften der verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Systeme.

Obwohl Pierson seine Untersuchung als Beispiel für institutionellen Wandel präsentiert, ist sie eher eine Studie politischer Unbeweglichkeit. »Dismantling the Welfare State« enthält viele wichtige Einsichten für den Vergleich von Reformen der Sozialsysteme, die alle auf das politische Dilemma zurückgehen, daß direkte Angriffe auf den Sozialstaat enorme Gefahren für die Wiederwahl der beteiligten Parteien und Politiker mit sich bringen (Pierson 1996: 178). Pierson sagt zu Recht, daß Beschneidungen des Sozialstaates nicht als Umkehrung des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates mißverstanden werden sollten. Er betont, daß die Ausweitung des Sozialstaates zu Selbstbelobigungen der Politiker führt, die Lorbeeren dafür ernten möchten, daß sie einer

zunehmenden Zahl von Bürgern immer mehr Leistungen zukommen lassen, während jede Sparpolitik die Wähler und die organisierten Interessengruppen brüskiert. Der Sozialstaat der Nachkriegszeit hat einen ganz neuen institutionellen Kontext hergestellt. Wenn Programme wie sozialer Wohnungsbau und Krankenversicherung erst einmal solide etabliert sind, erzeugen sie ihre eigene programmspezifische Klientel und beruflich mit den Programmen verbundene Interessengruppen. Infolgedessen – so Pierson – sei es möglich, daß diese einflußreichen Gruppen den Staat dem Einfluß derjenigen entziehen, die die Sozialprogramme zunächst durchgesetzt haben: die politischen Parteien, die Gewerkschaften, die sozialen Bewegungen (Pierson 1996: 147).

Es ist in der Tat ein charakteristisches Merkmal des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegsära, daß soziale Programme aus den Bereichen Gesundheit, Erziehung, sozialer Wohnungsbau, soziale Sicherung, Arbeitsmarktmanagement und Sozialhilfe sich zu institutionell getrennten und funktional differenzierten Politikbereichen entwickelt haben. Daher muß sich eine allgemeine Schwächung der sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien und der Gewerkschaftsbewegung – den historischen Befürwortern einer Ausweitung des Wohlfahrtstaats – nicht notwendig in eine allumfassende Schwächung der Sozialpolitik übersetzen. Die professionellen Politiknetzwerke sind – unterstützt durch starke Bindungen der Öffentlichkeit an bestimmte Programme – heutzutage imstande, Reformen durch ihre Vetomacht zu blockieren. Außerdem ist es angesichts der Popularität der Sozialpolitik nicht einfach, das politische Ziel »Abbau des Sozialstaates« in einen Vorschlag umzuformulieren, der die Wähler begeistern könnte. Der Wechsel von Ausweitung zu Abbau fügt konzentrierten Gruppen von Wählern spürbare Verluste zu, während die Gewinne unsicher und diffus bleiben (Pierson 1996: 145). Im allgemeinen sehen sich Befürworter des Sozialabbaus in der Klemme zwischen ihren politischen Präferenzen und ihren politischen Ambitionen (Pierson 1996: 146).

In »Welfare States in Transition« betont Esping-Andersen – noch mehr als Pierson – die institutionelle Rigidität der entwickelten Wohlfahrtsstaaten. Die Probleme, denen sich die verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Systeme gegenübersehen, sind gemäß Esping-Andersens Verständnis aus ihren historisch entwickelten Merkmalen ableitbar. Ehemals konnten die gesellschaftlichen Akteure, insbesondere linke Parteien und Gewerkschaften, Sozialpolitik entwerfen und entwickeln, indem sie politische und ideologische Macht mobilisierten; heute jedoch operieren die politischen Akteure unter pfadabhängigen, von ihnen nicht selbst bestimmten Systemmerkmalen, die ihre politischen Optionen stark eingrenzen und ihnen fast keine Unterstützung geben.

Mit »Welfare States in Transition« führt Esping-Andersen seine Untersuchung »The Three Worlds of Welfare Capitalism« von 1990 fort, in der er aufzeigt, wie sich die sozialstaatlichen Systeme Westeuropas und der Vereinigten Staaten in unterschiedliche Richtungen entwickelt haben. Die neuere Studie untersucht die drei wohlfahrtsstaatlichen Systeme auf ihre Fähigkeit, den großen Herausforderungen des Strukturwandels zu begegnen. Esping-Andersen unterscheidet drei »pfadabhängige« postindustrielle Zielrichtungen, jede mit ihren systemeigenen Schwierigkeiten. Der residuale »liberale« oder »angelsächsische« Wohlfahrtsstaat, für den exemplarisch die Vereinigten Staaten und zunehmend auch Großbritannien stehen, gerät durch den anhaltenden Druck auf die Löhne für wenig qualifizierte Arbeitnehmer in Bedrängnis, da dieser jene Beschäftigtengruppe in die Armut treibt. Der sozialdemokratische skandinavische Wohlfahrtsstaat, der historisch den Prinzipien Gleichheit und Vollbeschäftigung verpflichtet und mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden ist, wird in Zukunft höchstwahrscheinlich unter mangelnder Versorgung mit qualifizierten und gebildeten Arbeitnehmern leiden, weil zusätzliche Arbeitsstunden abschreckend hoch besteuert werden. Die größten Sorgen muß man sich jedoch um die Zukunft des »kompensatorischen«, auf Transfers und dem Modell des Familienernährers basierenden kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaates machen. Die Sozialsysteme Frankreichs, Deutschlands, Belgiens, Italiens, Spaniens und der Niederlande sind in einem Teufelskreis der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit« gefangen, nachdem sie als Reaktion auf den industriellen Strukturwandel der achtziger Jahre in großem Umfang Arbeitsplätze abgebaut haben. Mehr als das universale skandinavische und das residuale angelsächsische System sind die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten besonders schlecht geeignet, den postindustriellen und postfordistischen Herausforderungen zu begegnen. Sie orientieren sich an passiver Einkommenskompensation und schaffen damit eine neue Klasse von ausgeschlossenen Bürgern: die Arbeitslosen mit geringen Qualifikationen, die aufgrund der prohibitiv hohen Arbeitskosten keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden können, was wiederum eine direkte Folge der Notwendigkeit ist, das System durch Sozialabgaben zu finanzieren.

In der Darstellung von Pierson und Esping-Andersen spielen die etablierten Interessen, insbesondere die Gewerkschaften, die Berufsverbände und die unteren Beamten, eine hauptsächlich konservative Rolle. Der Möglichkeit von ausgehandelten Reformen und Kompromissen zwischen politischen Reformern und den Repräsentanten organisierter Interessen geben beide Autoren wenig Raum. Sowohl Pierson als auch Esping-Andersen beschreiben das Verhalten der Interessengruppen negativ (als »rent-seeking«): in

Verfolgung ihres vorgegebenen Eigeninteresses nutzen diese Gruppen ihren privilegierten Status in den verschiedenen sozialpolitischen Bereichen, um gegen jede Veränderung, die ihnen oder ihren Klienten Nachteile bringt, ihr Veto einzulegen. Implizit folgen Pierson und Esping-Andersen damit der Olsonschen Sichtweise organisierter Interessengruppen als »Verteilungskoalitionen«, die sich nicht darum kümmern, welche negativen Auswirkungen und aggregierten Wohlfahrtsverluste sie verursachen (Olson 1992). Daß ein Akteur Externalitäten berücksichtigen und eine umfassendere Betrachtungsweise entwickeln könnte, ist als Möglichkeit nicht vorgesehen. Indem Pierson darauf besteht, Sozialabbau in einer disaggregierten Form, an einzelnen sozialen Programmen, zu untersuchen, scheint er selbst Opfer des liberalpluralistischen Ansatzes seines angelsächsischen Fallstudienmaterials zu werden. In ähnlicher Weise ist in Esping-Andersens Analyse der Pathologie »Soziale Sicherung ohne Arbeit« nicht vorgesehen, daß die organisierten Arbeitsplatzbesitzer die Interessen der Draußengebliebenen in ihre Strategien einbeziehen könnten. Nach dieser Auffassung stehen die Gewerkschaften fast immer auf der falschen Seite – auf derjenigen der Reformgegner. Die starke Betonung politischer Unbeweglichkeit ist in der Tat die Stärke und die Schwäche der Institutionentheorie.

3.1 Stärken und Schwächen institutioneller Analyse

Die Standarddarstellung institutionellen Wandels kreist um zwei Bedingungen. Erstens: wenn Institutionen älter werden, geraten sie in eine Performanzkrise, die nicht unendlich andauern kann. Zweitens: daraus wird sich letztendlich eine politische Krise entwickeln, die einen Wechsel im Machtgleichgewicht und neue politische Koalitionen herbeiführen wird, mit dem Willen, die herrschenden Spielregeln radikal zu überarbeiten (Krasner 1984, 1988). Dieses Bild von einem revolutionär-episodischen Wandel der Institutionen, die Krisen und Katharsis durchlaufen, ist unserer Ansicht nach wenig zufriedenstellend. Ihm unterliegt die Vorstellung, daß die politischen Eliten in entwickelten Industriegesellschaften unwillig und unfähig sind, aktiv, planend, graduell und reformistisch institutionellen Wandel zu erzeugen, bevor eine ernste Krise ein revolutionäres Vakuum erzeugt. Bevor wir unser alternatives Modell vorstellen, ist eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Merkmale der Institutionenanalyse notwendig.

In den letzten Jahrzehnten hat die vergleichende Politikwissenschaft eine Wiederbelebung des politischen Institutionalismus erlebt. March und Olson waren die ersten, die Institutionen als Schlüsselvariablen in der Strukturierung von Entscheidungsprozessen und Politikergebnissen wiederentdeckten (March/Olson 1989). Die Erfahrung, daß die wirtschaftlichen Turbulenzen nach 1973 unterschiedliche nationale Antworten hervorriefen, bereitete den Boden für die Entwicklung eines umfassenden Forschungsprogramms, das politische Institutionen als Schlüsselvariable in den Mittelpunkt der Erklärungsversuche für die Divergenzen stellte (vgl. Berger/Dore 1996; Hall/Taylor 1996; Scharpf 1991). Die zentrale Frage lautete, ob unterschiedliche Politikergebnisse in unterschiedlichen Ländern systematisch mit identifizierbaren Institutionen in Zusammenhang stehen.

Anstatt die Interaktion zwischen politischem Input und Politikergebnissen als Prozeß des Wirtschaftens mit knappen Ressourcen zu erklären, interpretieren politische Institutionen das Verhältnis zwischen Politik, Institutionen und Programmen vom Standpunkt der relativ stabilen Spielregeln des Entscheidungsprozesses, um dadurch den unabhängigen Effekt institutioneller Arrangements auf den Entscheidungsprozeß sichtbar zu machen. Ihr Beitrag zur komparativen Politikwissenschaft liegt darin, daß sie zeigen, wie in unterschiedlichen politischen Systemen Politikforderungen und Politikergebnisse auf unterschiedliche Weise miteinander verbunden sind. Institutionen wird jedoch nicht eine direkte Wirkung auf Politikergebnisse zugeschrieben, sondern sie werden als wichtige intervenierende Variable gesehen. Politische Ziele werden durch die herrschen Spielregeln geformt, strukturiert, angestoßen oder beschränkt, aber sicher nicht erfunden.

Es gibt im Prinzip drei Möglichkeiten, mit denen eine institutionelle Logik ihren Stempel auf den politischen Prozessen und Ergebnissen hinterlassen kann. Erstens beeinflussen die Spielregeln – indem sie im Entscheidungsprozeß Macht und Zugangschancen zuteilen – den Grad an Einfluß und Macht, den jede Gruppe von Akteuren in den politischen Prozeß einbringen kann (Immergut 1992). Dieses Element von »Bevorzugung bestimmter Akteure« durch Institutionen (Schattschneider 1960) hat in unterschiedlichen politischen Systemen enormen Einfluß auf die Politikfähigkeit der gewählten Regierungen. Mehrheitswahlsysteme (»the winner takes all«) konzentrieren die Macht, politische Entscheidungen treffen zu können, in den Händen einzelner Parteien, während Konkordanzdemokratien die Macht auf Koalitionsparteien aufteilen. Im ersten Fall wird die aktive Teilnahme der Minderheitsparteien am politischen Entscheidungsprozeß eher verhin-

dert, während im letzteren eine Beteiligung ermutigt wird (Lijphart/Rogowski/Weaver 1993).

Zweitens strukturieren die Spielregeln die Kompetenzen für kollektives Handeln durch die Etablierung von Verantwortlichkeiten und Beziehungen zu anderen Akteuren in designierten Politikbereichen und bestimmen die Definition, welches kollektive Handeln im Eigeninteresse der relevanten Akteure liegt, und beeinflussen damit entscheidend den Charakter oder Stil des Entscheidungsprozesses. Wie wir in Kapitel 4 zeigen werden, begünstigen korporatistische Muster der Interessenvertretung umfassende Organisation, Stabilität und Orientierung an gemeinsamen Interessen sowie einen konsensorientierten oder problemlösenden Entscheidungsstil. Dieser steht im Gegensatz zum vorherrschenden Entscheidungsstil in pluralistischen Systemen der Interessenvertretung, der durch Eigeninteresse und Ad-hoc-Verhandlungen gekennzeichnet ist. Wenn jedoch über Ziele oder Werte kein Konsens zu erzielen ist, tendiert die Einstimmigkeitsregel, die in korporatistischen Systemen vorherrscht, dazu, »Politikverflechtungsfallen« und »politischen Immobilismus« zu schaffen (Hemerijck 1995; Scharpf 1988, 1989).

Drittens grenzen die Spielregeln den Bereich der inhaltlichen politischen Ziele und der Sanktionen ein, die von den Akteuren in die politische Agenda eingebracht werden können. Es ist schwierig, eine saubere Trennung zwischen institutionellen Regeln und politischem Inhalt zu treffen, da vielen Akteuren die Regeln genauso wichtig sind wie der Inhalt, gerade weil sie glauben, daß Regeln den Bereich angemessener oder legitimer Ziele eingrenzen (March/Olson 1989). Das Verhältnis zwischen Struktur, Entscheidungsstil und politischem Inhalt ist am besten zu verstehen, wenn wir sie als »Wahlverwandtschaften« (Weber 1985) begreifen: der politische Inhalt wird nur in einem institutionellen Umfeld wirksam, das ihn in konkrete Entscheidungen und machbare Implementationsstrategien umsetzen kann. Zusammengefaßt bedeutet dies: die Spielregeln strukturieren die Verteilung von Macht und Einfluß der verschiedenen Akteure, zeichnen den angemessenen Entscheidungsstil vor, erzeugen Anreize für »exit« und »voice« (Hirschmann 1970) und formen die inhaltlichen Ziele der politischen Akteure.

Das methodologische Kennzeichen des politischen Institutionalismus ist fraglos der Vergleich. Indem sie die besonderen und unterschiedlichen institutionellen Merkmale verschiedener politischer Systeme beleuchtet, trägt die komparative Methode dazu bei, die jeweils andere Wirkung von politischen Institutionen auf den Entscheidungsprozeß zu verdeutlichen: wie sie entstanden sind, wie sie Machtverhältnisse einrichten und erhalten, wie sie

aufrechterhalten werden und mit welchen Folgen. Der größte Teil der Forschung konzentriert sich auf die institutionellen Merkmale des Nationalstaates, der als der hartnäckigste derjenigen institutionellen Bereiche betrachtet wird, in denen kollektives Handeln und öffentliche Politik stattfinden (Scharpf 1991). Es ist der Dauercharakter von Institutionen, im Gegensatz zur Unbestimmtheit historischer Ereignisse, der den sinnvollen Vergleich nationaler Politikerfahrungen ermöglicht.

In Übereinstimmung mit der Argumentationslinie des Rational-Choice-Modells teilen Vertreter des politischen Institutionalismus die Auffassung, daß die verschiedenen politischen Akteure ihre Interessen an den strategischen Möglichkeiten ausrichten und mit institutionellen Anreizen, Einschränkungen und Ressourcen so rational wie möglich verfolgen. Da der politische Institutionalismus jedoch einer induktiveren Methodologie folgen will, versucht er, Interessen und Identität dieser Akteure durch historisch vergleichende Forschung zu identifizieren, und nicht durch deduktiv geleitete, aber empirisch leere Modelle. Ein Jahrzehnt institutioneller Analyse hat eine Reihe von Untersuchungen darüber hervorgebracht, wie »staatliche Traditionen« und »politische Hinterlassenschaften« in einem Land die späteren politischen Entscheidungen beeinflussen (Skocpol 1984; Skowronek 1982), sowie mehr komparativ ausgerichtete Studien über die unterschiedlichen Reaktionen von Ländern, die sich denselben externen Zwängen gegenüber sehen (Katzenstein 1978; Hall 1986; Scharpf 1991).

Der politische Institutionalismus betont die »pfadabhängigen« Folgen oder die »festgeschriebenen« Auswirkungen politischer Hinterlassenschaften, die den Bereich der nachfolgend möglichen Entscheidungen einschränken. Die institutionelle Unbeweglichkeit wird treffend von Stephen Krasner beschrieben: Der Bereich der möglichen Optionen, die den politischen Entscheidungsträgern zu jedem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, ist eine Funktion der institutionellen Möglichkeiten, die zu einem früheren Zeitpunkt – möglicherweise in Reaktion auf gänzlich andere Umstände – eingerichtet wurden (nach Krasner 1988: 67).

Institutionen und ihre Folgewirkungen können ohne Verständnis des historischen Zusammenhangs nicht hinreichend beurteilt werden. Es stimmen jedoch nicht alle politischen Institutionisten Krasner darin zu, daß politischer Wandel, so er stattfindet, nicht so sehr durch die gegenwärtigen politischen Prioritäten unter bestehenden Machtverhältnissen, sondern überwiegend durch die Auswirkungen der Pfadabhängigkeit erklärt werden sollte, die das zur Verfügung stehende Repertoire heute möglicher Reformen wesentlich einschränken. Die Betonung von Isomorphismus, Pfadabhängigkeit

und Unbeweglichkeit sind sowohl die Stärke wie auch die Schwäche dieses Ansatzes.

Die Kernaussage, daß »Geschichte einen Unterschied macht«, ist von großer Bedeutung. Sie ist die Grundlage für das Verständnis des »Festschreibungseffekts« in politischen Abläufen. Zweifellos sind Institutionen widerstandsfähige Einheiten, die nicht nach Belieben und sofort verändert werden können, jedoch sollte die Kontinuität in Zeit und Raum auch nicht übertrieben werden. Untersuchungen in der Tradition des politischen Institutionalismus weisen oft eine »krypto-deterministische Verzerrung« (Mayntz/Scharpf 1995: 45) auf. Dies hat viele Wissenschaftler dieser Prägung dazu geführt, die Bedeutung solcher Elemente wie Intentionalität, Voluntarismus, Fehlbeurteilung und erratisches Verhalten der politischen Akteure herunterzuspielen. Dadurch bleiben auch Theorien politischen Wandels eher unterentwickelt. Institutioneller Wandel erhält so einen episodischen Charakter: nach langen Zeiten der Stabilität entsteht Wandel aus den akkumulierten Fehlanspassungen bestehender Institutionen an Veränderungen der externen oder internen Bedingungen. Krasner behauptet, daß Institutionen sich an sogenannten »kritischen Wegscheidungen« (»critical junctures«) verändern, in Zeiten des Übergangs, wenn die externen Herausforderungen eine kritische Menge überschreiten. In solchen Momenten werden die vorhandenen Routinen in Frage gestellt, und es entwickelt sich ein Kampf über einen grundlegenden Wandel der Spielregeln (Krasner 1988: 67–69). Andererseits stützen sich die politischen Entscheidungsträger unter stabilen Bedingungen stark auf die bestehenden institutionellen Arrangements und nehmen nur an den Rändern minimale Anpassungen vor, um den Veränderungen in der Welt um sie herum gerecht zu werden. Kurz gesagt, nur in den seltenen Momenten revolutionärer Krisen kann die Politik Institutionen überwinden anstatt umgekehrt.

Institutionen oder Spielregeln zeichnen vor, welche Entscheidungsmöglichkeiten politische Entscheidungsträger haben, indem sie ihnen das »Repertoire legitimerter und routinierter politischer Antworten« zur Verfügung stellen (Scharpf 1987). Wie gut es ihnen gelingt, Probleme zu lösen und den Kurs der Politik zu bestimmen, hängt von diesem Repertoire ebenso ab wie von den Motivationen, Präferenzen, strategischen Zielen, Machtressourcen, Positionsinteressen, kollektiven Identitäten und den kognitiven Kapazitäten, die es ihnen ermöglichen, die Komplexität der Situation, in der sie sich befinden, zu verstehen. Die Frage, wie politische Entscheidungen auf die politische Performanz einwirken, kann nicht beantwortet werden, indem nur die institutionellen Merkmale in den Mittelpunkt gestellt werden.

Weil es nicht plausibel erscheint, daß eine spezifische Gruppierung von Institutionen immer ein spezifisches Politikergebnis bevorzugt – unabhängig von den Präferenzen und Motivationen der beteiligten politischen Akteure und den exogenen Veränderungen in ihrem Umfeld – schlagen Mayntz und Scharpf (1995) eine mehr die Intentionen berücksichtigende Perspektive vor, die sie »akteurzentrierten Institutionalismus« nennen: Akteurzentrierter Institutionalismus ist dadurch gekennzeichnet, daß er den strategischen Handlungen und Interaktionen zielgerichteter Individuen und Institutionen das gleiche Gewicht gibt wie den ermöglichenden, begrenzenden und formenden Auswirkungen gegebener (aber variabler) institutioneller Strukturen und institutioneller Normen (vgl. auch Scharpf 1997).

Vom Standpunkt eines »akteurzentrierten Institutionalismus« wird institutioneller Wandel also durch zwei Faktoren eingeschränkt: zum einen durch die von den Akteuren gewünschte Politik, und zum anderen durch die existierenden Institutionen, die den verfügbaren Raum für machbaren institutionellen Wandel umgrenzen, wie er von den strategischen Akteuren gewählt worden ist. Obwohl die Ursprünge der heutigen Spielregeln historisch von den gegenwärtigen politischen Entscheidungsträgern getrennt sind, sollte sich die Forschung mehr auf die Arten der Anreize, Risiken, Gelegenheiten und Zwänge konzentrieren, die diese Regeln den politischen Entscheidungsträgern vorgeben, wenn sie die institutionellen Wirkungen vergangener Institutionen auf die heutigen politischen Prozesse und Politikergebnisse verstehen will.

Unter der Perspektive eines »akteurzentrierten Institutionalismus« lassen sich drei Gründe erkennen, warum privilegierte Akteure an gegebenen Regeln festhalten möchten und institutionelle Reformen bekämpfen: versunkene Kosten, Unsicherheit und politischer Konflikt (Genschel 1997). Gewöhnlich entstehen beträchtliche Gründungskosten; institutionenspezifische Investitionen, die zu einem formativen Moment in der Vergangenheit getätigt worden sind, lassen jede Veränderung für die Akteure kostspielig werden. Außerdem ist solcher Wandel mit Unsicherheiten behaftet; Akteure wissen, wie die Regeln zu spielen sind, in deren Rahmen sie sich historisch entwickelt haben, und verteidigen diese oft, auch wenn die politischen Ergebnisse, die mit ihnen erzielt werden können, suboptimal bleiben (Crouch 1995). Im Laufe der Zeit kann ein bestimmtes institutionelles Arrangement, das mit einem bestimmten Entscheidungsstil verbunden ist, zwar nicht zu einer unabhängigen Vorbedingung zur Erreichung bestimmter politischer Ziele werden, aber zu einem gewünschten Produkt von Politik mit eigener Lebensberechtigung. Manchmal geben politische Akteure, so Crouch, einem beliebten

Mittel zur Erreichung gewünschter Ziele eine höhere Priorität als den inhaltlichen Zielen selbst, weil die letzteren in sich unsicher sind. Genschel argumentiert, daß angesichts eines hohen Grades von Unsicherheit und Risiko die Akteure lieber bei ihren alten Institutionen bleiben, selbst wenn es denkbare bessere Alternativen gibt. Anders ausgedrückt: es muß viel schlimmer werden, bevor es besser und zielgerichteter Wandel eine machbare Möglichkeit werden kann. Und schließlich führt unter dem gegebenen distributiven Verzerrungseffekt institutioneller Wandel unweigerlich zu politischen Konflikten. Wo der politische Einsatz hoch ist, wird eine risikounwillige politische Elite zusammen mit ihrer Klientel jeder institutionellen Reform starken Widerstand entgegensetzen. Wie bereits festgestellt, beherrscht diese Idee von Institutionen als »immovable movers« (Genschel 1997: 44) besonders die Diskussion um die Reform des Sozialstaates.

3.2 Institutioneller Wandel und politisches Lernen

Pfadabhängigkeit bezieht sich auf historische Bedingtheit, nicht notwendig auf politische Unbeweglichkeit. Zweifellos trägt die Gefahr versunkener Kosten, von Unsicherheit und politischem Konflikt zu politischer Unbeweglichkeit bei, aber wir stimmen hier Genschel zu, daß Anpassung auch ohne Destruktion möglich ist. Er identifiziert zwei Quellen von Wandel, die die vorherrschenden Spielregeln grundsätzlich intakt lassen: Ausbesserung und Transposition. Im ersten Fall werden exogene Zwänge abgeleitet, indem etablierte Institutionen durch zusätzliche Regeln und Verfahren ergänzt werden, die die Engpässe im vorhandenen institutionellen Format überwinden helfen sollen. Im zweiten Fall wird eine Institution, die ursprünglich zur Bewältigung ganz bestimmter Bedingungen eingerichtet worden war, für ganz andere Zwecke eingesetzt. Ursprünglich als Mittel für einen begrenzten Zweck ins Leben gerufen, können Institutionen sich allmählich zu allgemeineren Verfahrensregeln hin entwickeln, die für einen weiter gesteckten Bereich politischer Probleme geeignet sind. Neue Probleme werden mit alten verbunden, und Institutionen, die alte Probleme angemessen bewältigt haben, werden transponiert, um neue in Angriff zu nehmen.

In der Geschichte der Niederlande ist die Beilegung der Schulfrage durch die »Pazifizierung von 1917«¹ ein entsprechendes Beispiel (Lijphart 1968).

1 Es ging bei dieser gesellschaftlichen Auseinandersetzung um die Frage, ob die im Grund-

Die Bedeutung dieses Abkommens liegt darin, daß als allgemeine Verfahrensregel eine Beteiligung der verschiedenen »Säulen« der Gesellschaft an Entscheidungen in verschiedenen anderen Politikbereichen folgte. Wichtige öffentliche Programme in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und sozialer Wohnungsbau wurden aufgeteilt und an die verschiedenen kulturellen »Säulen« vergeben, aus denen die holländische Gesellschaft sich aufbaut. Einmal formalisiert und zur Routine geworden, ermöglichten Konkordanzdemokratie und Säulenstruktur der Gesellschaft einen Spill-over-Prozeß von der politischen Arena in die Sphäre der Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Auf ähnliche Weise können Veränderungen im Machtgleichgewicht eine Situation schaffen, in der die bestehenden Institutionen in den Dienst neuer Interessen gestellt werden, die die Spielregeln kreativ zu nutzen verstehen. Wir werden einige Beispiele für solches Ausbessern in unseren Fallstudien vorführen. Allgemein formuliert lautet unsere Hypothese, daß politische Akteure sich eher entscheiden werden, Institutionen mit neuen Strukturen »auszubessern« oder sie so lange wie möglich in neue Funktionen zu transponieren, als sich dem äußerst unsicheren Ergebnis eines vollständigen Umbaus von Institutionen auszusetzen, weil Ausbessern und Transponieren weniger Kosten verursacht, weniger Risiken in sich birgt und politisch weniger umstritten ist. Es mag sicherlich sein, daß diese Strategien institutioneller Anpassung langfristig zu einer unbefriedigenden Performanz führen und den Wunsch nach einer grundlegenden institutionellen Veränderung doch nicht beseitigen.

Ein besonders subtiles Verständnis institutionellen Wandels zeigt sich in Peter Halls Arbeiten. Zwar stimmt Hall Krasner darin zu, daß institutioneller Wandel typischerweise einen unebenen Verlauf nimmt, aber er betont den Grad, in dem Reformen von einem Prozeß gesellschaftlichen Lernens begleitet werden. Demzufolge gibt es neben einem »Wettbewerb um Macht« auch ein »Durchspielen von Ideen« (Hall 1989, 1992, 1993). Hall bezieht sich auf die Idee politischen Lernens von Hugh Heclo, auf die Prozesse des »Sich-ein-Bild-Verschaffens« (»puzzling«) und des »Mit-Macht-Ausstattens« (»powering«), die die politischen Akteure durchlaufen. Heclos oft zitierte Formulierung lautet sinngemäß:

Politik sucht ihre Quellen nicht nur in Macht, sondern auch in Ungewißheit – Menschen fragen sich kollektiv, was zu tun ist. Das Auffinden eines gangbaren

gesetz garantierte Religionsfreiheit soweit reichen müßte, auch von religiösen Einrichtungen betriebene Schulen öffentlich zu finanzieren, was 1917 positiv beschieden wurde.

Weges schließt ein, zu lokalisieren, in welche Richtung die Vektoren des politischen Drucks drängen. Regierungen üben nicht nur Macht aus, sie verschaffen sich auch ein Bild. Politik ist eine Form, sich kollektiv ein Bild über die Ziele einer Gesellschaft zu verschaffen; Wissen und Entscheiden gehören dazu. Politische Interaktion setzt einen Prozeß gesellschaftlichen Lernens in Gang, der sich in der Politik ausdrückt. (Nach Heclo 1974: 305–306)

Laut Heclo und Hall entwickeln viele Untersuchungen institutionellen Wandels kein umfassendes Bild der Art und Weise, in der Ideen in den politischen Prozeß Eingang finden. Außerdem weicht Hall von der vorherrschenden staatszentrierten Perspektive des politischen Institutionalismus ab und schließt in seine Analyse gesellschaftliche Entwicklungen außerhalb des Staates mit ein. Damit versucht er, den Fluß der Ideen zwischen der Sphäre des Staates und der Sphäre der Gesellschaft in einem Vorgang zu verbinden, den er »gesellschaftliches Lernen« nennt. Er definiert dieses Lernen als bewußten Versuch, in Reaktion auf vergangene Erfahrungen und neue Informationen Ziele oder Techniken von Politik anzupassen. Lernen hat stattgefunden, wenn politischer Wandel das Ergebnis eines solchen Prozesses ist (Hall 1993: 278).

Lernen findet statt, wenn politische Entscheidungsträger ihr kognitives Verständnis politischer Entwicklungen überarbeiten und die politische Praxis auf der Basis von Kenntnissen, die aus der Vergangenheit gewonnen wurden, anpassen. Ganz allgemein setzt jedes Konzept von Lernen voraus, daß einerseits eine kognitive Interpretation von Erfahrungen – hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt von Erfolg oder Mißerfolg – vorgenommen wird. Andererseits ist Lernen, ganz praktisch, auf verbesserte Performanz gerichtet. In Halls Vorstellung wird politisches Lernen von Fehlschlägen vorangetrieben und davon, daß solche Mißerfolge eine Gelegenheit für neue politische Koalitionen schaffen, die alternative Ideen auf die politische Agenda setzen. In Übereinstimmung mit Heclo betont er, daß politische Weiterentwicklung sowohl intellektuelles Nachdenken darüber verlangt, was unter Bedingungen von Unsicherheit und begrenzter Rationalität zu tun ist, als auch die Anwendung von Macht bei konkurrierenden Interessenlagen.

In Halls Verständnis vom politischen Entscheidungsprozeß spielen drei zentrale Variablen eine Rolle: die grundsätzlichen Ziele in einem spezifischen politischen Bereich; die Techniken oder Instrumente, die zur Erreichung dieses Ziels benutzt werden, und der genaue Einsatz dieser Instrumente. Diese drei Elemente zusammen definieren, was er politisches Paradigma nennt. Die Ideen, die in einem politischen Paradigma Gestalt annehmen, haben laut Hall einen Status, der unabhängig von Institutionen ist. Er

vertritt die Meinung, daß politische Entscheidungsprozesse ebenso durch eine spezifische Reihe von Ideen strukturiert werden können wie durch eine spezifische Gruppe von Institutionen. Ideen heißt in diesem Zusammenhang: programmatische Feststellungen über Ursache und Wirkung spezifischer politischer Probleme in Verbindung mit einer politischen Theorie oder Methode, wie diese Kausalbeziehungen zu beeinflussen und die politischen Probleme zu lösen sind. Wenn die grundlegenden Ziele und die Annahmen über Ursache und Wirkung als gegeben angenommen werden, ist ein politisches Paradigma solide in den Praktiken verankert, die Prioritäten, Inhalte, Institutionen und politische Instrumente miteinander verbinden.

Ebenso wie viel institutionelle Unbeweglichkeit, gibt es in der politischen Welt auch viel intellektuelle Unbeweglichkeit. Politische Akteure – Individuen – sind notorisch unwillig, ihr kognitives Verständnis der Welt aufzugeben. Ideen, die sich mit den gegenwärtigen politischen Praktiken und der akzeptierten Doktrin vereinbaren lassen, haben einen beträchtlichen Vorteil gegenüber nicht ausprobierten Vorschlägen, die auf unkonventionellen Ideen beruhen. Selbst wenn neue politische Ideen durch Theorien gestützt werden, fehlt ihnen unweigerlich die empirische Überprüfung.

Halls Frage lautet, ob Prozesse gesellschaftlichen Lernens in inkrementellen Schritten vorangehen oder durch die Art von »punktuellen Equilibrium« gekennzeichnet sind, das die meisten institutionalistischen Konzepte politischen Wandels voraussetzen. Angeregt durch die Arbeiten von Thomas Kuhn nimmt Hall eine analytische Unterscheidung zwischen drei Ebenen politischen Lernens vor, die er als Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung bezeichnet. Wandel erster und zweiter Ordnung wird mit Perioden »normaler Wissenschaft« verglichen, wenn das bestehende politische Paradigma erklärt, was es zu erklären behauptet, und politische Prozesse hauptsächlich technisch ablaufen. Wandel dritter Ordnung, in dem die gesamte Grundlage, Ziele und Zwecke der Politik neu formuliert werden, wird mit einer Kuhnschen »wissenschaftlichen Revolution« verglichen.

Wandel erster Ordnung umfaßt nicht mehr als kleinere Anpassungen in der genauen Einstellung der vorhandenen Politikinstrumente. Diese rein technischen Anpassungen werden vorgenommen, um die Richtung der Politik fortzuführen. Die normative Legitimität der grundlegenden Ziele und die kognitive Angemessenheit der bestehenden politischen Theorie werden nicht in Frage gestellt. Als Folge zeigt sich politische Entwicklung bei einem inkrementellen Wandlungsprozeß in der Einrichtung der politischen Instrumente. Wenn die kleineren Anpassungen keinen Erfolg zeitigen, stehen die Instrumente selbst zur Disposition. Wandel zweiter Ordnung ist durch eine

Art Umrüstung und die Einführung neuer politischer Techniken gekennzeichnet. Wandel dritter Ordnung ist in Halls Verständnis gesellschaftlichen Lernens der radikalste Schritt – ein vollständiger Wechsel in der Hierarchie der Ziele und der Art der Instrumente, die zur Steuerung der Politik eingesetzt werden (Hall 1993: 284). Wie Kuhn vertritt auch Hall die Auffassung, daß einem Paradigmenwechsel häufigere und intensivere Anormalitäten im bestehenden politischen Paradigma vorausgehen. Die politischen Akteure geraten unvermeidlich in einen hochpolitisierten, uneingeschränkten Kampf über die richtigen politischen Ziele und Instrumente. Zu solchen Zeiten radikalen Wandels treten neue und ungeprüfte Ideen in Wettbewerb um Macht und Aufmerksamkeit.

Wandel erster und zweiter Ordnung findet laut Hall gewöhnlich innerhalb relativ geschlossener Netzwerke statt. Wandel dritter Ordnung, der eine wirklich entscheidende Abweichung von den früheren politischen Zielen zugunsten ungeprüfter Alternativen bedeutet, ist ein ganz seltenes Ereignis, das mit großer Wahrscheinlichkeit von einem Machtwechsel begleitet sein wird. Die politischen Prozesse, die zu einem Wandel dritter Ordnung führen, beschränken sich niemals auf die Gemeinschaften der herrschenden politischen Eliten.

Ein Beispiel für Wandel dritter Ordnung ist der Umschwung in Großbritannien in den siebziger Jahren von einer keynesianischen zu einer monetaristischen makroökonomischen Politik. Hall zeichnet den Kampf zwischen diesen zwei im Wettbewerb miteinander stehenden Wirtschaftsparadigmen nach, die auf einem sehr unterschiedlichen Verständnis davon beruhen, wie eine Volkswirtschaft funktioniert. Die Zurückweisung des Keynesianismus und Übernahme des Monetarismus beruhte letztendlich auf den sich verdichtenden Hinweisen, daß fiskalischer Aktivismus die Stagflationskrise verschärft. Soziale Kräfte neben der politischen Elite, insbesondere die Medien, die selbst in den Wahlkampf zwischen Labour und Konservativen verwickelt waren, führten den politischen Diskurs über den Staat und die politischen Parteien hinaus. Die Streikwelle in dem berühmten »winter of discontent« 1978 verlieh der Debatte das notwendige »Gefühl der Dringlichkeit«. Das Wahlergebnis von 1989 ermöglichte Thatcher schließlich, einen vollständigen Wechsel des makroökonomischen Paradigmas durchzusetzen.

Für unseren empirischen Fall ist Halls Verständnis der Dynamik institutionellen Wandels ein verlockender konzeptueller Rahmen. Für die Niederlande sind die Arbeitslosenkrise zu Beginn der achtziger Jahre, der am Machbaren orientierte Ansatz der Mitte-Rechts-Koalition unter Lubbers und das Zentrale Abkommen von 1982, in dem die Dachverbände von Gewerk-

schaften und Arbeitgebern einer Verbesserung der Gewinne als Vorbedingung für Investitionen und Arbeitsplätze Vorrang einräumten, richtigerweise als ein wesentlicher »Umschwung in Politik und Mentalität« und der Beginn einer neuen Ära in der holländischen Sozial- und Wirtschaftspolitik beschrieben worden. Nach Halls Standards war dies fast ein Wandel dritter Ordnung, ein Wechsel in der »Hierarchie der Ziele«, allerdings nicht im Instrumentarium, das zur Steuerung der Politik eingesetzt wurde. Der Wandel kam nicht von außerhalb der relativ geschlossenen Netzwerke aus Gewerkschaftsführern, Arbeitgebern, Regierungsvertretern und ihren Ratgebern. Er verlieh den gemeinsamen Institutionen konzertierter Aktion neues Leben anstatt sie zu zerstören oder umzustrukturieren – insbesondere der Stiftung für Arbeit, in der seit 1945 Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammenarbeiten und das Abkommen von 1982 ausgearbeitet, das später als der Höhepunkt einer neuen Ära konsensorientierten Korporatismus wiederentdeckt wurde.

Unser Fall »Holland« zeigt, wie wir glauben, die Grenzen zweier, empirisch miteinander in Verbindung stehender Dimensionen von Halls analytischem Rahmen. Sein Verständnis der Entwicklung von einem Wandel zweiter zu einem Wandel dritter Ordnung enthält noch Elemente von Krasners nicht durchdachter und kruder Logik, daß »Institutionen die Politik bestimmen« bis »die Politik die Institutionen bestimmt« (Thelen/Steinmo 1992). Paradigmatisches gesellschaftliches Lernen entwickelt sich außerhalb einer intellektuell unbeweglichen politischen Elite und gewinnt nur dann politischen Einfluß, wenn es einen radikalen Wechsel im politischen Machtgleichgewicht gibt (Hall 1993: 280–281). Diese Generalisierung, die er aus seiner hervorragenden Analyse der Thatcherschen Revolution entwickelt, ist jedoch voreilig, da sie möglicherweise nicht auf politisch-institutionelle Kontexte paßt, die sich vom pluralistischen und »Winner-takes-all«-System Großbritanniens unterscheiden.

Obwohl Hall zu Recht davor warnt, eine zu rigide Unterscheidungslinie zwischen Staat und Gesellschaft zu ziehen, wenn die Dynamik des gesellschaftlichen Lernens – insbesondere im Hinblick auf den Übergang vom Wandel zweiter zum Wandel dritter Ordnung – verstanden werden soll, bleibt seine empirische Analyse sehr staatsorientiert. Dies kann nicht überraschen, da in dem politischen System Großbritanniens, in dem zwei Parteien um die absolute Mehrheit im Parlament konkurrieren, eine ernste Krise ihren Ausdruck unweigerlich in parteipolitischem Zweikampf findet (Lijphart 1984). Einmal an der Macht, kann eine britische Regierung, ausgestattet mit einem hohen Grad exekutiver Macht und administrativer Autonomie, eine radikale Kehrtwende von der Politik ihrer Vorgänger vollziehen, so sie das

will. In einem politischen System, das nach dem Prinzip der proportionalen Repräsentation funktioniert und auf Mehr-Parteien-Regierungen angewiesen ist, ist ein wahrhaft radikaler Wandel viel schwieriger zu erreichen.

Die Wahrscheinlichkeit bahnbrechender Reformen wird in der Institutionentheorie manchmal mit der Zahl der Vetopunkte in der Entscheidungskette gleichgesetzt, an der politische Entscheidungen von der Zustimmung verschiedener Akteure abhängig sind: Parlamente, Interessenverbände, subnationale Regierungen und die Öffentlichkeit über Referenden (Tsebelis 1990; Immergut 1992). In dieser Denkweise sind zentralisierte Hierarchien in einer günstigen Position, bahnbrechenden institutionellen Wandel zu initiieren. Je solider und haltbarer die parlamentarische Mehrheit, desto stärker die Konzentration der exekutiven Macht, desto größer die Autonomie einer gewählten Regierung und folglich desto wahrscheinlicher umfassender Wandel. Im Gegensatz dazu sind Konkordanzdemokratien, die auf niedrigen Zugangsschwellen für die Parteien und weniger stabilen Koalitionsregierungen beruhen, mit einer Vielzahl von Vetostationen in der Entscheidungskette konfrontiert; daher kann erwartet werden, daß sie bei der Durchsetzung von Reformpolitik auf große Schwierigkeiten stoßen. Wenn all diese Möglichkeiten, politischen Wandel zu blockieren, in Betracht gezogen werden, muß institutioneller Wandel in einem Land wie den Niederlanden um so mehr verwundern. Insbesondere wenn zusätzlich zu den konkordanzdemokratischen Spielregeln Koalitionsregierungen auf Konsensbildung mit Interessengruppen in verschiedenen Politikbereichen angewiesen sind, was der ohnehin schon großen Zahl von Vetostationen in der Entscheidungskette noch weitere hinzufügt.

Wir sollten den besonderen Status und die Rolle berücksichtigen, die Interessengruppen innerhalb und außerhalb des politischen Entscheidungsprozesses spielen. Das Zusammenspiel von Regierung und Interessengruppen ist das zentrale Thema in den Forschungsbereichen Pluralismus, Korporatismus, politische Netzwerke und Gemeinwesen. Wir haben insbesondere bei den Untersuchungen Piersons gesehen, daß in einer liberalen Demokratie das Schicksal von Reformen des Sozialstaates zu einem großen Teil in den Händen von Interessengruppen liegt, die Reformvorschläge durch ihr Veto verhindern können. Es wird nicht die Möglichkeit in Betracht gezogen, daß unter besonderen institutionellen Bedingungen Interessengruppen aus Fehlern lernen und selbst unter dem Eindruck stehen könnten, daß die Dinge dringender besser und Reformen auch gegen die kurzfristigen Interessen ihrer Klientel unterstützt werden müssen. In Halls empirischer Betrachtung der Kehrtwende in der britischen Wirtschaftspolitik werden die Beiträge von

Interessengruppen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zum gesellschaftlichen Lernprozeß darauf beschränkt, daß sie die politische Debatte am Rand der Entscheidungsarena belebt und inspiriert haben; ihre Fähigkeit, zu lernen und einen Wandel dritter Ordnung aktiv herbeizuführen, wird ignoriert. Dies mag für den historischen Fall, den Hall analysiert hat, wahrscheinlich zutreffen, aber ist dies auch im holländischen Fall richtig, der mit umfassenden, quasi-monopolistischen Interessenverbänden und korporatistischen Institutionen ausgestattet ist?

Wie Hugh Heclo und Peter Hall glauben wir, daß »Sich-ein-Bild-Verschaffen« und »Mit-Macht-Ausstatten« wichtige Dimensionen gesellschaftlichen Lernens und politischen Wandels sind. Es ist daher für die Analyse unseres holländischen Falls sehr wichtig, das Zusammenspiel von »Sich-ein-Bild-Verschaffen« und »Mit-Macht-Ausstatten« für ein politisches Umfeld zu spezifizieren, in dem Interessenverbände öffentliche Verantwortung übernehmen. Das bedeutet für die theoretische Analyse gesellschaftlichen Lernens in einer korporatistischen politischen Einheit, daß Arbeitsteilung und Teilung der Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Interessenverbänden als institutionelle Variable in unsere Analyse institutionellen Wandels und politischen Lernens eingehen müssen. Im nächsten Kapitel werden wir entwickeln, wie dies auszusehen hätte.

Kapitel 4

Politisches Lernen im Korporatismus

4.1 Die Rückkehr des Korporatismus

Die korporatistische Literatur der siebziger und achtziger Jahre hat einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, die Forschung über die Rolle von Institutionen wiederzubeleben, die in kapitalistischen Demokratien zwischen Staat und Markt agieren. Mitten in den angeblich unregierbaren siebziger Jahren fanden sich empirische Belege für die Hypothese, daß eine moderne Marktwirtschaft – so es ihr gelang, die Interessen von Gewerkschaften und Unternehmen in die Entwicklung und Durchsetzung von öffentlicher Politik zu integrieren – die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Tumulte, die sich vom Ende der sechziger bis zum Ende der siebziger Jahre ereigneten, erfolgreich bewältigen konnte (vgl. die von Schmitter und Lehmbruch herausgegebene Aufsatzsammlung 1979; Lehmbruch/Schmitter 1982; Goldthorpe 1984; der Beitrag von Streeck 1984). Diese Autoren behaupten, daß die Fähigkeit fortgeschrittener Industriegesellschaften, soziale Konflikte zu lösen und die wirtschaftliche Leistung zu verbessern, von einer institutionellen Infrastruktur abhängt, die die gesellschaftlichen Interessen von Arbeit und Kapital in die nationale Wirtschaftspolitik mit einbezieht. Insbesondere während der siebziger Jahre wurde tripartistische Einkommenspolitik als fast unentbehrliches Instrument des Krisenmanagements betrachtet. Nach der zweiten Ölpreiskrise schien jedoch mit dem Aufkommen des Neoliberalismus der Korporatismus seine Grundlagen zu verlieren; einige seiner Vorzeigestaaten gerieten in ernste monetäre und fiskalische Probleme, und die Arbeitslosigkeit stieg in unerwartete Höhen.

Für das plötzliche Ableben des Korporatismus in den achtziger Jahren sind eine Reihe von Erklärungen angeboten worden. Zentralisierte Einkommenspolitiken waren gegen Ende der siebziger Jahre fast überall in Europa in Schwierigkeiten (Flanagan, Soskice/Ulman 1983; Visser 1990). Einige

Autoren waren schon so weit, das »Ende des organisierten Kapitalismus« vorherzusagen (Lash/Urry 1987). Und die Forschung im Bereich der Arbeitsbeziehungen entdeckte die »Herausforderung der Flexibilität« (Baglioni/Crouch 1990) und mußte feststellen, daß der Druck in Richtung auf Dezentralisierung und Liberalisierung nur schwer mit einem korporatistischen Ansatz zu vereinbaren war (Locke/Kochan/Piore 1995). Eine neue Generation von Forschern aus dem Bereich der Wirtschafts- und Industriosozologie maß dem grundlegenden Wandel in der Organisation der Produktion große Bedeutung zu: weg von der fordistischen, standardisierten Massenproduktion hin zu einer flexiblen, qualitätsorientierten und diversifizierten Produktionsmethode, die sich auf mikroelektronische Technologien und verstärkte Vergabe von Zulieferverträgen stützt (Boyer 1988; Piore/Sabel 1984; Sorge/Streeck 1988). Unter besonderer Berücksichtigung der Veränderungen in den internen Arbeitsmärkten hat Esping-Andersen (1993) neben anderen die Auffassung vertreten, daß die strukturelle Zunahme von atypischen Beschäftigungsmustern, die der säkularen Transformation der traditionellen Familie und der Individualisierung der Lebensstile in den Wohlfahrtsstaaten nachfolgten, eine viel zu heterogene Arbeitnehmerschaft hervorgebracht hat, als daß korporatistische Repräsentation und kollektive Vereinbarungen noch effektiv sein könnten. Indem sie das historische Zusammentreffen von keynesianischer makroökonomischer Intervention mit dem Erfolg korporatistischer Regulierungsmuster herausstellten, haben einige Politikwissenschaftler schließlich die Position vertreten, daß die durchgreifende Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte in den achtziger Jahren die politischen Handlungsspielräume der nationalen Regierungen radikal eingeschränkt hat, durch den Einsatz fiskalischer und monetärer Maßnahmen Vollbeschäftigung im Austausch gegen gesellschaftliche Lohnzurückhaltung anzubieten (Scharpf 1991).

Der Korporatismus ist tot, lang lebe der Korporatismus! (Schmitter 1989). Der Korporatismus spielt weiterhin eine wichtige Rolle, auch unter Bedingungen intensivierten internationalen Wettbewerbs und abnehmenden nationalen Einflusses auf die Wirtschaftspolitik (»Globalisierung«), aber – wie wir in unserer holländischen Fallstudie zeigen werden – auf neue Art und Weise, die von den Autoren, die Korporatismus mit Keynesianismus gleichgesetzt haben, nicht vorausgesehen wurde. Sicherlich ist der Angebotskorporatismus begrenzter und mehr von generalisiertem Vertrauen und Konsens in den Unternehmen, Netzwerken und Interessenverbänden abhängig als die keynesianischen Strategien der Lohnzurückhaltung, der Nachfragesteuerung und der umverteilenden Sozialpolitik. Diese konnten von oben, von einer

kleinen Elite aus politischen Führern und Technokraten, ausgehandelt und gesteuert werden, sogar auf die Gefahr hin, in Konflikt mit der Mitgliedschaft zu geraten. In den Volkswirtschaften der neunziger Jahre muß der Korporatismus, wenn überhaupt, in den Mikrowelten von Tausenden kleinen Verhandlungen in Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Behörden funktionieren (Regini 1995 und unser Kapitel 5).

Außerdem hat es den Anschein, daß die Europäisierung ein wichtiger Faktor ist, wenn es um die Rückkehr des korporatistischen Ansatzes auf der nationalen Ebene geht. In einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten, so in Österreich, Irland, Italien, den Niederlanden, Portugal und neuerlich auch in Spanien, scheint das Aushandeln von bi- oder tripartistischen Verträgen über Lohnzurückhaltung, Arbeitsmarktflexibilität und Beschäftigung durch den Vertrag von Maastricht und die daran anschließende Entscheidung ausgelöst worden zu sein, daß die Mitgliedsstaaten bis 1997 eine Reihe von Konvergenzkriterien erfüllen müssen, wenn sie sich für die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion qualifizieren und der gemeinsamen europäischen Währung zu Anfang des nächsten Jahrhunderts beitreten wollen. Zwar konzentrieren sich alle neuen Sozialpakte auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, aber sie zielen auch, vielleicht überraschenderweise, auf eine Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die Konvergenzkriterien für die Staatshaushalte verlangen eine Kürzung der Sozialausgaben und bremsen die Erwartungen und Ansprüche vieler *drois acquis*, die von den Gewerkschaften repräsentiert werden. Dies scheint das Bedürfnis der europäischen Staaten erneuert zu haben, kooperative Lösungen mit einem positiven Gesamtergebnis zu suchen und zu finden, um die Zustimmung jener Schlüsselgruppe zu erhalten, die in der Position wäre, die Sparpolitik und Anpassungsbemühungen, auf die sie für die Zukunft gesetzt haben, aus der Bahn zu werfen. In den achtziger Jahren mußten die Gewerkschaften die bittere Lektion des Thatcherismus lernen und entdecken, daß eine Politik des Widerstands die Macht der Gewerkschaften dahinschwinden lassen kann. In den neunziger Jahren konnten die europäischen Regierungen jedoch nicht übersehen, daß eine Politik des Zwangs, wie sie 1994 von Berlusconi und seiner Mitte-Rechts-Regierung in Italien und ein Jahr später von Chirac und Juppé in Frankreich versucht wurde, massive soziale Unruhen hervorrufen kann, die die Reformbemühungen und die vielversprechenden Wahlchancen zu ruinieren drohen.

4.2 Korporatismus, Staat und Gesellschaft

Die Korporatismusforschung hat ihre institutionellen Argumente auf zwei Schlüsselvariablen konzentriert: auf die administrativen Strukturen des Staates auf der einen und die organisatorischen Merkmale und Machtressourcen der Interessenverbände auf der anderen Seite. Korporatistische Steuerung setzt voraus, daß der Staat imstande und willens ist, die politische Macht mit funktional organisierten Interessenverbänden in der Gesellschaft zu teilen, und die Interessenverbände wiederum fähig und willens sind, im Austausch für politischen Einfluß ihre Mitglieder zu mobilisieren. In den achtziger Jahren konzentrierte sich die Forschung hauptsächlich auf die »gesellschaftszentrierten« Merkmale der funktionalen Interessen von Arbeit und Kapital. Insbesondere von den sogenannten »umfassenden Organisationen«, die breit und zentralisiert angelegt sind, wurde angenommen, daß sie aus sich heraus verantwortliche Strategien kollektiven Handelns verfolgen, die mit den staatlichen Zielen der Vollbeschäftigung und Preisstabilität korrespondieren (Bruno/Sachs 1985; Calmfors/Drifill 1988; Lange/Garrett 1985; Olson 1982; Visser 1990).

In neueren Untersuchungen hat sich eine »staatszentrierte« Perspektive des Korporatismus erneut zu Wort gemeldet, die auf der Bedeutung und Vielfalt der staatlichen und administrativen Traditionen Europas besteht (Crouch 1993; Lehbruch 1992). Colin Crouch stellt fest, daß die jeweiligen historisch gegebenen Staatstraditionen wichtige Auswirkungen auf den Charakter der (Selbst-)Organisation der Gesellschaft und die Entwicklung der jeweiligen Muster der Interessenvermittlung gehabt haben. Da in Europa der Prozeß der Staatswerdung historisch der Entwicklung und Mobilisierung vieler sozialer Konfliktlinien, insbesondere der Klassenauseinandersetzungen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, vorausgegangen ist, haben Staatstraditionen in der Tat den politischen und rechtlichen Rahmen für die Repräsentation und Mobilisierung organisierter Interessen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände definiert. Sie haben die Zugangswege zur Teilnahme an der politischen Gewalt eröffnet oder verschlossen. Dies hatte wiederum Folgen für die Definition der Interessen und Strategien von Interessengruppen.

Korporatismus entwickelt sich im Zusammenspiel von Staatstraditionen und Konfliktmobilisierung. Weder die Handlungsfähigkeit des Staates noch die Macht der Interessengruppen sind die alleinigen Determinanten korporatistischer Steuerung. Colin Crouchs Konzept des »geteilten öffentlichen Raumes« beschreibt treffend die Nähe und Reziprozität von Interessenver-

bänden und staatlichen Akteuren. Indem er den öffentlichen Raum mit anderen teilt, überträgt der Staat einen Teil seiner ureigensten Ressourcen – legitimen Zwang und die Fähigkeit, bindende Vereinbarungen abzuschließen und durchzusetzen – auf organisierte Gruppen, die er nicht kontrolliert (Crouch 1986). Mit den Worten von Claus Offe (1981) kann der Staat eine begrenzte Anzahl privat organisierter Interessengruppen mit einem »öffentlichen Status« ausstatten. Als solcher wird der korporatistische Staat am besten als »befähigender« Staat verstanden: ein Staat, der freiwillige Vereinigungen, wie sie sich aus der bürgerlichen Gesellschaft entwickeln, aktiv darin unterstützt, sich selbst zu organisieren und für ihre Ziele und Aktivitäten zu disziplinieren (Streeck/Schmitter 1985).

Durch die systematische Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen können organisierte Interessenverbände zu *staatstragenden Kräften* werden (Crouch 1993). Der Gewinn liegt für die privaten Interessenverbände darin, daß sie bevorzugten Zugang zum Prozeß der politischen Willensbildung erhalten. Im Gegenzug erwartet der demokratische Staat, daß seine Politiken wirkungsvoller durchgesetzt werden, wenn die Verantwortung für ihre Verwirklichung zum Teil oder ganz in die Hände derjenigen Interessenverbände gelegt wird, deren Mitglieder die Adressaten der betreffenden Politik sind. Indem partikulare Interessen in die staatliche Administration eingebracht werden, kann der Staat seine Informationsquellen und seine professionelle Expertise erweitern, Probleme bei der Implementation politischer Programme lösen und die Koordinationsschwierigkeiten zwischen Behörden überwinden (Hanf/Scharpf 1978). Wenn der Staat eine umfassende Organisation partikularer Interessen unterstützt und schützt, geht er von der Hoffnung aus, daß die dabei entstandenen Organisationen »Gründe finden werden«, in der Verfolgung ihrer eigenen Interessen »etwas weniger einseitig zu sein«, und einige der schädlichen Auswirkungen »internalisieren«, die ihre Politik andernfalls haben könnte (Olson 1982). In dieser Untersuchung definieren wir korporatistische Steuerung wie folgt:

Die außerparlamentarische politische Praxis laufender Verhandlungen zwischen den formellen Repräsentanten der organisierten Interessen von Kapital und Arbeit über Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik unter dem Primat der konstitutionellen Demokratie, unterstützt durch den Staat und gebunden an die Voraussetzung sozialverträglicher Ergebnisse.

Einige Autoren verstehen unter Korporatismus nur ein spezielles Muster von Arbeitsbeziehungen, aber wir halten ein solches Konzept für zu eng. Wie wir in Kapitel 6 und 7 zeigen werden, kann korporatistische Steuerung in einem

viel weiteren Bereich von Problemen und Politiken wirksam werden und in die Sphären von sozialer Sicherung und Arbeitsmarktmanagement hineinreichen.¹ Nach dieser Anmerkung sollte aber auch betont werden, daß korporatistische Steuerung kein allumfassendes System politischer Regulierung ist. Sie betrifft das Aushandeln von Regulierungsentscheidungen für den sozialen und wirtschaftlichen Bereich (Panitch 1986: 161). Die beteiligten Akteure sind neben dem demokratischen Staat die Interessenverbände von Arbeit und Kapital auf der nationalen oder Branchen-Ebene, manchmal auch auf der regionalen Ebene.

Wir möchten darauf hinweisen, daß korporatistische Praktiken parlamentarischer Kontrolle und gesetzlichen Bestimmungen unterworfen bleiben, auch wenn sie sich außerhalb der parlamentarischen Repräsentationsformen abspielen. Die Tendenz, korporatistische Steuerung als etwas Undemokratisches zu beurteilen, das an faschistische Zeiten erinnert, ist aus historischen Gründen zwar verständlich, aber trotzdem irreführend. Da der Staat keinen direkten Zwang ausübt, muß korporatistische Steuerung in einem demokratischen politischen System als eine Form »generalisierten politischen Austausches« zwischen der demokratisch gewählten Regierung und funktionalen Interessenverbänden betrachtet werden (Cawson 1986; Crouch 1993; Marin 1990; Pizzorno 1978). Der Begriff »Austausch« setzt beträchtliche Wahlmöglichkeiten und Eigeninteressen der beteiligten Parteien voraus, seien sie privat oder öffentlich. Im Idealfall verzichten in einem korporatistischen Austausch Interessenverbände wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände auf den Einsatz ihrer politischen oder wirtschaftlichen Macht, um im Gegenzug an der Politik anderer, einschließlich des Staates, beteiligt zu werden oder diese mit zu kontrollieren. Indem wir solche Prozesse als »ausgehandelt« oder »fortlaufend« kennzeichnen, möchten wir auf die Tatsache aufmerksam machen, daß – in Einklang mit den Maximen des »akteurzentrierten Institutionalismus« – jede Seite einen gewissen Grad an Autonomie hat, die Austrittskosten (»exit«) im korporatistischen Austausch jedoch hoch sind.

1 Andere Bereiche, die in diesem Buch nicht analysiert werden, sind zum Beispiel Arbeitsorganisation und Unternehmensverfassung (vgl. Streeck 1992).

4.3 Korporatismus und Politikstil

Das institutionelle Format korporatistischer Steuerung hat eine Reihe positiver Lerneffekte zur Folge. Dazu gehören institutionelle Stabilität, längere Planungszeiträume, »pacta sunt servanda«, einvernehmliche Regelungen und ein problemlösender Stil bei der gemeinsamen Entscheidungsfindung. Die korporatistische Reaktion auf Politikversagen gründet sich, Hirschmans Typologie folgend, auf den Einsatz von »voice« (Hirschman 1970). Die Beteiligten sind verpflichtet, gegenüber den anderen Beteiligten und gegenüber ihrer Mitgliedschaft, manchmal auch gegenüber der Öffentlichkeit, Erklärungen und Gründe anzugeben und die Verantwortung für ihre Entscheidungen und ihre Strategien zu übernehmen. Auch sind sie aufgefordert, einen weiter gesteckten Bereich von politischen Themen und alternative politische Möglichkeiten zu berücksichtigen. Korporatismus hält die Beteiligten davon ab, Alleingänge zu unternehmen oder »auszuscheren« (»exit«). Dies erzeugt Druck zur Kompromißbereitschaft, was im Laufe der Zeit ein Gefühl der Verpflichtung und ein Element von Loyalität gegenüber den anderen Beteiligten entstehen läßt und wie eine normative Bremse wirkt, wenn »Ausschere« und »Trittbrettfahrerei« drohen.

Korporatistische Institutionen der Interessenvermittlung stabilisieren die Partizipation und verleihen den Verhandlungen einen längeren Zeithorizont. Iterative Spielsituationen und der »Schatten der Zukunft« tragen dazu bei, Geduld zu fördern, Vertrauen zu erzeugen und Lösungen zu finden, bei denen alle Seiten gewinnen (»win-win solutions«, Axelrod 1984). Ein korporatistisches Verhandlungssystem liegt – Philippe Schmitter (1983) folgend – in der unscharfen Zone zwischen einer »Akkommodierung von Interessen«, in der die vertragschließenden Parteien »sich auf eine spezifische Verteilung anfänglicher Beiträge und der nachfolgenden Ergebnisse einigen« und einem »Ausgleich der Ziele«, bei dem sie »lernen, die Realität in ungefähr der gleichen Weise zu interpretieren und dieselben Dinge zu wollen«. Dies kann mit einem Problemlösungsstil verglichen werden, der auf stabiler Bindung und Vertrauen basiert (Scharpf 1989: 261). Unter wirtschaftlichen Aspekten liegen die Vorteile eines solchen Systems darin, daß als Folge erhöhter Stabilität und besserer Vorhersehbarkeit des Verhaltens die Transaktionskosten sinken und schädliche Konflikte vermieden werden.

Die interessanteste Eigenschaft eines korporatistischen Systems der Interessenvermittlung liegt unserer Auffassung nach darin, daß Interessengruppen den Inhalt ihrer Strategien unter dem Gesichtspunkt des Allgemeinwohls neu definieren können. Dies ist nach unserem Verständnis keine Frage von

Voluntarismus oder wohlwollendem Handeln, in dem ihren Vorteil suchende Interessengruppen sich wunderbarerweise in Altruisten verwandeln, die nur noch am allgemeinen Wohl orientiert sind. Verhalten, das das Allgemeinwohl berücksichtigt, beruht auf gegenseitigem Vertrauen, einem Verständnis von Pflichten und Sinn für Fairneß. Robert Putnam (1993) folgend wird gegenseitiges Vertrauen durch die »Norm der Reziprozität« gestärkt oder durch

eine andauernde Austauschbeziehung, die zu jedem gegebenen Zeitpunkt unerwidert oder im Ungleichgewicht ist, aber von der wechselseitigen Erwartung getragen wird, daß ein jetzt gewährter Vorteil in der Zukunft zurückgezahlt wird. (Putnam 1993: 172)

Um die »Norm der Reziprozität« aufrecht zu erhalten, sollten die Akteure sich an »Netzwerken gesellschaftlichen Engagements« beteiligen, die es ihnen erlauben, sich in einem organisierten Rahmen regelmäßig zu treffen und ihre Versprechen und Vereinbarungen zu erneuern. Es ist im Bereich der Arbeitsbeziehungen häufig der Fall, daß Arbeitgeber oder Gewerkschaften ihren Teil der Vereinbarungen nicht einhalten. Es ist jedoch die Stärke des Korporatismus, daß die beteiligten Akteure durch die zahlreichen, langwierigen und vielfachen Austauschbeziehungen

besser über die Intentionen des anderen informiert [werden], die Fähigkeiten des anderen respektieren lernen und bereit sind, auf die Zusicherungen des anderen zu vertrauen. (Schmitter 1983)

Durch ihre Beteiligung an den »Netzwerken gesellschaftlichen Engagements« können die Akteure für die Ergebnisse politischer Entscheidungen, welche als öffentliche Güter definiert sind, verantwortlich gemacht werden und fühlen sich auch verantwortlich: zum Beispiel für Arbeitsplätze für alle, mehr Arbeit für Minderheiten usw. Dies führt zu einer entscheidenden Veränderung in der Definition und Interpretation dessen, was im Interesse einer Gruppe liegt. Verhandlungsführer können überredet werden, die Interessen von Außenseitern im Arbeitsmarkt in die Abstimmung miteinander und mit dem Staat einzubeziehen. Dies erfordert eine *Ordnungspolitik* bei der Vermittlung von Interessen, eine sanktionierte Struktur, die von inhaltlichen Ergebnissen abhängt, und geteilte Verantwortung, durch die Interessengruppen immer wieder ermutigt und daran erinnert werden, ihre Interessen in Hinblick auf deren Bedeutung für andere und für die Zukunft zu überdenken und neu zu definieren. Je dichter die Netzwerke gesellschaftlichen Engagements sind, um so wahrscheinlicher entwickeln sich Vertrauen und ein am

Allgemeinwohl orientiertes Verhalten. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Netzwerke gesellschaftlichen Engagements erhöhen die Kosten des Ausscherens; sie fördern starke Normen der Reziprozität; sie erleichtern die Kommunikation und verbessern den Fluß vertrauensvoller Information und wichtiger Kenntnisse, und schließlich verkörpern sie den früheren Erfolg der am Allgemeinwohl orientierten Kooperation und ermutigen dadurch die zukünftige Zusammenarbeit (Putnam 1993: 173–174).

Wenn es darum geht, sich ein Bild zu verschaffen (>puzzling<), können korporatistische Akteure sich in der Tat auf mehr und weiter zurückreichende Erinnerungen stützen und sind besser in der Lage, aus vergangenen Erfahrungen zu lernen. Crouch behauptet, daß die Vertreter von Staat und Sozialpartnern durch die immer wiederkehrenden Begegnungen Kenntnisse über politische Erfolge und Versagen akkumulieren und die Fähigkeit entwickeln, systematische Fehler auf der Makroebene zu entdecken und neue Informationen auf die Meso- und Mikroebenen der Implementation weiterzuleiten. Bei der Ausstattung einer Politik mit Macht haben korporatistische Akteure mehr Ressourcen, Widerstand zu überwinden und den unerwünschten Folgen des »Trittbrettfahrens« entgegenzuwirken. Indem sich die formalen Institutionen des Korporatismus in großem Maße auf politische Unterstützung, professionelle Expertise und gesamtgesellschaftliche Bindungen stützen, verknüpfen sie einen problemlösenden Stil der Entscheidungsfindung auf der Makroebene mit wirksamen Prozessen der Implementation und bauen auf den Meso- und Mikroebenen organisatorische Ressourcen auf.

Es gibt eine interessante Parallele zwischen korporatistischen und pluralistischen Verhandlungen auf der einen und eng und locker verbundenen Organisationen auf der anderen Seite (Weick 1976). Die zahlreichen Schichten von Institutionen machen die Entscheidungsprozesse in Systemen korporatistischer Steuerung vermeintlich langsamer und zähflüssiger als im Fall der institutionell schwach verankerten und disaggregierten pluralistischen Verhandlungen. Pluralistische Verhandlungssysteme sind – wie lose verbundene Organisationen – sehr geeignet, die Erträge von Flexibilität und Originalität zu maximieren. Angesichts einer permanenten Krise sind sie jedoch nicht imstande, dazu zu lernen und Ressourcen zu mobilisieren, um die Krise zu bekämpfen. Zudem laden sie dazu ein, die politische Agenda mit einer Vielzahl von Forderungen und unverbundenen, nur lokal relevanten Lösungen zu überschwemmen. Bei der Aufgabe, sich ein Bild zu verschaffen, sind pluralistische Systeme der Interessenvertretung besser gerüstet, lokale Fehler zu entdecken und zu lösen, aber anscheinend vermögen sie nicht, ein allgemeineres Problembewußtsein zu wecken, da es keine Kommunikationswege und

keine Anreize gibt, gemeinsame Anschauungen und Lösungen zu entwickeln. Wenn es um die Ausstattung mit Macht geht, neigen pluralistische Systeme dazu, »voice« durch »exit« zu ersetzen, was auf der Systemebene oft mit einem Verlust an Leistungsfähigkeit verbunden ist (Freeman/Medoff 1984). Letztlich dreht sich die relative Leistungsfähigkeit von Korporatismus oder Pluralismus um die empirische Frage, wann und wo lokale pluralistische Lösungen ausreichen und unter welchen Bedingungen kollektive Lösungen unabdingbar sind.

4.4 Die institutionelle Logik korporatistischer Steuerung

Korporatismus setzt zwar eine Reihe positiver Lerneffekte in Gang, birgt aber auch Nachteile und politische Risiken. Tugendkreise können sich in Teufelskreise verwandeln, und organisiertes Vertrauen kann sowohl Aufwärts- als auch Abwärtsspiralen auslösen. Wenn funktionale Interessenverbände in die administrativen Strukturen des Staates eingebunden werden, können sie in der Tat die Pläne des Staates frustrieren und Wandel ersticken. Wo auf die organisatorischen Fähigkeiten gesellschaftlicher Interessen gebaut wird, können im Fall grundsätzlicher Differenzen über die politischen Alternativen die privilegierten Interessenverbände den Entscheidungsprozeß abbremsen und vereiteln, bis hin zu Unbeweglichkeit des politischen Systems oder »institutioneller Sklerose«. In unserer holländischen Fallstudie werden wir Beispielen dafür begegnen, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, die wir in Kapitel 6 diskutieren.

Wenngleich sie ein umfassendes und stabiles institutionelles Format für den generalisierten Austausch zwischen einer demokratischen Regierung, oder ihren Behörden, und funktionalen Interessenverbänden bietet, ist korporatistische Steuerung nicht statisch. Korporatistische Praktiken sind dynamisch, ihre konstitutiven Teile sind in ständiger Bewegung, und die beteiligten Akteure reagieren auf sich verändernden Druck und neue Sichtweisen ihrer Umwelt. Um in einer theoretisch sinnvollen Weise die Dynamik korporatistischer Steuerung und sozialen Lernens darstellen zu können, schlagen wir einen relativ einfachen konzeptuellen Rahmen vor (vgl. Hemerijck 1995).

Korporatistische Steuerung hat zwei analytisch unterscheidbare Eigenschaften: den Grad *institutioneller Integration*, mit dem Interessenverbände in den Rahmen politischer Willensbildung eingebunden sind; und den Grad

gesellschaftlicher Unterstützung, den die Interessengruppen für korporatistische Politik mobilisieren. Institutionelle Integration und gesellschaftliche Unterstützung repräsentieren die Schlüsselkonzepte korporatistischer Theorie. Korporatismus beinhaltet den starken Glauben an den Nutzen, der aus der Integration freiwilliger Verbände in den politischen Entscheidungsprozeß und seiner Implementation entsteht. Gesellschaftliche Unterstützung bezieht sich auf die korporatistische Annahme, daß offene Politik sowohl von der konsensorientierten Vermittlung zwischen umfassend organisierten Interessenverbänden abhängt, als auch von deren jeweiliger Fähigkeit, die Mitgliedschaft auf die vereinbarten Politiken festzulegen.

Die Dimension institutioneller Integration unterstreicht die relative Bedeutung des Staates als zentrale Struktur unter den Institutionen. Dies korrespondiert mit Crouchs Konzept des »geteilten öffentlichen Raums« und kann als Indikator dafür angesehen werden, wie weit der Staat die objektive Fähigkeit und den strategischen Willen besitzt, seine Steuerungsmacht mit Organisationen aus der Gesellschaft zu teilen, die er nicht administrativ kontrolliert (Crouch 1986). Institutionelle Integration verlangt nach *Ordnungspolitik*, die die Machtspanne und den Politikbereich korporatistischer Steuerung abgrenzt (Streeck/Schmitter 1985). Bei institutioneller Integration geht es zunächst um die Ausweitung des Machtbereichs, der den Interessenverbänden und den bi- oder tripartistischen Strukturen der politischen Willensbildung überlassen wird. Dies kann von informellen und Ad-hoc-Ratschlägen bis zur offiziellen Teilnahme am Entscheidungsprozeß und an der Implementation auf einer eher permanenten Basis reichen. Zweitens grenzt institutionelle Integration den Politikbereich korporatistischer Steuerung ein, das heißt, den Kreis politischer Fragen, in dem Interessenverbände ein Mitspracherecht haben. Selbstverständlich bedeutet hierbei die selektive Einbeziehung einiger Interessenverbände die Marginalisierung und den Ausschluß anderer gesellschaftlicher Interessen.

Korporatistischer politischer Austausch verlangt von den staatlichen Akteuren nicht nur, daß sie für diesen einen Rahmen schaffen und erhalten, sondern daß sie auch eine gewisse minimale Steuerungskapazität entwickeln, um die Ergebnisse in Richtung auf das öffentliche Wohl lenken zu können. Die spezielle Rolle des Staates in der korporatistischen Steuerung korrespondiert mit Scharpfs Konzept vom »Schatten der Hierarchie« in Strategiespielen (Scharpf 1993). Die Möglichkeit hierarchischer Intervention und staatlicher Ratifizierung von Vereinbarungen zwischen Interessenverbänden trägt dazu bei, Verteilungskonflikte zu begrenzen und Opportunismus unter den Verhandelnden einzuschränken. Die staatliche Autorität, zu

billigen und zu ratifizieren, impliziert die Macht, abzulehnen und für nichtig zu erklären, und daraus erwächst dem Staat die Einflußmöglichkeit, auf einem Bona-fide-Verhandlungsprozeß zu bestehen, dessen Ergebnisse der öffentlichen Kritik nicht entzogen werden. Ein gut funktionierendes korporatistisches Steuerungssystem verlangt paradoxerweise einen starken Staat, der, wenn nötig, Mißbilligung durchsetzen kann. Im Kapitel 5 zum Thema Arbeitsbeziehungen – dem Bereich, in dem seit den frühen achtziger Jahren die Autonomie der Arbeitgeber und Gewerkschaften ein hochgeschätztes Gut geworden ist – begegnen wir einigen interessanten Beispielen, wie der Staat seine Macht einsetzen kann, um Verhandlungsergebnisse von autonomen Interessenorganisationen abzuwandeln.

Die postulierte »relative Autonomie« des Staates bedeutet nicht, daß staatliche Akteure das Integrationsniveau ändern könnten, als ob sie einen Hebel umlegten. Staatliche Akteure formen die korporatistischen Institutionen und handeln auch in ihnen. Korporatistische Institutionen und Politiken enthalten zwar ein sich selbst verstärkendes Element, aber sie allein können die positiven wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse, die die korporatistische Theorie in Aussicht stellt, nicht erreichen. Indem er die notwendige Infrastruktur und den Politikbereich korporatistischer Steuerung garantiert und unterstützt, kann der demokratische Staat die Akteure nur auffordern oder vielleicht bestechen, nicht aber zwingen, das Allgemeinwohl in ihren Zielen und Strategien zu berücksichtigen. Damit Korporatismus funktionieren kann, müssen Zustimmung und Unterstützung freiwillig gegeben werden.

»Gesellschaftliche Unterstützung« bezeichnet den kombinierten Indikator aus objektiver Fähigkeit und strategischem Willen auf seiten der Interessenverbände, in einen korporatistischen politischen Austausch einzutreten. Dieser kann sich nur entwickeln, wenn die Akteure ausreichend umfassend organisiert und geeint sind. Das entscheidende »gesellschaftszentrierte« Argument lautet, daß der Erfolg von korporatistischen politischen Austauschbeziehungen zu einem großen Teil davon abhängt, über welche strategische Kapazität die umfassend organisierten gesellschaftlichen Interessen verfügen. »Umfassend« bezieht sich auf die zwei Hauptfunktionen der Repräsentation von Interessengruppen: ihre Fähigkeit, die Forderungen der Mitglieder in Verhandlungen mit anderen zu vertreten, und ihre Fähigkeit, die Mitglieder zu führen und die Einhaltung der geschlossenen Vereinbarungen durch die Mitglieder sicherzustellen.

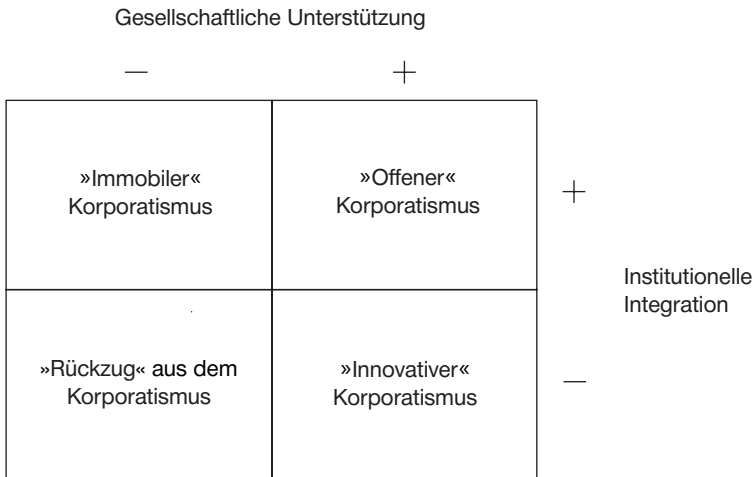
Der Grad der gesellschaftlichen Unterstützung ist offensichtlich erheblich variabler als das Ausmaß institutioneller Integration. Die Notwendigkeit, die Mitglieder zu repräsentieren, und die Notwendigkeit, ihre Loyalität zu si-

chern, stehen in einem ständigen Spannungsverhältnis. Wenn diese Spannung zwischen dem, was Schmitter und Streeck (1981) die »logic of influence« und die »logic of membership« nennen, von den Führern der Organisationen nicht erfolgreich aufgelöst wird, kann daraus eine »Repräsentationskrise« entstehen und den korporatistischen Austausch gefährden. Die gesellschaftliche Unterstützung kann aber auch von außerhalb bedroht werden, nämlich durch die Mobilisierung neuer Interessen. Es besteht keine direkte Beziehung zwischen dem Grad institutioneller Integration und dem Grad gesellschaftlicher Unterstützung. So gibt es keinen Grund zu der Annahme, daß die Interessenverbände um so mehr Unterstützung bereitstellen, je stärker sie in den politischen Willensbildungsprozeß integriert sind.

In der Dynamik von Veränderungen existieren jedoch deutliche Unterschiede. Während gesellschaftliche Unterstützung in Windeseile zusammenschmelzen kann, setzt Wandel in den Institutionen komplexe Neuverhandlungen voraus, einschließlich zeitraubender legislativer und administrativer Verfahren der Gesetzesänderung. Für Organisationen, deren Mitgliedschaft rasch dahinschwindet, ist institutionelle Trägheit eine Art Puffer; so zum Beispiel im Fall der holländischen Gewerkschaften, die in den frühen achtziger Jahren in nur kurzer Zeit einen großen Mitgliederschwund erlitten. Trotzdem wurde lange Zeit weder ihre Anwesenheit in den bi- oder tripartistischen politischen Entscheidungsgremien wie der *Stiftung der Arbeit*, dem *Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik*, den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherungen und vielen anderen nicht in Frage gestellt, noch ihre Fähigkeit, Tarifverhandlungen für 75 Prozent der holländischen Arbeitnehmer zu führen.

Um die Veränderungen in der korporatistischen Steuerung der Niederlande zu analysieren, schlagen wir ein Vier-Felder-Modell vor, in dem gesellschaftliche Unterstützung und institutionelle Integration zwei unabhängige Achsen bilden (Abb. 4-1). Mit einer einfachen Dichotomie unterscheiden wir zwischen einem hohen und einem niedrigen Grad institutioneller Integration auf der vertikalen Achse und zwischen einem hohen und einem niedrigen Grad gesellschaftlicher Unterstützung auf der horizontalen Achse. Damit können drei verschiedene Muster korporatistischer Steuerung unterschieden werden; wir nennen sie »innovativ«, »offen« und »immobil«. Aus dem Modell ergibt sich auch eine nicht-korporatistische Form, die wir »Rückzug aus dem Korporatismus« genannt haben. Indem wir die Beziehung zwischen institutioneller Integration und gesellschaftlicher Unterstützung über die Zeitläufe hinweg verfolgen, ermöglicht diese Typologie eine dynamische Interpretation korporatistischen institutionellen Wandels.

Abbildung 4-1 Institutioneller Wandel im Korporatismus



Das analytische Gebilde *innovativer Korporatismus* bezeichnet den Aufbau korporatistischer Institutionen unter den Bedingungen einer starken gesellschaftlichen Unterstützung für die Koordination von Politiken auf nationaler Ebene und eines niedrigen Grades institutioneller Integration. Außergewöhnliche Umstände in Verbindung mit günstigen staatlichen Traditionen und einer bereits existierenden umfassenden Mobilisierung sozialer Gruppen ermöglichen es dem demokratischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen, korporatistische Strukturen aufzubauen. Korporatistische Innovation kennzeichnet jene formative Zeit, in der bi- oder tripartistische Strukturen als stabile institutionelle Arrangements zum Vorteil des Allgemeinwohls wie der Interessenverbände aufgebaut werden. Nationale politische Repräsentanten, die sich als fähig und willens erwiesen haben, den politischen Raum zu teilen, ergreifen die Initiative und bauen mit der Hilfe funktionaler Interessenverbände, die organisatorisch und ideologisch zum politischen Austausch bereit sind, institutionelle Strukturen auf, die mit einem öffentlichen Status versehen werden. Der holländische Korporatismus erfuhr seine »innovative« Phase nach der Befreiung, nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, als die angesehene bipartistische *Stiftung der Arbeit* (1945) und der tripartistische *Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik* (SER; 1950) gegründet

wurden. Die Entmonopolisierung der holländischen Arbeitsvermittlung und ihre Überführung in eine tripartistische Struktur 1991 ist ein neueres Beispiel korporatistischer Innovation (vgl. Kapitel 7). In Hinblick auf den politischen Lernprozeß ist mit innovativem Korporatismus immer »paradigmatischer Wandel« verbunden, ein formatives Moment, in dem ein neues politisches Paradigma etabliert wird – eine neue Ordnung der Institutionen zusammen mit den passenden Techniken und Instrumenten.

Einmal eingeführt, beginnen die Institutionen und Politiken, administrative Routinen und Standardverfahren korporatistischer Steuerung zu definieren. Sie schaffen eine »Pfadabhängigkeit«, indem sie die zukünftigen alternativen Politiken und institutionellen Arrangements einschränken. Das analytische Gebilde *offener Korporatismus* bezeichnet ein Steuerungsmuster, in dem korporatistische Strukturen der Interessenvermittlung sich solide etabliert haben und die Interessenverbände routinemäßig in die politische Willensbildung eingebunden sind. Es verbindet einen hohen Grad gesellschaftlicher Unterstützung, der sich aus der innovativen Phase erhalten hat, mit einer hohen Stufe institutioneller Integration. Unter diesen Bedingungen enthält die institutionelle Struktur korporatistischer Steuerung eine große Entscheidungskapazität, mit der unter dem Dach einer akzeptierten staatlichen Hierarchie eine zusammenhängende Strategie der flexiblen Anpassung an externe Veränderungen entwickelt werden kann. Ein breiter politischer Konsens über die wesentlichen politischen Ziele befreit die politischen Eliten so weit vom Druck der Interessengruppen, daß die ausführenden Behörden in Stand gesetzt werden, eine Politik zu formulieren und durchzusetzen, die sich auf Expertise, professionelle Rationalität und Effizienz gründet anstatt auf politische Zweckdienlichkeit. Korporatistische Steuerung in ihrer *offenen* Form setzt sich von selbst durch und ist höchst erfolgreich in der Erzielung wirtschaftlichen Wohlstands und sozialer Stabilität.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die politische Ökonomie der Niederlande zwei Perioden des offenen Korporatismus: die erste von 1950 bis 1962 und die zweite nach 1982. In beiden Phasen waren die gemeinsam zu vereinbarenden Reaktionen auf externe Veränderungen das zentrale Thema (vgl. Kapitel 5). Positive Demonstrationseffekte verstärken das wechselseitige Vertrauen zwischen funktionalen Interessenverbänden und erhöhen die Legitimität korporatistischer Steuerung in einer Demokratie. Erfolg kann zu einem Spill-over korporatistischer Praktiken in andere Macht- und Politikbereiche führen. Wenn über allgemeine Regeln von Verteilungsgerechtigkeit Einigkeit erzielt worden ist, kann ein anpassungsbereites korporatistisches System eine große Fähigkeit zur gemeinsamen Lösung wich-

tiger politischer Probleme entwickeln (»nichts ist so erfolgreich wie der der Erfolg«). Offener Korporatismus erleichtert politisches Lernen, indem er sich stärker auf die Präzision von politischen Problemen, institutionellen Strukturen, Entscheidungsstilen und Lösungen konzentriert.

Weiter oben hatten wir festgestellt, daß Korporatismus es erleichtert, auf der Basis politischen Lernens der beteiligten Akteure Anpassung auszuhandeln, da diese nach allseitig gewinnbringenden Lösungen suchen. Aber wir haben auch zeigen können, daß daraus keine direkten Implikationen für die soziale Wirksamkeit und wirtschaftliche Effizienz folgen. Institutionen definieren die Möglichkeiten der politischen Willensbildung, nicht ihren Erfolg. Gemeinsame Problemlösung bleibt, wie auch Scharpf (1989) festgestellt hat, ein empfindlicher Entscheidungsstil, der von der Verpflichtung auf ein gemeinsames Verständnis der langfristigen politischen Ziele und der Bewahrung vertrauensvoller Beziehungen in hohem Maße abhängig ist. Neben der Variante »offener« Korporatismus sieht unsere Typologie auch eine degenerierte und böartige Form korporatistischer Steuerung vor, die wir *immobilen* Korporatismus genannt haben. Dabei handelt es sich um Situationen von »Konzertierung ohne Konsens« und »institutioneller Sklerose« – Phrasen, die während der siebziger und frühen achtziger Jahre zunehmend die holländische Diskussion über das Für und Wider des Korporatismus bestimmten (für eine frühe Beschreibung antikorporatistischer Einstellungen vgl. Geelhoed 1993). Der korporatistische Immobilismus im Bereich der Arbeitsbeziehungen fand im bipartistischen Abkommen von Wassenaar 1982 ein Ende (vgl. Kapitel 5). Die Verwaltung und Implementation des holländischen Systems der sozialen Sicherung hingegen geriet in den achtziger Jahren in eine Steuerungskrise (vgl. Kapitel 6).

Im immobilen Korporatismus sind zwar korporatistische Strukturen vorhanden, aber es fehlt das grundlegende Einvernehmen über die politischen Ziele und über die Natur und Ursache der politischen Probleme, und zwar nicht nur unter den Repräsentanten des demokratischen Staates und der Interessenverbände in den Entscheidungszentren, sondern auch unter den einfachen Mitgliedern. Interessenverbände setzen ihren halböffentlichen Status und die Unterstützung durch ihre Mitglieder in Verhandlungen meist als Machtmittel ein, um gegebenenfalls durch ein Veto ihre Zustimmung zu verweigern, und behindern damit die Versuche, einen neuen Konsens zu erzielen, oder am Allgemeinwohl orientierte Entscheidungen über wesentliche politische Fragen zu akzeptieren (Mayntz/Scharpf 1975). Unter solchen Umständen erzeugt die Einstimmigkeitsregel im Entscheidungsprozeß, die in korporatistischen Systemen vorherrscht, mit einiger Wahrscheinlichkeit

eine wahre »Politikverflechtungsfalle« (Scharpf 1988). Eine solche Situation, in der jede Problemlösung trotz drängender Konflikte zum Stillstand kommt, vereitelt kohärente Reaktionen auf interne und externe Herausforderungen, was wiederum das Ausmaß wirtschaftlicher Schwierigkeiten, sozialer Konflikte und politischer Proteste steigen läßt. Unter solchen Bedingungen sind korporatistische Institutionen und Politiken für die wirkungsvolle Entwicklung und Durchsetzung politischer Programme eher ein Hindernis als eine Hilfe.

Am Fall des immobilien Korporatismus tritt zu Tage, daß dem politischen Tausch ein paradoxer Trade-off zugrunde liegt, den wir zunächst zu verstehen versuchen, indem wir ihn vom Standpunkt des demokratischen Staates betrachten. Wenn Repräsentanten des Staates sich an korporatistischer Steuerung beteiligen, machen sie sich von den Interessenverbänden abhängig. Indem sie diese Interessen in den öffentlichen Entscheidungsprozeß integrieren, wollen die staatlichen Akteure mehr Kontrolle über die politische Zielsetzung der Interessenverbände und über die Ergebnisse gewinnen. Wenn, wie im immobilien Korporatismus, die gesellschaftliche Unterstützung dahinschwindet, muß der Staat feststellen, daß er sich in ein institutionelles Arrangement hat hineinziehen lassen, aus dem er keinen oder nur geringen Vorteil ziehen, aus dem er sich aber dennoch nicht einfach befreien kann. Der Staat kann sich durch die korporatistischen Bindungen wie ein Gefangener fühlen. Das bedeutet nicht, daß gezielter Wandel ausgeschlossen ist. Vielmehr ist eine Periode des immobilien Korporatismus typischerweise durch eine deutliche Politisierung der gesamten Entscheidungsprozesse gekennzeichnet, in der die Interessenverbände und die Vertreter des Staates sich wechselseitig die Schuld zuzuschieben versuchen (»unbewegliche« Gewerkschafter, »nicht vertrauenswürdige« Minister oder »trittbrettfahrende« Arbeitgeber). Jede Seite wird mit der Idee spielen, die korporatistischen Institutionen zu verlassen (»exit«), aber gewöhnlich setzen die Akteure die Teilnahme auch an fruchtlosen Begegnungen fort, um nicht den »Schwarzen Peter« zugeschoben zu bekommen (Weaver 1986) – eine typisch politische Strategie, die Schuld weiterzuschieben, indem man andere für den Immobilismus verantwortlich macht (vgl. auch Wassenberg 1982). Diese »Schwarzer-Peter«-Strategie ist weit verbreitet, wenn Politiken unter korporatistischen Bedingungen scheitern.

Korporatistischer Immobilismus kann dann überwunden werden, wenn die staatlichen Akteure gegenüber den Interessenverbänden einen eindeutigen Zugewinn an Macht erzielen (Scharpf 1986). Unsere Typologie enthält zwei Optionen, zwischen denen die staatlichen Akteure wählen können.

Einmal können sie versuchen, die gesellschaftliche Unterstützung wiederzubeleben und zu einer Form des offenen Korporatismus zurückzukehren. Oder sie können versuchen, das korporatistische Arrangement zu beenden und damit das herrschende politische Paradigma zu wechseln, um den Staat aus seiner Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Unterstützung zu befreien. Die erste Strategie wird gewöhnlich mit einer Ausweitung des geteilten öffentlichen Raums verbunden, mit dem Ziel, auf diese Weise die gesellschaftliche Unterstützung wiederzubeleben, während die zweite Strategie auf einer Verweigerung von geteiltem öffentlichen Raum basiert.

Das analytische Konstrukt *Rückzug aus dem Korporatismus* geht davon aus, daß staatliche Akteure die zweitgenannte Strategie wählen und nach kürzerer oder längerer Zeit des Immobilismus ihre Bereitschaft, den öffentlichen Raum mit Interessenverbänden zu teilen, grundsätzlich revidieren werden. Die traumatische Erfahrung der Inaktivität in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren, die die zunehmende Unzulänglichkeit des bipartistischen institutionellen Formats und das passive politische Interesse an Einkommenskompensation, anstatt an Aktivierung, offenlegte, trieb die holländische Regierung 1993 zu einer fundamentalen Veränderung der Spielregeln im niederländischen System der sozialen Sicherung. Der Prozeß des Rückzugs aus dem Korporatismus unterstreicht, wie wichtig die Konzentration der Macht in den Händen der politischen Akteure und ihre Rolle als Interessenvertreter ist, wenn in kritischen Zeiten immobilen Korporatismus fortlaufende Fehlschläge nach entschlossenem Handeln rufen. Da Rückzug mit hohen Kosten, gravierenden politischen Risiken und Unsicherheit verbunden ist, sind jedoch Verzögerungen eher wahrscheinlich. Die Option eines Rückzugs wird durch administrative Routinen, zurückliegende politische Entscheidungen und angehäuften Vetomöglichkeiten der Interessenverbände stark eingeschränkt. Selbst wenn der Staat über ausreichende Autonomie verfügt, politische Probleme autoritativ zu entscheiden, werden die Regierungsvertreter, die in korporatistische Arrangements eingebunden sind, glauben, sie benötigten umfassenden Konsens, wenn die gesellschaftliche Unterstützung abbröckelt. Auch die Interessenverbände werden zögern, einen stagnierenden korporatistischen Rahmen zugunsten unerprobter Alternativen zu verlassen. Die Arbeitgeber werden eine Zunahme von Konflikten fürchten, die Gewerkschaften den Verlust ihres Einflusses auf die nationale Politik.

Immobiler Korporatismus erzeugt eine komplexe Spielsituation. Der Staat steht vor der Alternative, sich entweder noch mehr zu binden oder das korporatistische Arrangement zu verlassen. Für Arbeitgeber und Gewerkschaften gibt es die zusätzliche Möglichkeit, »den Staat hinauszuwerfen« und ihre

Autonomie zurückzugewinnen, indem sie ihre bipartistische Allianz stärken. Dies setzt entweder großes Vertrauen in den jeweils anderen oder in die Macht des einen oder anderen voraus. Viele dieser Spiele sind asymmetrisch: der schwächste Teilnehmer wird gezwungen, sein noch vorhandenes Potential, Wandel zu verhindern und Chaos zu erzeugen, aufzugeben, während der stärkere Teilnehmer davon überzeugt werden muß, seinen institutionellen Verpflichtungen weiter nachzukommen und keine Veränderungen zu verlangen, die von den anderen (noch) nicht akzeptiert werden können. Anders ausgedrückt: asymmetrischer Austausch dieser Art setzt weiterhin ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren voraus (Regini 1995).

Immobilier Korporatismus verweist also auf das kritische Gleichgewicht zwischen institutionellen und normativen »Exit«-Barrieren – indem er den Schwerpunkt der Macht zwischen den Akteuren verschiebt – und der Fähigkeit des Staates, gegenüber den gesellschaftlichen Interessen einen autonomen Standpunkt einzunehmen und für Verteilungsgerechtigkeit einzutreten. Die Machbarkeit von Innovation und die Rückkehr zum Typus des offenen Korporatismus hängt entscheidend von dem Vertrauensverhältnis zwischen den Sozialpartnern ab sowie von der Erwartung, daß staatliche Akteure angesichts ungelöster Konflikte keine opportunistischen Strategien akzeptieren werden und über die hierarchische Autorität verfügen, dies auch durchzuhalten. All dies muß durch Erfahrungen herausgefunden werden, und daher kann es geschehen, daß in einer längeren Phase der Immobilität – hinter dem Vorhang wechselseitiger Schuldzuweisungen – die beteiligten Akteure tatsächlich dazulernen und über Verhandlungen eine institutionelle Reform vorbereiten.

4.5 Hypothesen über politisches Lernen im Korporatismus

In Kapitel 3 haben wir ausgeführt, daß Reformen des Wohlfahrtsstaates schwierig sind, zeigten aber auch Wege, auf denen diese dennoch stattfinden können: durch Ausbessern der Institutionen, Transponieren ihrer Verwendung und über politische Lernprozesse. Wir haben weiterhin festgestellt, daß Lernprozesse institutionell geschachtelt sind. Das heißt, daß in einer Konkordanzdemokratie und korporatistischen Ökonomie wie der niederländischen paradigmatischer Wandel von Ideen und Politiken vielleicht weniger sichtbar und langsamer abläuft als in einer mehrheitsorientierten Demokratie

und pluralistischen Ökonomie wie Großbritannien. Kurz gesagt, der Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus fand auch in den Niederlanden statt, brauchte aber länger, wurde von den Siegern auch nicht so »vorgeführt« und traf seine Opfer weniger hart.

Wie bei Peter Hall wird auch unser Konzept gesellschaftlichen Lernens durch Politikversagen und Abweichungen von der Regel vorangetrieben. Auch spielt eine wichtige Rolle, in welchem Ausmaß neue Informationen und Erkenntnisse über das Verhältnis von Ursache und Wirkung in verschiedenen Politikbereichen intellektuelle Einsichten erzeugen und die politische Gelegenheit zur Reform eröffnen. Wir haben auch eine Unterscheidung zwischen verschiedenen, eng definierten Dimensionen von Wandel getroffen, aber unsere Hypothese lautet, daß diese Dimensionen nicht in einer festgelegten Abfolge miteinander in Zusammenhang stehen. Wir unterscheiden zwischen instrumenteller Anpassung, institutioneller Reform und paradigmatischem Wandel. Nach unserem Verständnis verbindet instrumentelle Anpassung die Feineinstellung der politischen Instrumente (Halls Wandel erster Ordnung) mit Veränderungen in der Technik der politischen Instrumente selbst (Halls Wandel zweiter Ordnung). Empirisch sind Feineinstellung der Instrumente und Wandel der politischen Techniken schwer voneinander zu trennen. Politisch gesehen kann eine Veränderung in der Einstellung der Instrumente, beispielsweise eine Kürzung der Sozialversicherungsleistungen, viel größeren Widerstand hervorrufen als eine weniger sichtbare, selektive Veränderung der Anspruchsberechtigung. Auf den Kern gebracht bezeichnet instrumentelle Anpassung alle jene technischen und instrumentellen Veränderungen, die unternommen werden, um die politische Entwicklung in den eingefahrenen Gleisen zu halten. Die übergreifende intellektuelle und normative Legitimität der politischen Ideen, Ideale, Prinzipien und Ziele wird nicht in Frage gestellt. In den politisch stabilen Zeiten instrumenteller Anpassung entwickelt sich die Politik in routinisierten und inkrementellen Schritten. Die politische Führung stützt sich auf die vorhandenen institutionellen Arrangements, innerhalb derer politische Forderungen vermittelt und Veränderungseinflüsse aus der Umwelt kanalisiert werden.

Wenn es instrumentellen Anpassungen nicht gelingt, die Politik auf Kurs zu halten, wird zu weiterreichenden Veränderungen gegriffen. Im Fall zunehmender Abweichungen von der Regel und politischer Fehlschläge werden sich Zweifel an der Angemessenheit des institutionellen Arrangements, den Spielregeln und der Verteilung der Verantwortlichkeiten von Staat und Interessenverbänden regen. Unter Bedingungen des immobilen Korporatismus werden mit großer Wahrscheinlichkeit die Politiker das Ziel der Kritik

von innen und von außen. Wenn ein politisches Patt vorliegt, wird die Schelte des jeweils anderen zur vorherrschenden politischen Taktik. Politische Immobilität kann jedoch auch zu einer Neuordnung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben führen, ohne daß es zu einem vollständigen Zusammenbruch kommt. Dies nennen wir institutionelle Reform.

Wir stimmen mit Hall darin überein, daß paradigmatischer Wandel eine substantielle Abkehr von den vorherrschenden politischen Prioritäten bedeutet, die sich auf der Grundlage eines völlig neuen Verständnisses der akuten politischen Probleme entwickelt. Veränderungen in der Problemdefinition sind meist eine Folge der gesellschaftlichen und politischen Debatte. Solche Veränderungen werden wahrscheinlich zunächst außerhalb der existierenden korporatistischen Eliten diskutiert. Dabei bleibt es eine empirische Frage, ob die erfolgreiche Durchsetzung eines neuen politischen Paradigmas voraussetzt, daß der Staat den Rückzug aus dem Korporatismus anführt. Die Alternative dazu ist das Ausbessern des bestehenden korporatistischen Institutionenrahmens, um auf diesem Weg die neue Problemdefinition zu internalisieren. Auch so kann eine korrigierte Passgenauigkeit von Institutionen, problemlösenden Entscheidungsstilen und dem neuen politischen Paradigma hergestellt werden. Im immobilien Korporatismus gibt es – der »Politikverflechtungsfalle« wegen – keinen Wandel, aber das bedeutet nicht, daß auf der kognitiven Ebene kein Lernen stattfindet. Ein Zustand längerer korporatistischer Immobilismus erzeugt zweierlei: ein erhöhtes Bewußtsein der Interdependenzen von gesellschaftlichen Interessen und Regierung und Nostalgie über die vergangenen erfolgreichen Zeiten. In den Augen der Öffentlichkeit erhöht ein längeres korporatistisches Patt die Kosten einer offenen Desertion oder einer Weigerung, sich auf am Allgemeinwohl orientierte Prioritäten zu einigen. Wie wir oben bereits gezeigt haben, findet dieses streßbegleitete Lernen unter der Androhung von Interventionen durch die Regierung statt.

Zu zwei Formen paradigmatischen politischen Lernens im Korporatismus können wir jetzt Hypothesen formulieren. Die erste ist die Form paradigmatischen Lernens, die den Interessenverbänden durch die staatlichen Akteure aufgezwungen wird, wenn es den letzteren gelingt, die Spielregeln neu zu fassen und den privilegierten Status der Sozialpartner in den relevanten Politikbereichen zu bedrohen oder zu unterminieren. Eine zweite Form paradigmatischen Lernens kann stattfinden, wenn mit dem sich ausweitenden korporatistischen Immobilismus eine Verlagerung des Machtgleichgewichts zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften stattfindet. Wie schon Karl Deutsch sinngemäß sagte: Wer Macht verliert, muß lernen. Der Lernprozeß

betrifft, anders ausgedrückt, hauptsächlich den geschwächten Akteur. Der dominante Akteur mag den korporatistischen Immobilismus hinter sich lassen wollen, aber die Möglichkeit, dies zu tun, ist keine hinreichende Vorbedingung, das dies tatsächlich geschieht. Wie Wolfgang Streeck richtig bemerkt, gewinnen korporatistische Institutionen ihre Nützlichkeit wieder, wenn die Lernkurve des geschwächten Akteurs in Richtung des dominanten Akteurs verläuft (Streeck 1984).

Wir stimmen mit Hall darin überein, daß politisches Lernen, verstanden als der bewußte Versuch, Politik an vergangene Erfahrungen und neue Informationen anzupassen, durch Fehlschläge und Verbesserungsversuche vorangetrieben wird und mit Justierungen der politischen Instrumente und Techniken beginnt, um die politische Entwicklung auf dem richtigen Pfad zu halten. In korporatistischen Systemen ist die Beziehung zwischen institutionellem und paradigmatischem Wandel weit kontingenter. Der eine Weg verläuft dahin, daß akkumulierte Fehlschläge zu Interventionen von außen, zum Abbau erfolgloser korporatistischer Institutionen und in Zusammenhang damit zu einer paradigmatischen Reform führen. Der zweite Weg involviert eine entscheidende Verschiebung des Machtgleichgewichts, welche wiederum einen Lernprozeß der geschwächten Teilnehmer einleitet, den politischen Entscheidungsprozeß in Richtung der normativen Prioritäten der stärkeren Partei lenkt und dadurch den korporatistischen institutionellen Rahmen neu belebt. Diese Form paradigmatischen Wandels nach langer Zeit der Immobilität kann eine grundlegende Verschiebung der kognitiven und normativen Prioritäten ermöglichen, die unter Einsatz etablierter und respektierter Methoden der Entscheidungsfindung erzielt wird. Wir gehen davon aus, daß ein solcher Wandel unter korporatistischer Kontinuität eine angemessenere, gerechtere und wirkungsvollere Implementation sichert als die weit unsichere, schmerzhaftere und politisch risikoreichere Strategie einer vom Staat gesteuerten institutionellen und paradigmatischen Generalüberholung.

In den nächsten drei Kapiteln wenden wir unsere drei Dimensionen politischen Lernens – instrumentelle Anpassung, institutionelle Reform und paradigmatischer Wandel im Korporatismus – in der Untersuchung von Anpassungsprozessen und Reformen an. In den drei Kernbereichen Arbeitsbeziehungen, soziale Sicherung und Arbeitsmarktpolitik erforschen wir diese Dimensionen über die vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg.

Kapitel 5

Wiedergewonnener Korporatismus: Externe Anpassung und gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung

Als am 24. November 1982 die Führer des Gewerkschaftsbundes und des Dachverbandes der Arbeitgebervereinigungen, Wim Kok und Chris van Veen, verkündeten, daß sie ein Abkommen über »allgemeinverbindliche Empfehlungen zu Fragen der Beschäftigungspolitik« erzielt hätten, konnte niemand voraussehen, daß dies der Beginn einer neuen Ära in den holländischen Arbeitsbeziehungen sein würde. Später wurde das »Abkommen von Wassenaar« – nach dem Wohngebiet nahe Den Haag benannt, wo Van Veen wohnte und die Vereinbarung vorbereitet wurde – zum gefeierten Symbol des wiedergewonnenen Korporatismus. 1982 jedoch wurde die Außenwelt von der Vereinbarung vollständig überrascht. In den vorangehenden Jahren hatten sich alle an einen Fehlschlag nach dem anderen gewöhnt. Seit der formalen Rückkehr zu freien Tarifverhandlungen im Jahr 1970 hatten die Dachverbände – immer angetrieben durch die Regierung – jedes Jahr versucht, eine Vereinbarung auszuhandeln. Nur einmal, 1972, waren sie dabei erfolgreich. Im Verlauf der anderen Jahre erzwang die Regierung nicht weniger als sieben Mal einen Lohnstopp oder eine Begrenzung der Lohnerhöhungen. Das »Abkommen von Wassenaar« wendete die Drohung eines weiteren Lohnstopps ab, und seitdem hat es keine weitere staatliche Intervention mehr gegeben. Je länger »Das Abkommen von Wassenaar« zurückliegt, um so mehr erhöht sich sein Status. *Wassenaar* ist für die holländischen Arbeitsbeziehungen der letzten fünfzehn Jahre das geworden, was *Saltsjöbaden* (1938) für die schwedischen Arbeitsbeziehungen der fünfziger und sechziger Jahre war: der Ort, an dem die Dachverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebern begonnen haben, sich an einem koordinierten und bipartistischen Modell allgemeiner Richtlinien für verantwortungsbewußte Tarifverhandlungen zu orientieren.

Das Abkommen ist aber auch aus anderen Gründen berühmt. Erstens kennzeichnet Wassenaar die Rückkehr zu Lohnzurückhaltung als der primä-

ren gewerkschaftlichen Strategie, Investitionen und Arbeitsplätze zu fördern. Die Dachverbände empfahlen, die im Januar und Juli fällige nominale Erhöhung der Löhne und deren Anpassung an die Steigerung der Lebenshaltungskosten auszusetzen, um eine finanzielle Basis für Verhandlungen über beschäftigungsstimulierende Maßnahmen zu schaffen, insbesondere über eine Verringerung der Arbeitszeit. Die holländischen Gewerkschaften, die durch die steigenden Arbeitslosenzahlen stark beunruhigt waren, überzeugten sich selbst davon, daß eine Verbesserung der Profitabilität der holländischen Industrie die unabdingbare Voraussetzung für jede Strategie sei, deren Ziel wirtschaftliche Erholung und Beschäftigungswachstum ist. Im Austausch dafür nahmen die Arbeitgeber ihre Weigerung zurück, über eine Arbeitswoche von unter vierzig Stunden zu verhandeln. Kurz, das Abkommen ist eine dieser Manifestationen des »Wandels in Politik und Mentalität«, der normativen und kognitiven Veränderungen in den politischen Prioritäten und aller dafür erforderlichen Schritte, die wir in Kapitel 1 angesprochen haben.

Zweitens ist das Abkommen der erste Schritt im Übergang von einem zentralisierten, aber erfolglosen System kollektiver Verhandlungen zu einem dezentralisierten, aber stark koordinierten System. Das Abkommen ist eigentlich nur eine Empfehlung, aber eine mit großer organisatorischer und normativer Autorität wie wir in diesem Kapitel zeigen werden. Es handelt sich dabei eben nicht um eine zentrale Vereinbarung alten Stils mit rechtlichen Verpflichtungen für die angeschlossenen Gewerkschaften, Mitgliedsunternehmen und Arbeitgeberverbände. Zum damaligen Zeitpunkt beurteilten Beobachter dies als Schwäche, als eine Art von Aderlaß zur Rettung des Konsultationssystems zwischen den Dachverbänden und als Konzession, um den Arbeitgebern die Vereinbarung schmackhafter zu machen, denn die Rezession der achtziger Jahre hatte die Machtverhältnisse zu deren Gunsten verschoben, und die politischen Veränderungen hatten den Gewerkschaften wenig Verbündete übriggelassen (Reynaerts 1985).

Aber das Argument kann auch ins Gegenteil gewendet werden, denn »weiche« Vereinbarungen sind leichter zu erreichen. Indem sie durch Verhandlungsführung auf mehreren Ebenen das Konsensniveau senken, verringern sie die Wahrscheinlichkeit einer »Verflechtungsfalle«. Sie befreien Verhandlungsführer von der Notwendigkeit, die Zustimmung aller Mitglieder zu sämtlichen Vereinbarungen einholen zu müssen, und machen zustimmende Mitglieder gegenüber dem Druck der ablehnenden Mitglieder weniger empfindlich. Mitglieder, die eine Vereinbarung ablehnen, können sich nicht länger verstecken, sondern müssen ihre abweichende Haltung selbst verteidigen. Es gibt Anzeichen dafür, daß Kok die radikaleren Gewerkschaften in der Fö-

deration, die schon in vergangenen Jahren Abkommen verhindert hatten, nicht hätte überzeugen können, wenn es sich um das klassische Zentralabkommen mit präzisen und verpflichtenden Zahlen über maximale Lohnerhöhungen gehandelt hätte. Wenn man die neuere Darstellung des Hauptunterhändlers De Haas (1996) dazu liest, erfährt man, daß der Philips-Konzern mit dem Arbeitgebervertreter Van Veen wahrscheinlich ähnlich verfahren wäre.

Das Abkommen von Wassenaar könnte mit einem typischen Ausdruck der neunziger Jahre »die Mutter aller Abkommen«¹ genannt werden. Ihm sind nicht nur etwa 78 Richtlinien, gemeinsame Stellungnahmen, Empfehlungen und Vereinbarungen aller Art gefolgt (zu: Alkohol am Arbeitsplatz, nicht-christliche Feiertage, Arbeitsplätze für ethnische Minderheiten, Rechte von Teilzeitbeschäftigten, Jugendarbeitslosigkeit, Ausbildung, Fehlzeiten wegen Krankheit, Lohnzurückhaltung), sondern eine jede hat zu Tausenden von lokal ausgehandelten und lokal angepaßten Ergebnissen geführt (Van den Tooren 1996). Nicht alle diese Ratschläge wurden befolgt, und einige waren den Unterhändlern auf den unteren Ebenen sogar kaum bekannt (Van Heertum-Lemmen/Wildhagen 1996). Der »Schatten der zentralen Richtlinien« fällt hauptsächlich dann auf die etwa tausend Verhandlungstische, wenn es um quantitative Fragen geht und die Auswirkungen gesehen und gezählt werden können. Wie wir in diesem Kapitel sehen werden, gehören Lohnrichtlinien in diese Kategorie.

Auf den folgenden Seiten möchten wir erklären, warum und wie es möglich war, nach einem Jahrzehnt des politischen Patts Bedingungen für eine Politik der freiwilligen Lohnzurückhaltung zu schaffen. Welcher politische Lernprozeß ist der Vereinbarung von 1982 vorausgegangen? Zu diesem Zweck fassen wir die Geschichte von Lohnzurückhaltung und Korporatismus in den Niederlanden hier noch einmal zusammen. Im Anschluß diskutieren wir die Dynamik der freiwilligen Lohnzurückhaltung in der Zeit von 1982 bis 1997 und versuchen zu verstehen, wie Flexibilität durch Korporatismus funktioniert und aufrechterhalten wird. Bevor wir uns diesen beiden Fragen zuwenden, stellen wir kurz die Akteure und die Bühne vor, auf der sie zusammentreffen.

1 Dieser Ausdruck wurde von Alexander Rinnooy Kan, Chefunterhändler und Vorsitzender der Arbeitgeberverbände von 1991 bis 1996, in seiner Rede zum fünfundzwanzigsten Jahrestag der Holländischen Vereinigung für Arbeitsbeziehungen benutzt, als er über das Abkommen von Wassenaar sprach; vgl. Rinnooy Kan (1993).

5.1 Die Gewerkschaften

Gemessen an internationalen Standards ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den Niederlanden recht moderat. Etwa dreißig Prozent aller holländischen Arbeitnehmer sind Mitglieder einer Gewerkschaft. Dies ist viel weniger als in allen anderen der kleinen korporatistischen Staaten – mit Ausnahme der Schweiz –, etwas weniger als in Deutschland oder Großbritannien, aber mehr als in Frankreich und Spanien (Visser 1991).

Außerdem sind die holländischen Gewerkschaften gespalten. Gegenwärtig gibt es drei Gewerkschaftskonföderationen, die von Bedeutung sind: der Niederländische Gewerkschaftsbund (FNV – *Federatie Nederlandse Vakbeweging*), der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund (CNV – *Christelijk-Nationaal Vakverbond*) und schließlich die Union der Leitenden Angestellten und Beamten (MHP – *Vereniging van Middelbaar en Hoger Personeel*). Von den 1,9 Millionen Mitgliedern im Jahr 1996 organisiert die FNV 1,2 Millionen (63 Prozent), die CNV 350.000 (18 Prozent), und die MHP ca. 170.000 (9 Prozent). Eine vierte Föderation von hauptsächlich öffentlich Bediensteten hat sich aufgelöst; die Verwaltungszentrale und die Hälfte ihrer 100.000 Mitglieder wird der FNV beitreten, der Rest bleibt ohne Organisationsanbindung. Unabhängige Gewerkschaften von einiger Bedeutung gibt es ferner im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, bei den Eisenbahnen, den Fluggesellschaften, der Bauindustrie und im öffentlichen Dienst.

Diese unterschiedlichen Gewerkschaftsvereinigungen haben keinen ausschließlichen Zuständigkeitsbereich und müssen in den Tarifverhandlungen miteinander kooperieren. In der Regel sitzen alle zuständigen Gewerkschaften mit den Arbeitgebern an einem Tisch. Unter dem Tarifvertragsgesetz von 1927 müssen Arbeitgeber, die mit einer Gewerkschaft einen Vertrag abschließen, diesen auf alle vergleichbaren Beschäftigten anwenden, auch auf diejenigen, die anderen Gewerkschaften angehören. Es gibt keine Verpflichtung von Arbeitgebern zu verhandeln und keine Regeln, nach denen Gewerkschaften anerkannt werden müssen. Jede Gewerkschaft kann ihre Ansprüche erheben und versuchen, einen Platz am Verhandlungstisch zu gewinnen. Im Prinzip ist es erlaubt, für dieses Ziel zu streiken (Schutte 1995: 17). Dies bedeutet, daß Gewerkschaften ständig vom Ausschluß vom Verhandlungstisch bedroht sind; und dies geschieht häufig genug, um eine reale Bedrohung zu sein. Ohne rechtlichen Anspruch auf Anerkennung und unter der Drohung, von Verhandlungen ausgeschlossen zu werden, sind für Gewerkschaften Koalitionen der einzige Ausweg.

Tarifvereinbarungen haben einen rechtlich verbindlichen Status und enthalten gewöhnlich eine Klausel über die »Friedenspflicht«. Da nur die unterzeichnenden Gewerkschaften durch die Friedenspflicht gebunden sind, sind die Arbeitgeber gewöhnlich daran interessiert, alle Gewerkschaften mit nennenswerter Mitgliedschaft in den Vertrag einzubinden. Die Gewerkschaften wollen ebenfalls nicht ausgeschlossen sein, weil nur unterzeichnende Gewerkschaften Repräsentationsrechte haben, die in Tarifverhandlungen etabliert werden, und nur sie erhalten die jährliche Entschädigung durch die Arbeitgeber als Kompensation für die *Erga-omnes*-Anwendung der Vereinbarungen. Diese Konfiguration produziert – als eingebaute Verzerrung – eine Mäßigung der Forderungen, da die radikalste Gruppe auf jeder Seite das Risiko eingeht, von den Verhandlungen ausgeschlossen zu werden (Rojer 1996b). In den letzten Jahren hat es solche Ausschlüsse von FNV-Gewerkschaften bei Philips (1996), Heineken (1995) und den niederländischen Eisenbahnen (1995) gegeben, die aber fast immer vor der nächsten Verhandlungsrunde wieder rückgängig gemacht werden konnten. Die meisten Vereinbarungen werden auf Jahres- oder Zwei-Jahres-Basis getroffen.

FNV und CNV haben im großen und ganzen dieselbe interne Struktur. Beiden gehören etwa fünfzehn bis zwanzig Gewerkschaften an, die sich hauptsächlich nach Branchen gliedern. Wenn die neueren Vereinigungspläne realisiert werden, wird es bald nur noch einige wenige Gewerkschaftskonglomerate geben – möglicherweise eines für den privaten und eines für den öffentlichen Sektor und ein paar kleinere Gewerkschaften dazwischen. In jedem Gewerkschaftsbund ist seit den siebziger Jahren die Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten die größte; sie organisiert auch Beschäftigte im Gesundheitswesen, in den Sozialeinrichtungen, bei der Post und den Dienstleistungsbetrieben des Kommunikationsbereichs. Die führende Gewerkschaft bei den Lohnverhandlungen ist in beiden Konföderationen die Industrie-Gewerkschaft (IB – *Industriebond*), die in den frühen siebziger Jahren aus Zusammenschlüssen von Gewerkschaften in der Metall-, Textil- und Chemieindustrie hervorgegangen ist. Die IB-FNV ist überall in der verarbeitenden Industrie präsent, mit Ausnahme der Druckindustrie und der gewerblichen Nahrungsmittelindustrie.

FNV und CNV streben beide an, Arbeiter, Angestellte und Beamte zu organisieren. Sie unterscheiden sich dabei durch Tradition, Religion und Ideologie. Es gibt keine offiziellen parteipolitischen Bindungen, aber die FNV steht den Sozialdemokraten (PvdA) nahe und die CNV den Christlichen Demokraten (CDA). Die FNV bildete sich 1976 durch den Zusammenschluß von sozialistischen und katholischen Teilen der holländischen Gewerk-

schaftsbewegung. Die CNV repräsentiert die protestantische Tradition, hat seit den siebziger Jahren aber auch einige Gewerkschaften an sich binden können, die katholische Lehrer und öffentlich Bedienstete organisieren. Die religiöse und ideologische Trennlinie zwischen den beiden Blöcken ist in den letzten Jahren unschärfer geworden, und die wechselseitige Kooperation hat zugenommen. Führer und Mitglieder beider Gewerkschaftsbünde verfolgen in oft erstaunlichem Maß die gleichen Ziele, aber die CNV ist weniger bereit, Streiks mit zu tragen. Streiks sind allerdings ein Instrument, das in den holländischen Arbeitsbeziehungen ohnehin nur wenig eingesetzt wird. Die wesentlichen gemeinsamen Ziele von FNV und CNV sind Beschäftigungswachstum durch Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverringerung, Vermeidung großer Lohnunterschiede zwischen Unternehmen und Branchen und Verteidigung eines zugänglichen und adäquaten Sozialversicherungssystems (Klandermaans/Visser 1995). Die MHP-Gewerkschaften teilen diese Ziele weniger und befürworten individuellere, mehr an Leistung und Status orientierte Entlohnung, aber ihre Vorstellungen haben geringen Einfluß.

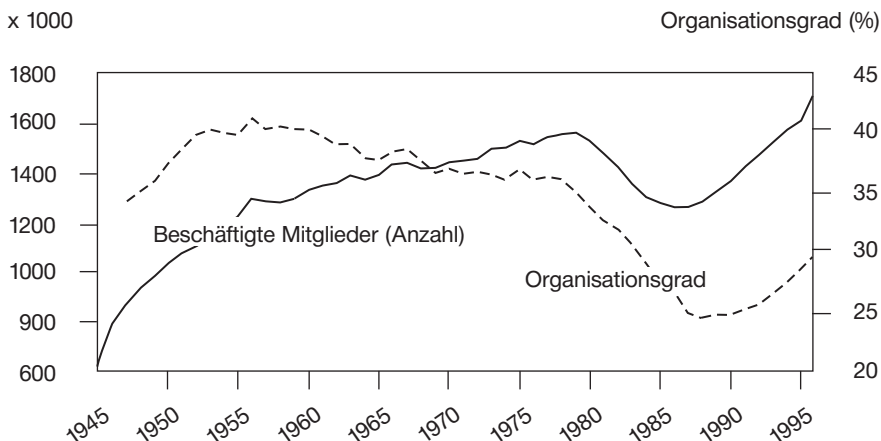
Der gewerkschaftliche Organisationsgrad bewegte sich in den fünfziger und sechziger Jahren um die 40 Prozent, begann dann in den späten siebziger Jahren langsam zu sinken und fiel in den achtziger Jahren auf 25 Prozent ab. Ende der achtziger Jahre nahm die Mitgliederzahl rapide zu; aber durch die deutliche Zunahme der Beschäftigung kletterte der Organisationsgrad in den neunziger Jahren nur langsam zurück auf fast 30 Prozent (Abb. 5-1). Der Organisationsgrad im privaten Sektor kann auf 20 bis 22 Prozent, der in der verarbeitenden Industrie auf 32 Prozent und im privaten Dienstleistungsbe-
reich auf unter 10 Prozent geschätzt werden.

Zwei Drittel der holländischen Arbeitnehmer sind nicht Mitglied in einer Gewerkschaft. Diese Zahl wird gelegentlich genannt, um Zweifel daran zu begründen, ob die Gewerkschaften für alle holländischen Arbeitnehmer sprechen können. Der niedrige Organisationsgrad war sicherlich keine Hilfe, als ihr Anrecht auf die Stellung des stellvertretenden Verwaltungsleiters der Sozialversicherung angegriffen wurde (Kapitel 6) oder als sie eine neue Rolle in der Arbeitsmarktpolitik beanspruchten (Kapitel 7). Andererseits wird die Legitimität ihrer Position in dem klassischen Bereich von Arbeitsbeziehungen und Tarifverhandlungen nicht in Frage gestellt. Zu keinem Zeitpunkt in den vergangenen fünfzehn Jahre haben die Arbeitgeber versucht, die Gewerkschaften zu destabilisieren oder ein gewerkschaftsfreies Umfeld zu schaffen.

Außerdem ergibt die Meinungsforschung relativ hohe und stabile Zustimmung für die Politik und das Führungspersonal der holländischen Ge-

Abbildung 5-1 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in den Niederlanden 1950 bis 1996

Beschäftigte Mitglieder (Anzahl)



werkschaften (Klandermans/Visser 1995). Drei von vier Arbeitnehmern stimmen der Ansicht zu, daß Gewerkschaften »notwendige Institutionen zum Schutz der kollektiven Arbeitnehmerinteressen sind«. Bei den Wahlen zu den vorgeschriebenen Betriebsräten, die alle drei oder vier Jahre stattfinden, erreichen die Vertreter der Gewerkschaften zwei Drittel der Stimmen. Betriebsräte müssen in allen Firmen mit 35 und mehr Arbeitnehmern eingerichtet werden, verfügen über starke Rechte in Form von Zustimmung- und Konsultationspflicht bei Entscheidungen des Managements und finden sich in fast allen großen und in mehr als 50 Prozent der kleineren Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten (Visser 1995).

Tabelle 5-1 zeigt, daß die holländischen Gewerkschaften trotz der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung hauptsächlich Vollzeitarbeitnehmer mit Standardverträgen repräsentieren und daß sie unter Frauen, jungen Leuten und ausländischen Arbeitnehmern unterrepräsentiert sind. Sie haben zwar bei Frauen dazugewonnen (1975 war der Anteil weiblicher Gewerkschaftsmitglieder gerade mal bei 10 Prozent), aber sie erreichen in keiner Weise die schwedischen oder dänischen Gewerkschaften, in denen Frauen jetzt die Hälfte der Mitglieder stellen (Visser 1991).

Tabelle 5-1 Gewerkschaftsmitgliedschaft 1995/96: Zusammensetzung und Organisationsgrad

	Gewerkschafts- mitglieder	Anteil an der Zahl aller Gewerkschafts- mitglieder (%)	Organisationsgrad Anteil Gewerkschafts- mitglieder an der Zahl der Arbeit- nehmer (%)
FNV	1.197.000	64	19,0
CNV	350.000	19	5,5
MHP	163.000	9	2,5
Andere	170.000	9	2,5
Gesamt	1.880.000	100	29,5
Beschäftigt	1.520.000	81	29,5
Nicht beschäftigt	360.000	19	–
Geschlecht	männlich	77	34,0
	weiblich	23	20,0
Alter	15–24 Jahre	8	15,0
	25–44 Jahre	55	28,0
	45–64 Jahre	37	40,0
Nationalität	einheimisch	94	29,0
	ausländisch	6	21,0
Arbeitszeit	mehr als 35 Stunden	81	31,0
	20 bis 35 Stunden	16	23,0
	12 bis 19 Stunden	3	13,0
Arbeitsvertrag	Standard	95	31,0
	flexibel	5	11,0
Dauer der Beschäftigung	lang (\geq 5 Jahre)	90	31,0
	kurz ($<$ 5 Jahre)	6	13,0
	nicht bekannt	4	–

	Gewerkschafts- mitglieder	Anteil an der Zahl aller Gewerkschafts- mitglieder (%)	Organisationsgrad Anteil Gewerkschafts- mitglieder an der Zahl der Arbeit- nehmer (%)
Branchen	Verarbeitende Industrie und öffentliche Versor- gungsunternehmen	23	32,0
	Baugewerbe	12	43,0
	Handel, Einzelhandel, Hotels usw.	6	13,0
	Transport und Kommunikation	11	42,0
	Finanzdienstleistungen	2	15,0
	Andere private Dienstleistungen	3	5,0
	Öffentliche Verwaltung	18	37,0
	Erziehung und Bildung	17	39,0
	Gesundheit	5	21,0
Unternehmensgröße (Zahl der Mitarbeiter)	1–9	5	15,0
	10–99	23	24,0
	>= 100	67	32,0
	unbekannt	5	–

Abkürzungen

CNV	Christelijk-Nationaal Vakverbond – Christlich-Nationaler Gewerkschaftsbund
FNV	Federatie Nederlands Vakbeweging – Niederländischer Gewerkschaftsbund
MHP	Vereniging van Middelbaar en Hoger Personeel – Union der leitenden Angestellten und Beamten

Quelle: Eigene Berechnungen aus CBS-Daten von 1995 und Beschäftigungsbericht 1996;
FNV-Statistiken; Klandermans und Visser, 1995

Die Zahlen in Tabelle 5-1 illustrieren das Dilemma der niederländischen Gewerkschaften. Viele Gewerkschaften, insbesondere jene in der Industrie, repräsentieren ältere Arbeitnehmer, meist männliche Familiernährer auf Vollzeitarbeitsplätzen mit beträchtlichen Rechten. Berufsanfänger, Männer wie Frauen, beginnen ihr Arbeitsleben häufiger als früher in zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen und verbringen einen längeren Zeitraum darin; sie arbeiten häufiger auf Teilzeitstellen, erwerben weniger Arbeitsplatzsicherheit und sind schwieriger zu organisieren (Klandermans/Visser 1995). Die holländischen Gewerkschaften haben langsam begonnen, ihre Politik in Richtung auf diese Gruppe zu orientieren, noch vor dem allmählichen Wechsel in der Zusammensetzung der Mitgliederschaft. Sowohl FNV als auch CNV haben 1986 unter dem Druck des Mitgliederschwunds begonnen, Projekte zu entwickeln, die sie in einem sich wandelnden Mitgliedermarkt attraktiver machen sollen. Ein stärker auf diese Zielgruppen gerichteter Ansatz bildet die Grundlage für ihre positivere Politik gegenüber Frauen, Teilzeitarbeit und flexibler Beschäftigung. Die holländischen Gewerkschaften haben die typische Lernkurve durchlaufen: zuerst wollten sie nicht wahrhaben, daß Flexibilisierung stattfindet, und dann haben sie versucht, diese zu verhindern (Douma 1997). Als dies nicht funktionierte, verlangten sie quantitative Einschränkungen. Später hatten sie dann ein Einsehen und übernahmen eine Politik der ausgehandelten Flexibilität, in der sie das nicht aufzuhaltende Phänomen mit *Bonafide*-Arbeitgebern zu regeln versuchten. Sie haben aber Schwierigkeiten, ihren neuen Projekten zum Erfolg zu verhelfen, und die anekdotische Evidenz zeigt, daß die Gewerkschaften unter den Problemgruppen und Arbeitnehmern in flexiblen Arbeitsverhältnissen kaum präsent sind, zumal viele von ihnen illegal arbeiten und durch *Malafide*-Arbeitgeber ausgebeutet werden (Braam 1994).

5.2 Arbeitgeberverbände

Die holländischen Arbeitgeber sind gut organisiert – schätzungsweise 60 bis 70 Prozent aller Arbeitnehmer im privaten Sektor arbeiten in Betrieben, die einer Arbeitgebervereinigung angehören – ein Niveau, das dem deutschen, belgischen oder skandinavischen vergleichbar ist (Traxler 1996, Van Waarden 1985). Fast alle Unternehmen mit hundert oder mehr Beschäftigten, einschließlich aller größeren multinationalen und vieler ausländischer Betriebe,

sind Mitglieder in ihrem Verband geworden.² In einigen Branchen gibt es beträchtliche Rivalität zwischen Arbeitgeberverbänden, die große und solchen, die kleinere Unternehmen organisieren, sowie einige Opposition von spezialisierten Vereinigungen. So hat zum Beispiel das Baugewerbe sieben Arbeitgebervereinigungen – im Vergleich zu drei Gewerkschaften –, die an Tarifverhandlungen teilnehmen. Im Bankgewerbe hingegen besteht ein einziger Arbeitgeberverband, der alle außer einer Handvoll kleiner ausländischer Banken organisiert und mit den fünf Gewerkschaften die Branchenvereinbarung für 99 Prozent der 100.000 Beschäftigten aushandelt. In der Metallindustrie verhandelt die mächtige Föderation der Arbeitgeber für die Metall- und elektrotechnische Industrie (FME – *Federatie Metaal Elektro*) für 1.250 Unternehmen mit 187.000 Beschäftigten, von denen ein Drittel Gewerkschaftsmitglieder sind. Philips und Hoogovens (der einzige Stahlproduzent) sind hier Mitglied, handeln aber ihre eigenen Vereinbarungen aus. Die 30.000 kleineren Unternehmen in dieser Branche – die Trennlinie liegt bei weniger als dreißig Arbeitnehmern und viele sind nur Reparaturwerkstätten – verhandeln ihre Branchenvereinbarung für 240.000 Beschäftigte durch eine Föderation von zwölf Arbeitgeberverbänden.

Die niederländischen Arbeitnehmer werden zu 83 Prozent durch Tarifverträge erfaßt, und darin sind Beschäftigte im öffentlichen Dienst nicht eingerechnet. Die große Mehrheit der Unternehmen handelt ihre Tarifverträge mit Hilfe eines Verbandes aus. Etwa 520 der Tarifverträge sind Firmentarifverträge, fast 200 Branchentarifverträge.³ Der erste Typus erfaßt 14 Prozent der Arbeitnehmer im privaten Sektor, der zweite fast 69 Prozent (Tabelle 5-2). Diese Aufteilung hat sich in den vergangenen 20 Jahren kaum verändert; nur wenige Branchenvereinbarungen sind aufgelöst worden, aber in einigen neuen Dienstleistungsbereichen sind neue Tarifverträge abgeschlossen worden. In der verarbeitenden Industrie decken Tarifverträge fast alle Unternehmen ab, aber im Bereich der persönlichen Dienstleistungen und im Gewerbe mit seinen vielen kleinen und neuen Unternehmen gibt es sie nur wenig (Smit/Schilstra/Pauwe 1995).

2 Unter den kleinen Firmen ist der Organisationsgrad, gemessen an den Beschäftigtenzahlen in Mitgliedsfirmen, deutlich niedriger; im Einzelhandel zum Beispiel liegt der Organisationsgrad bei 25 Prozent, und in der Bauindustrie sind nur 5.000 der 13.000 Betriebe organisiert (Van der Meer 1996).

3 Es gibt gegenwärtig 900 bis 1.000 gültige Tarifverträge, aber wir haben in Tabelle 5-2 etwa 200 nicht berücksichtigt, die nur einen einzigen Paragraphen (der sich nicht auf Entlohnung bezieht) enthalten (vgl. Van den Toren 1996).

Tabelle 5-2 Tarifverträge: Struktur und Geltungsbereiche, 1993

Art des Tarifvertrags	Erfasste Arbeitnehmer	
	Anzahl	%
Firmentarifvertrag	650.000	14
Branchentarifvertrag	3.300.000	69
– direkt	2.800.000	58
– durch Allgemeinverbindlichkeits- erklärung	500.000	10
Privater Sektor gesamt	3.950.000	82
Ohne Tarifvertrag	800.000	17
Öffentlicher Sektor	850.000	100
Gesamtwirtschaft	4.800.000	85

	Unternehmensgröße	Anzahl	%		Anteil aller Arbeitnehmer
Firmentarife	<2.000	479	67	200.000	3
	>2.000	43	6	500.000	10
Branchentarife	<10.000	133	18	400.000	9
	>10.000	65	9	3.700.000	78
Alle Tarifverträge		720	100	4.800.000	100

Berechnet aus: Van den Toren 1996, Tabellen 3.1 und 3.3

Obwohl sie oft prominente Mitglieder ihrer Arbeitgeberverbände sind, haben viele multinationale Unternehmen traditionell ihre eigenen Tarifverträge ausgehandelt. Ihre Größe und die vielen Betriebsstätten verleihen diesen Vereinbarungen eine Bedeutung ähnlich den Branchenvereinbarungen. Einige, wie die Vereinbarungen bei Philips, AKZO-Nobel oder Unilever, haben in der Vergangenheit die Richtung angegeben. Heute erfaßt der größte Haustarif die 90.000 Beschäftigten der privatisierten PTT (Post-, Telefon- und Telegrafverwaltung). Obwohl in den Niederlanden genauso wie anderswo in Europa Dezentralisierung zu einem Schlagwort geworden ist, waren die Arbeitgeber darauf bedacht, Lohnverhandlungen und Verteilungskonflikte aus den Unternehmen herauszuhalten. Dies erklärt, warum Tarifverhandlungen in den vergangenen Jahren weiter auf der Branchenebene geführt worden sind, wenn auch mit einer kleinen Richtungsänderung, um lokale Variationen durch den Abschluß von Rahmenvereinbarungen besser einbeziehen zu kön-

nen. Haustarife werden in den Verwaltungszentralen verhandelt, da das Management großen Wert darauf legt, Wettbewerb und Gewerkschaftspräsenz in den einzelnen Betrieben zu vermeiden. Es gibt kaum Arbeitgeber, die an der Stelle der Gewerkschaften lieber Betriebsräte als Verhandlungspartner hätten. Sie schätzen den Professionalismus und die Zuverlässigkeit der gewerkschaftlichen Unterhändler und fürchten, daß Verhandlungen mit den Betriebsräten deren Rolle in den Konsultationsverfahren beeinträchtigen würden (Teulings/Hartog 1997). Formal sind Betriebsräten Lohnverhandlungen untersagt, und sie können keinen legalen Streik ausrufen. Ein anderer Faktor, der die Fortführung von Branchentarifverträgen begünstigt, ist die Tatsache, daß viele Vereinbarungen nur Minimalbedingungen festlegen und damit den Unternehmen eine gewisse Abweichung erlauben. In schlechter wirtschaftlicher Lage stimmen die Gewerkschaften Härte- oder Öffnungsklauseln zu.

Die hohe Stabilität dieses Verhandlungssystems und seine weite Verbreitung wird auch durch das Gesetz zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Annullierung von Tarifvereinbarungen von 1937 unterstützt. Dieses Gesetz erlaubt es dem Minister für Arbeit und Soziales, einen Tarifvertrag auch für nichtorganisierte Arbeitgeber für bindend zu erklären, wenn die Vereinbarung eine »substantielle Mehrheit« der Beschäftigten in dieser Industrie erfaßt.⁴ Die offizielle Erläuterung zum Gesetz von 1937 nennt drei Ziele: erstens, um die Zahl der in Tarifverträgen erfaßten Beschäftigten auf alle Arbeitnehmer zu erhöhen; zweitens, um die Tarifverträge gegen unfairen Wettbewerb, insbesondere von seiten solcher Arbeitgeber zu schützen, die ihre Vertragsverpflichtungen zu umgehen versuchen, indem sie ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband aufkündigen; und drittens, um in Lohnverhandlungen eine gewisse Koordinierung zu erreichen, durch die es dem Staat ermöglicht wird, eine minimale Rolle in der Lohnfindung zu spielen (Van Peijpe 1985). Die Mitte-Rechts-Regierung hatte in den achtziger Jahren erwogen, dieses Gesetz im Zuge ihrer Deregulierungspolitik aufzuheben, aber schon bald wurde ihr die Bedeutung dieses Rechtsinstruments für den Prozeß der kontrollierten Dezentralisierung von Lohnverhandlungen deutlich, den die Niederlande zu jener Zeit durchliefen. Am Ende lautete das Verdikt, daß das Gesetz »im Licht seiner Bedeutung für die bestehende soziale Ord-

4 Was eine »substantielle Mehrheit« ist, wurde nicht festgelegt und kann je nach Industrie unterschiedlich sein. Übertragung kann nur auf Verlangen der Vertragsparteien und nach Empfehlung der Lohnkommission der Stiftung der Arbeit erfolgen. In der Praxis wird diese Empfehlung nur nachgefragt, wenn Unternehmen oder ausgeschlossene Gewerkschaften oder Arbeitgebervereinigungen Widerspruch einlegen (Schutte 1995: 62)

nung, der Wünsche der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften und seiner Bedeutung zur Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens«⁵ erhalten bleiben und ohne Änderungen implementiert werden sollte. Der neoliberale Angriff auf die staatliche Unterstützung von Tarifverhandlungen sollte erst viel später, in den neunziger Jahren, kommen und einige interessante Konsequenzen haben.

Heute betrifft die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen 17 Prozent aller Unternehmen und 9 Prozent aller Beschäftigten im privaten Sektor.⁶ Die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung erklärt auch den hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber und die hohe Zahl der von Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer (Traxler 1996). Um der Auferlegung verbindlicher Regulierung zu entgehen, müßten Arbeitgeber einen Haustarifvertrag mit den Gewerkschaften abschließen und dazu ihre eigenen Verhandlungen führen, was für die meisten Unternehmen eine zu kostspielige Option ist.⁷ Wenn sie ohnehin durch eine Branchenvereinbarung erfaßt werden, können sie genauso gut in der Arbeitgebervereinigung ihren Beitrag zahlen und den Tarifvertrag zu beeinflussen suchen. Die Gewerkschaften sind da in einer weniger eindeutigen Position. Einerseits trägt die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung dazu bei, Niedrig-Lohn-Konkurrenz in nicht organisierten Unternehmen zu verhindern, aber andererseits schafft sie Trittbrettfahrer unter den Arbeitgebern.

Es gibt drei große Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, die alle an den zentralisierten Verhandlungen teilnehmen. Große und mittlere Unternehmen sind Mitglied im Niederländischen Unternehmerverband (VNO – *Vereniging van Nederlandse Ondernemingen*), der sich vor kurzem mit dem Niederländischen Christlichen Arbeitgeberverband (NCW – *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond*) zusammengeschlossen hat. Arbeitgeber kleinerer Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten gehören dem Niederländi-

5 Bericht »Deregulering inkomensvorming en arbeidsmarkt«, 25. Mai 1984, Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 17031, Nr. 4.

6 In Branchen, in denen weder die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften ausreichend organisiert sind, zum Beispiel im Einzelhandel oder im Hotel- und Gaststättengewerbe, kann der bipartistische Produkt- und Industrierat eingreifen und eine sogenannte »Entscheidung mit Mindestbedingungen« anordnen.

7 Die meisten multinationalen Unternehmen zogen jedoch Haustarife vor und haben von ihren jeweiligen Arbeitgebervereinigungen die entsprechende Zustimmung eingeholt. Einige kleinere Unternehmen sind so weit gegangen, eine Marionetten-Gewerkschaft einzurichten, mit der sie einen Vertrag aushandeln. Seit die Niederlande der ILO-Konvention Nr. 98 (Koalitionsfreiheit) beigetreten sind – was sie erst im Dezember 1993 getan haben –, müßte letzteres schwieriger geworden sein.

schen Verband der Klein- und Mittelständischen Unternehmen (MKB – *Midden- en Kleinbedrijf Nederland*) an, und landwirtschaftliche Unternehmen finden sich in dem Niederländischen Agrarwirtschaftlichen Unternehmensverband (LTO-Nederland – *Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*) zusammen. Gemeinsam bilden diese Dachverbände den Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen (RCO – *Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties*), um gegenüber den Gewerkschaften und der Regierung gemeinsam aktiv werden zu können. Versuche, einen vierten Dachverband der öffentlichen Arbeitgeber und der Arbeitgeber in subventionierten Dienstleistungsbereichen zu gründen, sind bisher fehlgeschlagen. Der VNO-NCW hat gegenwärtig 130 angeschlossene Vereinigungen, von denen die meisten Industrieverbände sind. Seit 1996 ist er nicht länger direkt an Lohnverhandlungen beteiligt; die spezialisierte NCW-Abteilung zur Vorbereitung und Begleitung von Verhandlungen ist der Allgemeinen Arbeitgebervereinigung (AWVN – *Algemene Werkgeversvereniging*) übertragen worden, einer der größten und ältesten Vereinigungen, die im gesamten exponierten Sektor über direkte Mitglieder verfügt, darunter viele der großen multinationalen Unternehmen (Shell, Unilever, Akzo-Nobel, Heineken). Der AWVN ist nicht Vertragspartner in Tarifverträgen, aber er unterstützt Firmen bei den Verhandlungen. Gemeinsam mit der FME ist er der wichtigste Gegenpart für die im IB (*Industriebond*) zusammengeschlossenen Gewerkschaften.

5.3 Konsultationen

In den Niederlanden sind die physischen und gesellschaftlichen Distanzen gering. Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und deren Berater treffen sich häufig. Sie haben problemlosen Zugang zu Ministern, führenden Politikern und leitenden Beamten. Verschiedene Stiftungen, Räte, Gremien und Ausschüsse ermöglichen häufige und vielfältige Zusammenkünfte. Für die Lohnpolitik ist die Stiftung der Arbeit (STAR – *Stichting van de Arbeid*) das wichtigste Gremium. Die STAR ist eine private Stiftung, die 1945 vom zentralen Gewerkschaftsverband und Arbeitgeberorganisationen gegründet und als gemeinsamer Treffpunkt eingerichtet wurde. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben im Vorstand je acht Sitze, und der Vorsitz wechselt zwischen VNO-NCW und FNV. Die Lohnexperten beider Organisationen leiten den einflußreichen *Lohnausschuß* der STAR. Die wesentlichen Abkommen und Vereinbarungen aus neuerer Zeit sind in der STAR

verhandelt worden. Zweimal jedes Jahr – im Frühjahr, wenn das Budget für das folgende Geschäftsjahr vorbereitet wird, und im Herbst, wenn eine neue Runde von Lohnverhandlungen beginnt, treffen sich Vertreter der Stiftung mit einer Delegation des Kabinetts (Van Bottenburg 1995).

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER – *Sociaal Economische Raad*) ist eine tripartistische Organisation. Seit der jüngsten Reorganisation haben Arbeitgeber und Gewerkschaften je elf Sitze, die anderen elf werden von Mitgliedern eingenommen, die von der Regierung ernannt werden: Wirtschaftswissenschaftler, der Präsident der Zentralbank, der Direktor des Zentralen Planungsbüros und neuerlich einige ehemalige Politiker. Der SER wurde 1950 gegründet, als Spitze eines dreistufigen – Land, Branche, Unternehmen – Konsultationssystems.⁸ In der Praxis funktionierten die Branchenausschüsse (*bedrijfsschappen*), die Arbeitgeber und Gewerkschaften auf eigenen Wunsch einrichten konnten, nur in den Bereichen Einzelhandel, Lebensmittel, Getränke und Landwirtschaft. Auf der Unternehmensebene konnten die Betriebsräte erst nach Änderung der Rechtslage 1971 und 1979 an Einfluß gewinnen (Visser 1995). Die Hauptfunktion des SER war die Beratung der Regierung. In den ersten zwanzig Jahren seiner Existenz spielte er eine wichtige Rolle in der Lohnpolitik und als Berater der Regierung bei der Ausweitung und Organisation des Wohlfahrtsstaates. In den siebziger und achtziger Jahren gelang es dem SER jedoch immer weniger, mit einer Stimme zu sprechen und die Regierungspolitik zu beeinflussen.⁹ Zunehmend wurde der SER als Instrument eingesetzt, um schwierige Entscheidungen herauszuzögern, während andere Expertenausschüsse an Bedeutung gewannen (Klamer 1990). In den letzten Jahren ist er durch die Stiftung der Arbeit in den Hintergrund gedrängt worden. Das Parlament entzog 1995 dem SER sein Prärogativ, zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen konsultiert zu werden, bevor die Regierung neue Gesetzgebungsvorschläge einbringt. Bisher hat dies wenig Auswirkungen gezeigt.

8 Wie es im Rahmengesetz von 1950 zur industriellen Ordnung definiert ist.

9 Eine der wichtigsten Beratungsfunktionen war das jährliche Gutachten zu den makroökonomischen Aussichten und den sich daraus ableitenden Programmen. Zwischen den Jahren 1972 und 1982 gab es in diesen Fragen keine einheitliche Meinung.

5.4 Flexible Anpassung und Korporatismus

In seinem Buch »Small States in World Markets« zeigt Peter Katzenstein, daß kleinere Länder sich oft auf korporatistische Strategien stützen, um den Weg für den Prozeß industrieller Anpassung zu ebnen. Die korporatistischen Strategien reflektieren nicht nur innenpolitische Faktoren wie Konkordanzdemokratie oder den Ausgleich zwischen den Klassen, sondern auch die sensible Position der kleineren Länder in der Weltwirtschaft. Weil sie in hohem Maße vom Handel abhängen, können die kleineren Demokratien keine protektionistischen Maßnahmen einsetzen, um sich vor Veränderungen der internationalen Wirtschaft zu schützen. Statt dessen müssen sie sich auf die interne Koordinierung von Gewerkschaften, Arbeitgebern und staatlichen Akteuren spezialisieren. Korporatismus bietet laut Katzenstein (1985: 22–30) die Mittel, um die Sozialpartner an die Leine zu nehmen, flexible Reaktionen zu erleichtern und die Last der Anpassung zu mindern, aber nicht vollständig zu vermeiden.

Demokratischen oder sozialen Korporatismus gibt es in zwei Varianten: sozialdemokratischen Korporatismus, der durch starke sozialdemokratische Parteien und Gewerkschaften bestimmt wird – wie in Skandinavien – und liberalen Korporatismus, der durch schwächere und auch gesplante Gewerkschaften und eine stärkere Position der Wirtschaft gekennzeichnet ist, wie in der Schweiz oder den Niederlanden. Beiden gemeinsam ist jedoch

eine Ideologie der Partnerschaft, die auf nationaler Ebene ausgedrückt wird; ein relativ zentralisiertes und konzentriertes System von Interessenverbänden; freiwillige und informelle Koordinierung konfligierender Ziele durch kontinuierliche Verhandlungsführung zwischen Interessenverbänden, staatlicher Bürokratie und politischen Parteien. (Nach Katzenstein 1985: 32)

Dies ist eine passende Charakterisierung der holländischen Arbeitsbeziehungen in den vierziger und fünfziger Jahren und auch in jüngster Zeit.

5.5 Erfolg und Scheitern einer Niedriglohnstrategie

Die Industrialisierung kam spät in die Niederlande, und ein wesentlicher Teil ihrer industriellen Basis und ihrer Transporteinrichtungen wurde im Zweiten Weltkrieg zerstört oder abtransportiert. Alle einflußreichen Persönlichkeiten in der holländischen Politik stimmten 1945 darin überein, daß Ar-

beitslosigkeit nur dann zu vermeiden sei, wenn das Land entschlossen ein Programm rascher Industrialisierung in Angriff nähme (Dercksen 1986; Fortyn 1981; De Hen 1980). Die Aufgabe, neue Exportmärkte zu erschließen und eine positive Leistungsbilanz aufrechtzuerhalten, wurde mit dem Verlust der holländischen Kolonien in Südost-Asien und der Etablierung der Republik Indonesien 1949 noch schwieriger. Daher war es notwendig, Löhne zu begrenzen und billiger als in den Nachbarländern zu produzieren. Während der ersten zehn Nachkriegsjahre herrschte über diese Strategie fast vollständiger Konsens; und durch den Kalten Krieg wurde die kommunistische Opposition schnell marginalisiert.

Das Kollegium der Vermittler für Lohn- und Arbeitsfragen (CvR – *College van Rijksbemiddelaars*), das dem Ministerium für Arbeit und Soziales unterstand, gab formell jährliche Lohnrichtlinien aus.¹⁰ Tatsächlich legten Regierung und die Stiftung der Arbeit (STAR) die Lohnrichtlinien gemeinsam fest, die dann durch das CvR in Konsultation mit der Stiftung implementiert wurden. Nach der Einrichtung des Rates für Sozial- und Wirtschaftspolitik wurde diesem ebenfalls eine Rolle in diesem Prozeß gegeben: sein makroökonomisches Gutachten bildete den Kontext für die jährlich angepaßten gesetzlichen Lohnrichtlinien. Zwischen 1945 und 1959 arbeitete dieses System, fast ohne in Frage gestellt zu werden, und ohne wichtige Änderungen. Laut John Windmuller (1969: 392) »hat kein anderes System der Lohnfestsetzung über einen so langen Zeitraum so gut funktioniert«. In fast allen anderen Nachbarländern waren ähnliche Kontrollen ein paar Jahre nach Kriegsende wieder zusammengebrochen (Flanagan/Ulman 1971).

Die korporatistische Anpassungsstrategie hatte, gestützt auf eine energische Industrialisierung und mit Kapitalimporten unter Hilfe des Marshallplans sowie durch den Export von Gütern, die mit niedrigen Löhnen produziert wurden, den Niederlanden einen Wettbewerbsvorteil über seine Nachbarn verschafft. Vollbeschäftigung – ein Konzept, das damals hauptsächlich für männliche Arbeitnehmer galt – wurde wiederhergestellt und konnte über zwei Jahrzehnte hinweg aufrechterhalten werden. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, einer deren Gründungsstaaten die Niederlande waren, rief die holländische Lohnpolitik manchmal die Kritik hervor, »daß sie hin-

10 Die rechtliche Grundlage war die Außerordentliche Anordnung zu den Arbeitsbeziehungen von 1945, die in bezug auf die Lohnfindung bis 1968 in Kraft blieb, mit einer wichtigen Abänderung im Jahr 1963. Andere Teile der Anordnung, zum Beispiel jene über Kündigungsvorschriften, gelten heute noch, allerdings mit vielen Veränderungen der ursprünglichen Version (vgl. Windmuller 1969; Van der Heijden 1995).

sichtlich der Exporte wie eine Subvention und gleichzeitig als Schutz gegen ausländischen Wettbewerb wirkt« (Windmuller 1969: 392), und es gab auch Anschuldigungen von »sozialem Dumping« (Pen 1963: 218). Um 1960 herum lagen die Löhne schätzungsweise 20 bis 25 Prozent unter denen in Deutschland oder Belgien. In den Grenzgebieten suchten sich die Holländer oft Beschäftigung in den Nachbarländern, und 1961 verglich ein vieldiskutierter Aufsatz »Die Niederlande – ein soziales Paradies?« (Höefnagels 1961) holländische Gewerkschaften und Sozialpolitik mit den Leistungen in den Nachbarländern und kam zu einer negativen Bewertung.

Keiner sah voraus, daß das Land als Ergebnis der zu lang andauernden und zu starken Lohnzurückhaltung am Rand einer sogenannten »Lohnexplosion« stand. Ihr Erfolg wurde ihr Untergang. Als in den frühen sechziger Jahren die Arbeitskräftereserve auf unter ein Prozent schrumpfte, verbreitete sich die Unsitte der Ergänzungs- oder sogenannten »schwarzen« Löhne. Zuvor waren moderate und komplizierte Abweichungen von der nationalen Lohnleitlinie für unterschiedliche Branchen zugelassen worden, aber unter den Bedingungen eines angespannten Arbeitsmarktes konnten die Branchenvereinbarungen nicht kontrolliert werden. Im Jahr 1963 wurde der STAR die Aufgabe übertragen, die Durchführung der gesetzlichen Lohnleitlinien zu verhandeln und zu überwachen, aber die Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände waren der Aufgabe nicht gewachsen. In die zentralen Vereinbarungen wurde eine Lohndrift eingebaut, und als Ergebnis »explodierten« die Löhne 1963 um 13 Prozent, 1964 um 15 Prozent und 1965 um weitere 10 Prozent. Damit war das System ruiniert, und ein letzter Versuch der Regierung, dem CvR die Kontrolle wieder zu übertragen, mißlang. Die Gewerkschaften wollten nicht zum alten System zurückkehren, das in ihren Augen seinem Zweck, Vollbeschäftigung zu sichern, nicht mehr diene und welches sie in die unmögliche Lage versetzt hatte, die Mitglieder Lohn erhöhungen nicht akzeptieren zu lassen, die von den lokalen Arbeitgebern bereits zugestanden worden waren. Die Dachverbände der Arbeitgeber hingegen zögerten eher, die gesetzlichen Kontrollen vollständig aufzugeben, weil sie wußten, daß ihre Mitglieder den Forderungen nach höheren Löhnen keinen Widerstand entgegensetzen konnten. Unter der gesetzlichen Regulierung hatten sie ihren Unterstützungsfonds zum Schutz bestreikter Betriebe praktisch aufgelöst. Ende der sechziger Jahre erreichten die Löhne dann das westdeutsche und belgische Niveau, und der Anteil der Arbeitskosten an den Nettoerträgen der Unternehmen war von unter 70 auf fast 80 Prozent im Jahr 1970 und auf 83 Prozent im Jahr 1973 gestiegen.

5.6 Probleme einer Hochlohnökonomie

Mit den siebziger Jahren waren die Niederlande zu einer Hochlohnökonomie geworden und eines der wohlhabenderen Länder dieser Welt. Das Problem bestand nun darin, einen neuen Weg der Lohndeterminierung zu finden, der einer Hochlohnökonomie, die noch auf einer arbeitsintensiven Industrie beruhte, angemessen war. Im Unterschied zu 1945 mußte dies in einer Gesellschaft geschehen, deren Bevölkerung nicht mehr durch Erinnerungen an Krieg, Krise und Arbeitslosigkeit zurückgehalten wurde, und deren Eliten über weit weniger Autorität verfügten.

Bis weit in die sechziger Jahre hinein war die holländische Gesellschaft eine »segmentierte« oder »auf Säulen gestützte« Gesellschaft. Das Bild der »Säulen« (*zuilen*) bezeichnet die segmentierte Organisation sozialer, kultureller und politischer Aktivitäten und Dienstleistungen – von den Kindergärten bis zu den Bestattungsunternehmen und von allem, was dazwischen lag: Schulen, Krankenhäuser, Versicherungen, Sportvereine, Kulturvereine, Frauenverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Zeitungen und Rundfunksender. In jedem dieser Segmente wurde eine strikte Trennung von Mitgliedern, Unterstützern oder Klienten mit einem hohen Grad der Kontrolle durch die Eliten verbunden. Zwischen diesen Säulen kooperierten die Eliten auf dem Weg über ineinander verzahnte Direktionen (Daalder 1966; Lijphart 1968). Dieses System war um die Jahrhundertwende aus dem Wettbewerb zwischen Katholiken, Protestanten und Sozialisten und ihrem Kampf gegen den Liberalismus des 19. Jahrhunderts entstanden. In den sechziger Jahren begann dieses System, mit erstaunlicher Geschwindigkeit auseinanderzufallen. Dies zeigte sich in einer Minderung der religiösen Identifizierung und Bindung, in gelockerten Verbindungen zwischen Religion, Partei und Interessenverbänden, in Forderungen nach Partizipation und in einer verunsicherten Führung.

Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Repräsentanten der Regierung erwiesen sich als unfähig, eine Vereinbarung über ein neues, freiwilliges Lohnabkommen abzuschließen. Alle waren einer Meinung, daß das Kollegium der Vermittler für Lohn- und Arbeitsfragen aufgelöst und freie Tarifverhandlungen wieder hergestellt werden sollten. Aber die Gewerkschaften wollten nicht akzeptieren, daß die Regierung auf dem Recht bestand, Abkommen zurückzuweisen, wenn sie diese für »exzessiv« hielt. Gegen das neue Lohngesetz, das nach Jahren des Hin und Her 1970 verabschiedet wurde, organisierten die beiden großen Gewerkschaftsbünde, die sich später im FNV zusammenschlossen, zahlreiche Proteststreiks und zogen sich zeitweise

aus dem SER und aus der STAR zurück. Dies war nur das Vorspiel zu dem lautstarken Mangel an Konsens, der die siebziger Jahre kennzeichnen sollte. Andere Ereignisse, die den Übergang in eine neue Ära markierten, waren die inoffiziellen Streiks im Rotterdamer Hafen 1970, die die Gewerkschaftsführung herausforderten und das Wiedererstehen einer radikalen Linken signalisierten; die erfolgreiche Opposition gegen die Schließung eines AKZO-Betriebes durch seine Besetzung, was von Kirchen, lokalen Gewerkschaftsführern, Studenten und Zeitungen weithin unterstützt wurde; Auseinandersetzungen in der Führung der wichtigsten Gewerkschaftsföderation sowie eine Reihe von Streiks in der Metallbau- und Druckbranche 1972 und 1973 über eine Umverteilung der Einkommen. In den siebziger Jahren hatte auch eine neue Generation von Gewerkschaftsführern ihren ersten Auftritt.¹¹ Die Gewerkschaftsstatuten wurden überarbeitet, um eine stärkere Beteiligung der Mitglieder zu ermöglichen, und der Bann gegen Kommunisten wurde aufgehoben.

Wie in Tabelle 5-3 zu sehen ist, lagen auch die Niederlande im internationalen Trend verstärkter Militanz der Arbeitnehmer, obwohl das Niveau im Vergleich sehr moderat war (Crouch/Pizzorno 1978). Zur Zeit der gesetzlich vorgeschriebenen Löhne war die Legalität von Streiks fraglich gewesen, und wenn solche stattfanden, waren sie eher inoffiziell (Albeda/Dercksen 1994). Im Jahr 1960 hatte der oberste Gerichtshof entschieden, daß Streiks im Prinzip Vertragsbrüche sind. In den siebziger Jahren entwickelten die Gerichte eine weichere Auffassung. Nach dem Ende der gesetzlichen Lohnpolitik wurde das Urteil von 1960 zum Teil durch ein Urteil des Amsterdamer Berufungsgerichts von 1972 aufgehoben, in dem entschieden wurde, daß Streiks legal seien, wenn nicht bestimmte Umstände sie illegal machten. Obwohl das Streikrecht nicht durch Gesetz geregelt ist, haben Richter in der Regel die Legalität von Streiks akzeptiert, wenn diese als letztes Mittel nach dem Auslaufen von Verträgen und dem Scheitern von Verhandlungen über einen neuen Vertrag eingesetzt werden (Betten 1985; Rood 1991). Der Oberste Gerichtshof entschied dann 1986, daß die Regulierungen in der Europäischen Sozial-Charta direkt auf die Niederlande anzuwenden seien, und etablierte damit die Legalität des Streikrechts. Unter Be-

11 Windmuller (1969: 223) bemerkt, daß holländische Gewerkschaftsführer dazu neigen, ihre Mitglieder in demselben Geist wohlwollenden Autoritarismus oder Paternalismus zu behandeln, wie sie ihn bei den Arbeitgebern gegenüber deren Beschäftigten feststellen und abschaffen wollen. Laut Pen (1973: 223) wurde dies lange nicht bemerkt, wird [aber] jetzt innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften kritisiert.

Tabelle 5-3 Streiks im Jahresdurchschnitt, 1960 bis 1995; die Niederlande im Vergleich

	Beteiligte Arbeitnehmer					Verlorene Arbeitstage
	1960–67	1968–73	1974–79	1980–89	1990–95	
Niederlande	3	6	2	4	6	20
Belgien	13	21	26	10	4	98
Westdeutschland	2	5	5	4	14	28 ^a
Deutschland					22	
Frankreich	148	155	81	25	5	104 ^b
Dänemark	9	17	40	27	23	117
Schweden	0,4	2	6	10	12	77
Großbritannien	41	74	57	44	10	268
Vereinigte Staaten	17	24	15	4	3	196

a 1990–1993; 1960–1993.

b 1990–1994; 1960–1994.

Beteiligte Arbeitnehmer (Streiks und Aussperrungen) pro tausend Arbeitnehmer.

Verlorene Arbeitstage pro tausend Arbeitnehmer.

Quelle: 1960–1989: M. Shalev, 1992: 105, Tab. 3.1; 1990–1995 berechnet aus: ILO, Yearbook of Labour Statistics 1996, Genf 1996, und OECD, Labour Force Statistics, Paris, versch. Jahre

rufung auf die Sozial-Charta hatten bereits 1983 Richter das Streikverbot für öffentlich Bedienstete aufgehoben, das seit 1903 bestand.

Die Arbeitgeber rüsteten wieder auf. Sie führten 1973 die Arbeitgeber-Streikversicherung wieder ein und stärkten die Führung ihrer Dachverbände. Anders als in den sechziger Jahren waren sie weniger bereit, Lohnforderungen nachzugeben. Die Lohnzurückhaltung der Nachkriegsjahre hatte zur Entwicklung arbeitsintensiver Industrien geführt, aber der allgemeine Lohnanstieg und die teuren Sozialprogramme hatten die Niederlande zu einer Hochlohnökonomie gemacht. Die Textil-, Bekleidungs- und bald auch die Schiffsbauindustrie gerieten in Schwierigkeiten und konnten trotz erheblicher öffentlicher Anstrengungen, die sich bis in die achtziger Jahre fortsetzten, nicht gerettet werden. Die Beziehungen zu den Gewerkschaften und der Regierung blieben angespannt, insbesondere in der Regierungszeit der Mitte-

Links-Koalition von Den Uyl (1974–1977). Dies war die erste und einzige Regierung, die von den Sozialdemokraten dominiert wurde. Sie hatte eine schwere Zeit, da sie von ihren gespaltenen protestantischen und katholischen Koalitionspartnern nur halbherzig toleriert wurde.

Von Beginn an war Den Uyl mit den Auswirkungen der Energiekrise von 1973 konfrontiert, auf die seine Regierung mit zwingenden Lohn-, Preis- und Energiekontrollen reagierte. Da er die Unterstützung der Gewerkschaften und nicht die Kooperation der Arbeitgeber als den Schlüssel für sein politisches Überleben betrachtete, verband er diese Kontrollen mit Programmen, die auf Einkommensumverteilung und sozialen Schutz abzielten, insbesondere durch ein System der Vernetzung der Sozialleistungen mit den Tariflöhnen. Im Jahr 1974 wurde der gesetzliche Mindestlohn zum absoluten sozialen Minimum erklärt, wobei 70 Prozent davon für eine alleinstehende Person ohne familiäre Verpflichtungen und 100 Prozent für einen Familienernährer berechnet wurden. Der Mindestlohn selbst wurde über einen Index an die Lohnentwicklung gekoppelt, damit jeder an den realen Einkommensverbesserungen partizipieren konnte.

Beginnend mit einer Vereinbarung mit Philips 1967 über eine Laufzeit von drei Jahren hatten die Gewerkschaften es erreicht, daß in die jährlichen Tarifabschlüsse automatische Preisgleitklauseln aufgenommen wurden. Dieses eng verzahnte System automatischer Anpassungen schränkte die Autonomie der politischen Führung deutlich ein. Im Jahr 1980 bestimmten automatische Preisgleitklauseln schon 75 Prozent der jährlichen Lohnzuwächse. Bei sehr geringen realen Lohnzuwächsen und Sonderzulagen für Beschäftigte in Niedriglohngruppen müssen Preiskompensationen dazu führen, daß Lohndifferentiale zwischen verschiedenen Qualifikationen verschwinden und es Gewerkschaften und Arbeitgebern immer schwerer wird, eine angemessene Reaktion auf Arbeitsmarktdisparitäten auszuhandeln.¹²

12 De Wolf und Driehuis (1980) stellen fest, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre die Arbeitgeber in der verarbeitenden Industrie ständig darüber klagten, keine qualifizierten Arbeitskräfte finden zu können, obwohl es offiziell 200.000 Arbeitslose gab. Jährlich blieben etwa 50.000 Arbeitsplätze unbesetzt.

5.7 Korporatismus ohne Konsens

Die Jahre zwischen 1976 und 1982 sind durch ein politisches Patt gekennzeichnet (vgl. Wolinetz 1987, 1989). Alle Beteiligten sind davon überzeugt, daß sich etwas ändern muß, können sich aber nicht über die Prioritäten, Politiken und Instrumente einigen. Sie versuchen jedoch im Rahmen der korporatistischen Institutionen, in denen sie sich weiterhin treffen, Teilvereinbarungen und Kompromisse abzuschließen. Dies führt jedoch nur selten zu Übereinstimmung; in weniger als der Hälfte der Fälle, in denen der SER herangezogen wurde, konnten Arbeitgeber und Gewerkschaften sich einigen; die meisten Positionen wurden verwässert; Entscheidungen wurden über viele Jahre hinweg aufgeschoben, und folglich war der Einfluß des SER auf die Regierung minimal. Kok, als Führer der FNV, »mußte [immer häufiger] akzeptieren ohne zuzustimmen«.¹³

Arbeitgeber und Regierung konnten sich auf überhaupt nichts einigen. Neun Persönlichkeiten aus der Unternehmensleitung großer multinationaler Unternehmen hatten 1976 den noch nie dagewesenen Schritt getan, Premierminister Den Uyl einen offenen Brief zu schreiben, in dem sie ihn warnten, daß seine Politik jedes positive Klima für private Wirtschaftstätigkeit zerstöre. Die Verringerung der öffentlichen Ausgaben und die Kontrolle über den sich weiter ausdehnenden Wohlfahrtsstaat wurden jetzt die Hauptthemen der Arbeitgeber. Ihre Beziehungen zur Mitte-Rechts-Regierung von Van Agt (1977–1981) waren jedoch kaum besser. Dies war eine schwache, in sich zerstrittene Regierung, die unter den internen Schwierigkeiten der neu gebildeten Christlich-Demokratischen Partei litt und im Parlament nur über eine minimale Mehrheit verfügte. Van Agt erreichte nichts, was den Gewerkschaften oder den Arbeitgebern wichtig gewesen wäre.

Die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften waren ebenfalls angespannt. Der Minister für Soziales, Albeda (1977–1981), war ein eifriger Anhänger von Korporatismus und zentraler Lohnpolitik und tat alles, um die Sozialpartner zu einem Abkommen zu bewegen. Als dies fehlgeschlug, griff er – wie seine Vorgänger – zu gesetzlichen Interventionen. Er sah Lohnzurückhaltung als den einzigen Weg, um Kürzungen in den Sozialleistungen und einen Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu verhindern. Der Regierung waren durch das System der Kopplung von Löh-

13 Laut Johan Steekelenburg, einem seiner Nachfolger als Vorsitzendem der FNV (*NRC Handelsblad*, 9. März 1994), ist dies eine typische Äußerung für ihn, charakteristisch für den Menschen wie auch für das Konsenserfordernis im Korporatismus.

nen und Sozialleistungen und durch die Mechanismen der Lohnfindung im öffentlichen Sektor die Hände gebunden. Lohnerhöhungen für öffentlich Bedienstete wurden nach Konsultation mit den Gewerkschaften zentral vom Innenminister festgesetzt. Von 1962 an war dies auf der Basis der Entwicklung der Tariflöhne im privaten Sektor geschehen. Im Laufe der siebziger Jahre waren die Arbeitnehmer im Gesundheits- und Sozialwesen, im öffentlichen Transportwesen und in anderen subventionierten Unternehmen in den Status von »trend-followers« erhoben worden (Fase 1980). Zusammen mit der Kopplung steigender Sozialausgaben an die Lohnentwicklung im privaten Sektor bedeutete dies, daß fast 60 Prozent des jährlichen Budgetanstiegs von vornherein feststanden und jede Regierung an den Lohnverhandlungen im Privatsektor interessiert sein mußte.¹⁴ Die Arbeitgeber waren jedoch gegenüber Interventionen, die auch viele unerwünschte Auswirkungen hatten, mißtrauisch geworden, und die Gewerkschaften waren von dem Wenigen, das die Regierung anzubieten hatte, nur enttäuscht.¹⁵

Im nächsten Kapitel analysieren wir das »Wachstum bis an die Grenzen« der Sozialausgaben. Hier stellen wir nur fest, daß der Anstieg der Sozialabgaben und Steuern in den späten siebziger Jahren mit einer Verlangsamung des Wachstums der Nettolöhne verbunden war. Die »Arbeitnehmer zahlten einen Beitrag«, aber es gab nur eine »begrenzte Reaktion des Verhandlungssystems auf den Druck, der von einer stärker werdenden Währung und einer aufgeblähten Wohlfahrtspolitik ausging« (Flanagan/Soskice/Ulman 1983: 131). Der Anteil der Arbeitskosten am Nettoertrag der Unternehmen stieg laut Statistik des Zentralen Planungsbüros auf 90,5 Prozent im Jahr 1980. Mit steigenden Zinsen auf langfristige Darlehen gerieten Profite und Investitionen unter starken Druck.¹⁶

14 Im Jahr 1976 schlug der Spiritus rector der niederländischen Wirtschaftswissenschaften, Professor Jan Tinbergen, vor, zu einer gesetzlich geregelten Lohnpolitik entsprechend dem Modell der fünfziger Jahre zurückzukehren, aber das wurde als vollkommen unrealistisch zurückgewiesen. Die diesem Vorschlag unterliegende Analyse von Professor Hans van den Doel, einem seiner Koautoren, daß ein System mit vielen öffentlich garantierten sozialen Rechten für Trittbrettfahrer anfällig sei, die ihre »unbezahlte Rechnung« dann der Gesellschaft aufbürden, wurde in der Diskussion über Lohnfindung und Wohlfahrtsstaat ein wichtiger Beitrag.

15 Tief enttäuscht schrieb Albeda später – wie sich herausstellte voreilig –, daß das Mißlingen der Lohnzurückhaltung vor der Katastrophenzeit hoher Arbeitslosigkeit in den frühen achtziger Jahren »Beweis für den Bankrott des holländischen Konsultationssystems« war (Albeda 1987: 311).

16 Laut OECD-Statistiken (*Historical Statistics 1980–1988*, Paris 1990) stieg der reale Zinssatz von 1,2 Prozent 1974–1979 auf 5,3 Prozent 1980–1986.

Die Arbeitgeber begannen 1977 ihren Gegenangriff und verlangten die Abschaffung der Preisgleitklausel, aber innerhalb von Wochen wurden sie durch eine Welle von Streiks zurück an den Verhandlungstisch gebracht und gaben nach. Die fühlbarste Auswirkung war, daß die Preiskompensation jetzt unantastbar geworden war – als ein Symbol, das durch die Kämpfe hindurch gerettet worden war. Die Führung des IB-FNV war jedoch durch den fortgesetzten Stellenabbau in der verarbeitenden Industrie und die ernste Krise der Schiffbauindustrie so beunruhigt, daß sie 1977 begann, ihren radikalen Standpunkt in Fragen der Einkommensumverteilung aufzugeben, und allmählich eine Politik der Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung übernahm. Im Jahr 1979 konnte der IB die Unterstützung der FNV und CNV gewinnen, und es gab sogar einen Entwurf für ein gemeinsames Abkommen, das der Lohnausschuß der *Stiftung der Arbeit* vorbereitet hatte, aber in letzter Minute mußte die FNV einen Rückzieher machen, weil angeschlossene Gewerkschaften sich für die Beschäftigten in Niedriglohngruppen und Sozialhilfeempfänger einsetzten (Nobelen 1983; Van Voorden 1980). Was Peter Svensen (1989) über die egalitäre Lohnpolitik in Schweden sagte, gilt noch mehr für die Niederlande, da sie anders als Schweden keine aktive Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 7) betreiben und auch keine Mechanismen zur erneuten Investition exzessiver Profite hatten. Versuche, eine Art von Investivlohn einzuführen, um die »Überschußprofite« anzuzapfen – eine von Den Uyls Strukturreformen – wurden abgelehnt. Ohne Kompensationsmechanismen, so zeigt Svensen, erzeugt eine egalitäre Lohnpolitik mit hohen Zuwächsen für Niedriglohngruppen und niedrigen Zuwächsen für Hochlohngruppen Lohndrift unter den letzteren und strukturelle Arbeitslosigkeit unter den ersteren.¹⁷ Letztlich schwächt dies die Verhandlungsfähigkeit der Gewerkschaften in beiden Gruppen. Arbeitslosigkeit und die Schwäche der Gewerkschaften führen schließlich dazu, daß die Arbeitgeber auf zentrale Lohnverhandlungen nicht mehr angewiesen sind.

17 In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre betrug die Lohndrift, definiert als der Unterschied zwischen Vertragslohn und tatsächlich gezahltem Stundenlohn eines Vollzeitbeschäftigten, durchschnittlich 15 Prozent (auf jährlicher Basis) und in manchen Industriebereichen 20 bis 25 Prozent. In der Rezession von 1981–83 verschwand die Lohndrift vollständig oder wurde sogar negativ (H. van Reyn, »De ontwikkeling van de verdiende lonen en de regelingslonen in de jaren 1972–1982«, in CBS, *Sociaal Economische Maandstatistiek* 1983, Nr. 8). Der wichtigste einzelne Faktor in der Erklärung der jährlichen Veränderungen in der Lohndrift waren die von der Regierung festgelegten Höchstlöhne oder Lohngrenzen.

Tabelle 5-4 Ausgewählte wirtschaftliche Indikatoren, 1964 bis 1996

	1964–73	1974–79	1980–83	1984–90	1991–96
Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen)	5,6	1,5	-0,3	2,9	2,5
Arbeitsproduktivität	5,5	2,5	1,5	1,5	1,0
Beschäftigungs- wachstum	0,7	0,3	-1,3	1,8	1,5
Inflation der Verbraucherpreise	5,8	7,4	5,5	1,4	2,6
Nominaler Arbeitslohn	12,2	10,2	4,0	3,0	2,6
Realer Arbeitslohn	6,4	2,8	-1,5	1,5	0,0
Arbeitslosenquote	1,5	5,1	10,1	8,2	6,2

Durchschnittliche jährliche Veränderungen und Quoten berechnet aus: CBS, 95 Jaren statistiek in Tijdsreksen, Den Haag 1995, und DNB, Annual reports, verschiedene Jahre

5.8 Der Weg nach Wassenaar

Die Ölpreiskrise von 1979 traf die Niederlande viel härter als die erste im Jahr 1973 (Van Zanden/Griffiths 1989). Die Rezession war selbst nach europäischen Standards außerordentlich hart (Kapitel 1). Wie in Peter Halls Modell – institutioneller Wandel durch gesellschaftliches Lernen –, das wir in Kapitel 3 diskutiert haben, intensiviert sich unter dem Druck der Krise die Debatte über die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuorientierung und wird politischer und öffentlicher. In ihrem Bericht über die Niederlande von 1976 schreibt die OECD, daß trotz des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit seit der Energiekrise von 1973 die öffentliche Meinung weniger beunruhigt ist, als man noch vor wenigen Jahren erwartet hätte, und erklärt dies durch das hochentwickelte System sozialer Sicherung und Einkommensgarantien.¹⁸ Später änderte sich die Stimmungslage jedoch vollständig. In den Wahluntersuchungen von 1977, 1981 und 1982 bezeichneten mehr als die Hälfte der Befragten Arbeitslosigkeit als das Hauptproblem des Landes (Andeweg/Irwin 1993: 192). Nach der zweiten Ölpreiskrise stellte eine Befragung der Bevölkerung durch das Institut für Sozial-Kulturelle Forschung (SCP) einen merklichen Wechsel in den Einstellungen fest: Pessimismus über die Zu-

18 OECD, Economic Survey of the Netherlands, 1976, Paris 1977: 11.

kunft und zunehmendes Mißtrauen machten sich breit.¹⁹ Die Vielzahl düsterer Projektionen von einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitsuchenden, beschäftigungslosem Wirtschaftswachstum und stetig steigender Arbeitslosigkeit, vielleicht bis auf eine Million im nächsten Jahrzehnt, hinterließen ihren Eindruck.

Im Anschluß an das nicht zustande gekommene zentrale Abkommen von 1979 trat ein bemerkenswerter Wechsel in der politischen Orientierung ein. In seinem regulären Memorandum vom März 1980 forderte das Zentrale Planungsbüro eine Überprüfung des Kopplungsmechanismus. In seinen jährlichen Berichten wiederholte der Präsident der Zentralbank, Zijlstra, immer wieder, daß die öffentlichen Finanzen außer Kontrolle geraten seien und dies verheerende Auswirkungen auf Inflation, Zinssätze und die privaten Investitionen habe (Messing 1987: 551–555). Das »Finanzierungsdefizit«, das das Haushaltsdefizit plus der Zinszahlungen für langfristige Darlehen mißt, war während der ersten Regierung Van Agt (1977–1981) von 4 auf 8 Prozent gestiegen und dann 1982 auf 10,2 Prozent gesprungen. Als Folge wurde die Rückzahlung von Darlehen zum größten Posten im Haushalt. Auf einer ähnlichen Linie veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat für Politikberatung im Juni 1980 einen alarmierenden Bericht über den Zustand der holländischen Industrie, in dem er beißende Kritik an der Haltung »wir warten auf den Korporatismus« übte.²⁰ Unter Ignorierung der üblichen korporatistischen Maschinerie reagierte die Regierung mit der Einrichtung einer Ad-hoc-Kommission, die von Gerrit Wagner, Präsident von Royal Dutch Shell, geleitet wurde und deren Mitglieder Experten waren, die indirekt die Wirtschaft und Gewerkschaften repräsentierten. Ohne Zeit zu verschwenden, erklärte die Kommission mit deutlichen Worten, daß das Land in großen Schwierigkeiten sei und die Privatwirtschaft jede Hilfe brauche, die sie bekommen könne, daß die Profitabilität durch niedrigere Lohn- und Energiekosten gesteigert werden müsse, daß die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes durch dezentralisierte Lohnverhandlungen mit der Folge größerer Lohndifferentiale verbessert werden müsse, daß die Einführung eines Investivlohns in Erwägung gezogen werden solle, damit die Arbeitnehmer stärker auf das Unternehmensinteresse verpflichtet würden; daß das Entlohnungssystem der öffentlich Bediensteten vom privaten Sektor abgekoppelt werden und die öffentlichen Ausgaben reduziert werden sollten, daß das soziale Sicherungssystem

19 Vgl. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport*, Rijswijk 1980, 1982 und 1984.

20 WRR, *Plaats en toekomst van de industrie*, Den Haag 1980, Rapporten aan de regering Nr. 18.

unter den Aspekten erhöhter Disziplin und stärkerer Arbeitsanreize überdacht werden solle und daß die Subventionierung kränkelder Industriezweige abgebaut und durch ein allgemeines System der Kreditvergabe an die Industrie ersetzt werden solle (Van Dellen 1984). Von der heutigen Warte liest sich dies wie ein Katalog der politischen Maßnahmen, die in den folgenden 15 Jahren ergriffen wurden. Alle Empfehlungen wurden umgesetzt, mit der einen Ausnahme des Investivlohns, der nach 1982 aus der Agenda entfernt wurde.

Politisch ist das Jahr 1982 der Wendepunkt. Nach den Wahlen 1981 wurde versucht, die Mitte-Links-Koalition zwischen Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten wieder zu flicken, doch die Regierung unter Van Agt (CDA) mit dem PvA-Führer Den Uyl als Minister für soziale Angelegenheiten funktionierte nur schlecht und fiel nach nur neun Monaten auseinander. Um seine Ziele zu unterstreichen, fügte Den Uyl dem Namen seines Ministeriums das Wort »Arbeit« hinzu und entwickelte einen sehr ambitionierten »Beschäftigungsplan«, konnte aber die notwendige Finanzierung nicht durchsetzen (Kapitel 7). Zu Beginn des Jahres 1982 hatte er eine für ihn sehr schädliche Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften über den Versuch, Karenztage in der Krankenversicherung einzuführen. Das Scheitern dieses Kabinetts erhöhte noch das Drama und beendete die Möglichkeit, die Krise unter sozialdemokratischen Vorzeichen zu lösen. Die Neuwahlen brachten eine wahre Spar-Koalition an die Macht, die von Lubbers angeführt wurde und die Sozialdemokraten für fast die ganzen achtziger Jahre in die Opposition verbannte.

Die neue Koalition aus Christlichen Demokraten (CDA) und Liberalen (VVD) verpflichtete sich auf eine dreigleisige Strategie: erstens eine drastische Reorganisation der öffentlichen Finanzen, um das Finanzierungsdefizit zu verringern; zweitens Wirtschaftsaufschwung durch verbesserte Profitabilität der Unternehmen, niedrigere Arbeitskosten, industrielle Umstrukturierung und weniger Regulierung und drittens Teilung von Arbeitsplätzen ohne zusätzliche Kosten für die Unternehmen, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu verringern. Als die Regierung diese Pläne am 22. November 1982, zwei Tage vor Wassenaar, veröffentlicht, betont sie, daß »sie zum Regieren da ist«²¹ und entschieden hat, die Preiskompensation aufzuheben und die Einkommen der öffentlich Bediensteten, den Mindestlohn und die Sozialleistungen einzufrieren. Dies bringt die Gewerkschaften in eine Zwickmühle.

21 Premierminister Lubbers, zitiert im *NRC Handelsblad*, 22. November 1982.

Streiks sind ausgeschlossen, die Arbeitslosigkeit hat ungeahnte Höhen erreicht, die Mitgliederzahlen sinken rapide, und die allgemeine Moral ist niedrig. Außerdem brächte die Verteidigung der Preisgleitklausel die Gewerkschaften in eine moralisch unhaltbare Position. Daher ist für sie der Abschluß eines Abkommens mit den Arbeitgebern, in dem sie die Agenda der Arbeitgeber akzeptieren, aber die Arbeitszeitverkürzung hinzufügen, das kleinere von zwei Übeln (Catz 1983). Für die Arbeitgeber wiederum ist das Abkommen eine Chance, staatliche Intervention zu verhindern, weil die neue Regierung sogar in Erwägung gezogen hat, Arbeitsplatzteilung und Arbeitsbeschaffung vorzuschreiben, wie dies in Frankreich und Belgien geschehen ist.

5.9 Die Reaktion auf Wassenaar

Wassenaar erfuhr eine schnelle Reaktion. Am 12. Dezember 1982 stimmte das Parlament einem speziellen »Schirmgesetz« zu, das die Öffnung bestehender Abkommen und die Suspendierung der Preiskompensation erlaubte, damit Verhandlungen über die Umverteilung von Arbeit und die Arbeitszeitverkürzung möglich wurden. Obwohl die Verhandlungen über kürzere Arbeitszeiten sich als schwierig erwiesen, wurden in weniger als einem Jahr zwei Drittel aller Tarifverträge erneuert, meist für eine Laufzeit von zwei Jahren, während derer die Preiskompensation suspendiert war und die jährliche Arbeitszeit um fünf Prozent reduziert wurde. Bis zum Jahr 1985 waren fast alle Klauseln zu den Lebenshaltungskosten verschwunden, und weniger als zehn Prozent aller Tarifverträge enthielten Regelungen über die volle Auszahlung von Preisgleitklauseln.²² Die durchschnittlichen Reallöhne fielen um neun Prozent. Der Anteil der Arbeitskosten an den Nettoerträgen der Unternehmen, der 1982 noch 89 Prozent betragen hatte, fiel auf 83,5 Prozent im Jahr 1985.

Wassenaar gab der neuen Mitte-Rechts-Regierung einen guten Start. Für die nächsten zwei Jahre konnte sie die Lohnfindung den Sozialpartnern überlassen. Da sie sich deren Zurückhaltung sicher sein konnte, hatte die Regierung die Hände frei, um die Finanzen des öffentlichen Sektors unter Kontrolle zu bekommen. Daß die Gewerkschaften eine reale Lohnsenkung

22 FNV, *Jahresbericht 1985*, Amsterdam 1986: 9.

im privaten Sektor akzeptierten, ließ die Entscheidung der Regierung, die Löhne der öffentlich Bediensteten, den Mindestlohn und die Sozialleistungen zu senken, als »weniger unfair« erscheinen und machte es einfacher, »sie zu verkaufen« (Wellink 1987: 359). Als die Regierung im Frühjahr 1983 den Haushalt 1984 vorbereitete, entschied sie sich, ihre Karten als größter Arbeitgeber des Landes auszuspielen und die Sparschraube weiter anzuziehen. Die Enthüllung ihres Plans, die Einkommen der öffentlich Bediensteten, den Mindestlohn und die Sozialleistungen zum Januar 1984 noch einmal um 3,5 Prozent zu senken, verursachte einen Aufschrei bei den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Sie organisierten ihren größten Streik der Nachkriegsgeschichte, nur um feststellen zu müssen, daß sie isoliert waren. Als eine zunehmend feindliche öffentliche Meinung sich schließlich gegen sie wendete, waren die Gewerkschaften schnell mit Hinweisen auf die Lawine der gerichtlichen Anordnungen, den Streik zu beenden, zur Hand. In den darauf folgenden Konsultationen einigten sie sich auf eine Lohnkürzung von drei Prozent, und diese bittere Pille wurde etwas durch eine Verkürzung der Arbeitszeit für öffentlich Bedienstete auf 38 Stunden versüßt, die 1986 in Kraft treten sollte.

In ihren Anordnungen an die Gewerkschaften und ihre Mitglieder, die Arbeit wieder aufzunehmen, hatten die Richter den unverhältnismäßigen Schaden für Dritte und unzureichende Konsultation als Gründe für ihre Entscheidung angegeben, hatten aber gleichzeitig ein Streikrecht für den öffentlichen Dienst anerkannt. Mit anderen Worten: in Zukunft würde Lohnzurückhaltung ausgehandelt werden müssen. Das Jahr 1982 ist in der Tat der Beginn der Abkopplung der Löhne im öffentlichen von denen im privaten Sektor und der Entwicklung autonomer Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor. Das Parlament verabschiedete 1985 eine neue Gesetzgebung, die in den subventionierten Sektoren dem Mechanismus des »trend following« ein Ende setzte. Im Prinzip konnten auch hier Arbeitgeber und Gewerkschaften, wie im privaten Sektor, die Löhne frei aushandeln, allerdings innerhalb von der Regierung gesetzter Grenzen. Nach einer offiziellen Beschwerde der Gewerkschaften und einer Intervention der ILO, gestand die Regierung weitere Verhandlungsfreiheiten zu. Im öffentlichen Sektor wurde eine nicht verbindliche Vermittlungskommission aus Experten gebildet, der der allgegenwärtige Albeda vorsah und die in Arbeitskonflikten zwischen Regierung und öffentlich Bediensteten angerufen werden sollte. Über die nächsten zehn Jahre normalisierten sich die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor; zwar verloren die öffentlich Bediensteten die meisten ihrer Privilegien bei Pensionen und Kündigungsschutz, aber ihre Gewerkschaften gewannen das

Streikrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen. Dieser Prozeß wurde von Anfang bis Ende zwischen Gewerkschaften und Regierung ausgehandelt und 1993 mit der Einführung von acht getrennten Verhandlungssektoren abgeschlossen (zentrale Regierung, lokale Gemeinwesen, Polizei, Bildungswesen usw.).²³ Daraus ergibt sich, daß der private Sektor nicht mehr als Geisel genommen werden kann und der Regierung mehr Macht zur Verfügung steht, den »Schatten der Hierarchie« über die Lohnverhandlungen im privaten Sektor zu werfen, wenn sie dies will.

5.10 Arbeitsplätze für Löhne – Ein nicht zustande gekommener Tausch

In Wassenaar machten die Arbeitgeber zwar keinen Gebrauch von ihrem Veto gegen die Verringerung der Vierzig-Stunden-Arbeitswoche, ließen ihre Einwände aber dennoch nicht fallen. Den Arbeitgebern war laut Van Veen klar, daß »ohne zusätzliche Maßnahmen der wirtschaftliche Aufschwung nicht ausreicht, um in der vorhersehbaren Zukunft Vollbeschäftigung wiederherzustellen«. Aber er fügte hinzu, daß die beiden Lager »sich nur in einer Frage nicht einigen konnten: Arbeitszeitverkürzung«. In seiner Wiedergabe

hatten die Gewerkschaften, mit Unterstützung des politischen Establishments, eine allgemeine Verringerung der Arbeitszeit von 40 auf 38, dann auf 36, 34 und schließlich 32 Stunden im Jahr 1990 gewählt. Die Arbeitgeber lehnten diesen einseitigen Ansatz ab ... und mußten dieser Herausforderung begegnen, damit die Umverteilung der Arbeit mit einer Vielzahl von Instrumenten durchgeführt werden konnte und innerhalb der Beschränkungen einer ausbalancierten Politik wirtschaftlicher Erholung blieb.²⁴

Tatsächlich ist in den Niederlanden die 32-Stunden-Woche inzwischen verwirklicht. Aber wie wir in Kapitel 2 gesehen haben, geschah dies nicht kollektiv, wie die Gewerkschaften es ursprünglich wollten und wie es von Van

23 Hans Pont, der als ranghöchster Beamter den Innenminister in diesem Prozeß beriet, war 1983 die graue Eminenz hinter dem Streik der öffentlichen Bediensteten gewesen und wurde Koks Nachfolger im Vorsitz der FNV (1985–1988).

24 Nach Van Veens Beitrag in: A. Knoester, *Lessen uit het verleden. 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leyden und Antwerpen, 1987: 300.

Veen und seinen Mitgliedern so gefürchtet wurde. Fünf Monate nach dem Abkommen von Wassenaar verlangten die Arbeitgeber nach einer individualisierten und nicht kollektiven Verkürzung der Arbeitszeit²⁵, aber erst nach der ersten Tarifverhandlungsrunde 1983 bis 1984 verstärkten sie ihre Kampagne für Teilzeitarbeit und mehr Flexibilität in der Verteilung der Arbeitsstunden (Visser 1989).

Die holländischen Gewerkschaften teilten ursprünglich den Skeptizismus anderer europäischer Gewerkschaften hinsichtlich von Teilzeitarbeit (Casey 1983; Conradi 1982). Die FNV hatte 1981 ein Positionspapier veröffentlicht, in dem die minderen Arbeitsrechte, Löhne, Lohnnebenleistungen und Karriereaussichten in Teilzeitbeschäftigungen und der niedrige Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern in dieser Arbeitnehmergruppe betont wurden.²⁶ Die Föderation wollte nicht dazu beitragen, einen zweitklassigen Arbeitsmarkt zu schaffen, und forderte als ersten Schritt eine Verbesserung im Rechtsschutz der Teilzeitbeschäftigten. Zu diesem Zeitpunkt unterstützte die FNV die Strategie des *Europäischen Gewerkschaftsbundes*, der auf seinem Mailänder Kongress beschlossen hatte, bis 1984 eine Verringerung der Arbeitszeit auf 36 Stunden zu fordern.²⁷ Die einzige allgemeine Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 38 Stunden erreichten die holländischen Gewerkschaften in der Verhandlungsrunde 1983 bis 1984. Ab Mitte der achtziger Jahre kam die Bewegung für Arbeitszeitverkürzung zum Stillstand.

Die Verkürzung der Arbeitszeit 1983 bis 1984 kam im Zusammenhang massiven Arbeitsplatzabbaus zustande und half *vorhandene* Arbeitsplätze zu retten. Das Zentrale Planungsbüro schätzte, daß 25 Prozent der Arbeitszeitverkürzung im Privatsektor in zusätzliche Arbeitsplätze umgesetzt wurden und daß der Rest durch erhöhte Arbeitsproduktivität aufgefangen wurde. Eine Umfrage des Ministeriums für Arbeit und Soziales bei den Unternehmen erbrachte, daß es in 78 Prozent der Unternehmen, die 54 Prozent aller in Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer einschlossen, keine Neueinstellungen

25 RCO, *De arbeidsduur nader bekeken*, Den Haag, April 1983.

26 FNV, *Een deel van het geheel. FNV-visie op deeltijdarbeid*, Amsterdam, Juli 1981.

27 Wir müssen annehmen, daß die Einwände der deutschen Gewerkschaften, die glaubten, Teilzeitarbeitsplätze schwächten den Kampf um eine allgemeine Verringerung der Arbeitszeit (Casey 1983: 415; Conradi 1982: 42–48), auch eine Rolle gespielt haben, da die Vorsitzenden von DGB und FNV sich regelmäßig treffen. Laut Steekelenburg, stellvertretender Vorsitzender von 1985 an und seit 1988 Vorsitzender der FNV, äußerten seine deutschen Kollegen in den folgenden Jahren wiederholt ihr Unbehagen darüber, daß die holländischen Gewerkschaften schließlich Teilzeitarbeit akzeptiert hatten (Interview im öffentlichen Rundfunksender, 17. April 1997).

gegeben hat. Der IB-FNV stellte fest, daß die kleinen Schritte auf dem Weg zu einer kürzeren Arbeitswoche hauptsächlich durch zusätzliche freie Tage verwirklicht wurden, daß die Bedingung unveränderter oder längerer Betriebszeiten häufig verletzt worden war und daß Arbeitgeber oft die am wenigsten produktiven Arbeitsstunden gestrichen hatten.²⁸ Im öffentlichen Sektor, in dem durch die formalen Planungsverfahren für den Personaleinsatz den Gewerkschaften die Kontrolle erleichtert wurde, wurde mit einer Rate von 65 Prozent der verkürzten Stunden neu eingestellt. Als die Wirtschaft 1984 bis 1985 aus der Rezessionsphase herauskam, rüsteten sich die Gewerkschaften für eine neue Runde der Arbeitszeitverkürzung – ebenfalls ohne Lohnausgleich –, um *neue* Arbeitsplätze zu schaffen. Aber die Arbeitgeber erklärten jeden Versuch, unter die 38-Stunden-Woche zu gehen, für ausgeschlossen und gaben ihrem »Gemeinsamen Ausschuß zur Vorbereitung der Lohnpolitik« mehr Kompetenzen. Er dient als Koordinierungsplattform und Gegenpart für die Koordinierungsaktivitäten der FNV. Bis 1993 hielten sie ihr Veto aufrecht.

Eine auf dem Hintergrund einer Rezession operierende Kampagne für kürzere Arbeitszeiten, wie die von 1983 bis 1984, orientiert sich am »Allgemeinwohl«, indem sie darauf verweist, daß Menschen in Beschäftigung gehalten oder eingestellt werden, die ansonsten arbeitslos wären (Visser 1990; vgl. auch Lindbeck und Snower 1988). Neue Arbeitsplätze als Ersatz für verkürzte Stunden sind das Kriterium, an dem eine solche Kampagne gemessen wird. Aus genau diesem Grund hatte Duisenberg, ehemaliger Minister im Kabinett Den Uyl und seit 1982 neuer Präsident der Zentralbank, seine Vorbehalte gegen Wassenaar. Seiner Auffassung nach unterminierte das Versprechen, Arbeitszeitverkürzung gegen neue Arbeitsplätze einzutauschen, die Bereitschaft der Arbeitnehmer, Lohnzurückhaltung der Profitabilität und Investitionsaussichten der Unternehmen wegen fortzusetzen.²⁹ Dies ist genau das, was in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre geschah, als die Gewerkschaften feststellen mußten, daß es immer schwerer wurde, die Mitglieder von fortgesetzter Lohnzurückhaltung zu überzeugen.

Doch entgegen Duisenbergs Annahmen war in den frühen achtziger Jahren eine beträchtliche und wachsende Zahl von Niederländern bereit, Opfer zu bringen und Arbeitszeitverkürzungen zu akzeptieren, von denen sie wußten, daß sie ihr Einkommen schmälern würden. Zwischen 1979 und 1983

28 IB-FNV, *Arbeidsmarkt op drift*, Amsterdam 1986.

29 De Nederlandsche Bank (DNB), *Jaarverslag 1982*, Amsterdam 1983: 27.

wuchs die entsprechende Zahl von 27,9 Prozent 1979 auf 35,5 Prozent 1981 und 37,6 Prozent 1983, fiel dann aber auf 25 Prozent 1985.³⁰ Wenn sie sicher sein könnten, daß andere dasselbe täten, würden 71,5 Prozent der Arbeitnehmer kürzere Arbeitsstunden bei kleinem Einkommensverlust akzeptieren (Smirzei 1981). Laut SCP-Zahlen bewegte sich der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die keine Arbeitszeitverkürzung bei Lohnneinbußen hinnehmen wollten, um 40 Prozent. Die Gegner waren in ihrer überwältigenden Mehrheit Arbeitnehmer aus den niedrigeren Lohngruppen und die alleinigen Ernährer ihrer Familien, und insbesondere in der Industrie waren sie die Gewerkschaftsmitglieder.

Die Führung der holländischen Gewerkschaften hatte den Mut, an Lohnzurückhaltung und Neuverteilung der Arbeit festzuhalten, obwohl weitere Arbeitsplätze abgebaut wurden und sie selbst Mitglieder verloren. Die Dachorganisationen bekräftigten 1984 und 1986 in zwei neuen, aber weniger bedeutsamen Vereinbarungen ihren Willen, die Lohnzurückhaltung fortzusetzen. Diese Vereinbarungen versprachen anders als das Abkommen von Wassenaar keine speziellen Tauschgeschäfte, sondern bestätigten die »Vereinbarung, Vereinbarungen zu erzielen« und den Willen der Sozialpartner, die Übel der Nation anzugehen, vor allem die Jugendarbeitslosigkeit (1984) und die Arbeitslosigkeit im allgemeinen (1986). In praktischer Hinsicht wurde nur wenig erreicht. Der Plan, Teilzeitarbeitsplätze von 25 bis 32 Stunden für Schulabgänger und Lehrlinge zu schaffen, der in einer früheren Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften der metallverarbeitenden Industrie entwickelt worden war, wurde bald fallengelassen, weil er sich als Hindernis bei der Rekrutierung entpuppte. Im Jahr 1990 wurde eine ergänzende Vereinbarung über »zusätzliche Arbeitsplätze für ethnische Minoritäten« getroffen, aber die praktischen Ergebnisse waren wiederum enttäuschend.

Den Gewerkschaften gelang es nicht, in der Frage der Arbeitszeitverkürzung eine gemeinsame Front aufrechtzuerhalten. Die MHP-Gewerkschaften verließen 1986 die von der FNV geführte Koalition für weniger Arbeitsstunden, und innerhalb der FNV gab die Gewerkschaft der öffentlich Bedienste-

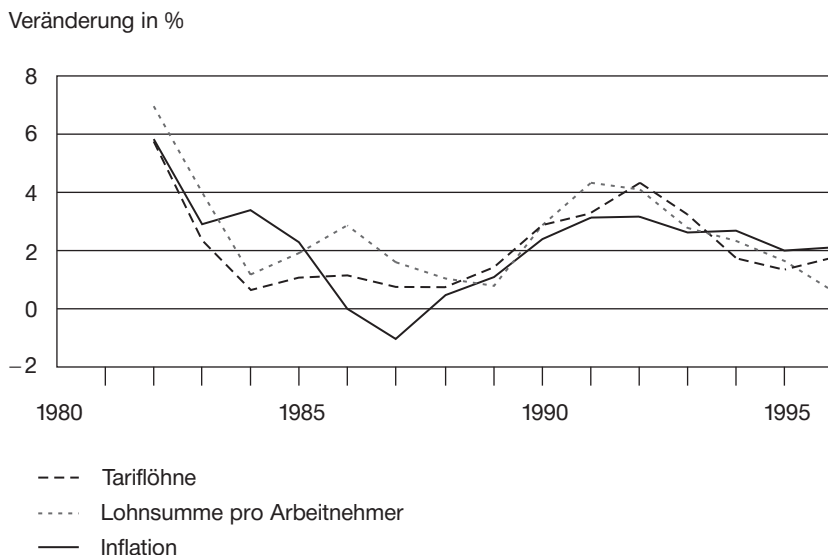
30 Die Unterschiede in der Größe des Arbeitslosigkeitsproblems und der Gewerkschaftspolitik bieten plausible Erklärungen, warum in diesen Jahren Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich unter den deutschen Arbeitnehmern so viel weniger populär war. U. Engfer et al. (1983) berichten, daß im Jahr 1981 13,7 Prozent der deutschen Arbeitnehmer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich unterstützen. Die holländischen Zahlen stammen vom Sozial-Kulturellen Planungsbüro, *Sociaal en Cultureel rapport 1982*, Den Haag: 219 (Tabelle 11.4) und *Sociaal en Cultureel Rapport 1984*, Den Haag: 285 (Tabelle 11.8).

ten der Rückeroberung der zuvor erlittenen Lohnverluste den Vorrang vor anderen Zielen. Im Jahr 1987 war die Kampagne für eine kürzere Arbeitszeit schließlich tot. Ein Jahr später schien auch der Wille erschöpft, weiter Lohnzurückhaltung zu üben. Der zwischen 1988 und 1991 stattgefundenen wirtschaftlichen Aufschwung ermutigte die Gewerkschaften, ihre Ansprüche zu erhöhen, und neuerliche Mitgliederzuwächse halfen, neues Selbstvertrauen zu gewinnen. Jetzt, wo die holländische »jobs machine« wieder unter Vollampf stand, erschienen auch Lohnforderungen wieder auf der Tagesordnung. Wie wir schon in Kapitel 2 gezeigt haben, nahm in dieser Zeit jede Arbeitsumverteilung die Form von zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen an. Die Industriegewerkschaften, die hauptsächlich Vollzeitarbeitnehmer vertraten, fühlten sich betrogen. Für sie war die Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsplätze für Vollzeit- und Schichtarbeiter der entscheidende Punkt, aber zwischen 1987 und 1993 sank die Jahresarbeitszeit von Vollzeitarbeitnehmern nur um kumulativ 0,3 Prozent. Bei der jährlichen Lohnrunde von 1989 forderte der IB-FNV eine vierprozentige Lohnerhöhung, die die politische Elite schockierte und zu der Vorhersage provozierte, das Ende der Mäßigung und die Rückkehr der Probleme der siebziger Jahre sei gekommen.³¹

Aus Abbildung 5-2 können wir ablesen, daß unter dem Einfluß eines steigenden Gulden – der dem Durcheinander der deutschen Wiedervereinigung und den EMS-Krisen von 1992 und 1993 folgte – Löhne und Lohnstückkosten anstiegen. Die Gewerkschaften können einen gemäßigten Anstieg der Reallöhne für ihre Mitglieder durchsetzen. Aber der Aufschwung ist vorbei, bevor er richtig angefangen hat. 1990 ist das Jahr, in dem die Politiker entdecken, daß »das Land krank ist«, und die darauf folgende Generalüberholung des sozialen Sicherungssystems von 1991 wirft alle Pläne durcheinander und treibt die Gewerkschaften erneut in die Defensive (Kapitel 6). Die Rezession von 1992 bringt eine ganze Anzahl von großen Unternehmen in Schwierigkeiten, so den Elektronikhersteller Philips, den Flugzeugbauer Fokker und den Lastwagenhersteller DAF. Hunderttausend Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie, zehn Prozent aller Arbeitsplätze, werden zwischen 1992 und 1994 gestrichen. Die Gewerkschaften kehren zur Lohnzurückhaltung als ihrer Hauptstrategie zurück, aber laut Regierung hat das zu lange gedauert. Um den »Bremsweg« bei der externen Anpassung abzukürzen, wird das Instrument des Lohnstopps, wie es im Lohngesetz definiert ist, wiederbelebt.

31 Frank van Empel, »Meer loon dan werk. De vakbeweging gaat tot de aanval over«, *Elsevier*, 7–10–89.

Abbildung 5-2 Jährliche Veränderungen der Tariflöhne, Lohnkosten und Inflation



5.11 Ein neuer »Schatten der Hierarchie«

De Vries, der christlich-demokratische Minister für Arbeit und Soziales in der dritten Regierung Lubbers (1989–1994) – einer Koalition mit den Sozialdemokraten –, drohte im Herbst 1992, einen Lohnstopp zu verhängen. Es bleibt unklar, ob es für eine solche Aktion tatsächlich eine rechtliche Grundlage gab. Das Lohngesetz von 1970 und seine revidierte Fassung von 1988 ermächtigt den Minister, einen zeitweisen Lohnstopp oder eine Lohnhöchstgrenze anzuordnen, aber nur unter der sehr restriktiven Bedingung einer größeren Wirtschaftskrise.³² Diese Bedingung existierte 1992 nicht (Kapitel 1), und auch nicht, als diese Drohung 1993 wiederholt wurde.

³² Lohngesetz 1988, Art. 10 und 11. Vor 1995 mußte der Minister den SER konsultieren, bevor er eine endgültige Entscheidung traf. Eine Lohnfestsetzung im Sinne des Gesetzes wird sofort wirksam und gilt für alle Löhne, unabhängig davon, ob sie das Ergebnis von Tarifverhandlungen sind oder nicht. Vereinbarungen, die im Widerspruch zur Anordnung

Tabelle 5-5 Flexibilität der Nominallohne in den neunziger Jahren

Geltungsjahr der Tarifverträge	Geltungsdatum ^a	Auf Jahresbasis ^b	Index der Verbraucherpreise
1988		0,8	0,5
1989		2,0	1,1
1990		3,5	2,5
1991		3,5	3,1
1992	4,3	4,4	3,2
1993	3,1	2,9	2,6
vor der »Atempause«	5,1	4,6	
nach der »Atempause«	2,6	2,2	
1994	1,5	0,8	2,7
vor dem »Neuen Kurs«		1,1	
nach dem »Neuen Kurs«		0,5	
1995	1,3	1,4	2,0
1996	1,6	1,8	2,1

a Jährliche Veränderung unter Berücksichtigung des Datums, zu dem Vereinbarungen wirksam werden.

b Jährliche Veränderung unabhängig vom Geltungsdatum.

Quelle: SZW und DNB, Annual reports; neu berechnet durch Dr. Wiemer Salverda

Die Sozialpartner sind trotzdem beeindruckt. Im November 1992 empfehlen die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften eine »Atempause« von zwei Monaten, in denen die existierenden Tarifverträge weiter Geltung haben und Verhandlungen über neue Vereinbarungen unterbrochen werden sollen, damit die neuen Entwicklungen der internationalen Rezession verarbeitet werden können. In diesem Zeitraum beginnen die Arbeitgeber ihre Kampagne für eine Nullrunde (»Null ist notwendig, Null ist genug«), und die Gewerkschaften halbieren ihre Lohnforderungen. Zu Beginn des Jahres 1993 handeln viele Gewerkschaften Tarifverträge mit mehrjährigen Laufzeiten aus, in denen die nominalen Lohnerhöhungen hinter der Preisentwicklung zurückbleiben (Tabelle 5-5).

Im ganzen Jahr 1993 sind die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie zwischen diesen und der Regierung sehr gespannt.

stehen, sind null und nichtig. Eine Lohnanordnung kann für maximal ein halbes Jahr aus-
gesprochen und einmal verlängert werden (Schutte 1995).

Die Entscheidung der Regierung, die Erwerbsunfähigkeitsrenten zu senken und die Anspruchsberechtigung einzuschränken, bringt die Verhandlungen durcheinander und macht es für die Gewerkschaften zu einem wichtigen Anliegen, den Schaden durch kollektive Rückversicherung zu reparieren. Durch die Regierung ermutigt, melden die Arbeitgeber Widerstand an und wollen sich statt dessen auf Maßnahmen konzentrieren, die den wachsenden Steuer- und Sozialabgabenanteil, der Netto- und Bruttoverdienst auseinanderklaffen läßt, verringern. In den meisten Branchen finden sie jedoch einen Kompromiß: Rückversicherung findet statt, wenn auch freiwillig und von Firma zu Firma unterschiedlich, aber mit erhöhten Beiträgen der Arbeitnehmer (Rojer 1996a).

Die Regierung ist mit diesen Entwicklungen nicht zufrieden und beginnt – wieder einmal – mit Intervention zu drohen. Im August 1993 bereitet De Vries einen Lohnstopp für 1994 vor, aber der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER) und bedeutende Rechtsexperten lehnen seine Pläne ab.³³ Unter dem Einfluß von Politikberatern im Zentralen Planungsbüro, im Wirtschaftsministerium und in der OECD wird gleichzeitig die Möglichkeit erörtert, das Gesetz über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zurückzunehmen.³⁴ Seine Kritiker verweisen darauf, daß die Regierung, indem sie die Tarifverträge von 1993 für allgemeinverbindlich erklärte, mit der einen Hand sanktionierte, was sie mit der anderen zu verhindern versucht hatte. Andere Kritik richtet sich darauf, daß die Allgemeinverbindlichkeitserklärung Kartelle erhalten hilft und die Gründung oder Expansion von kleinen Unternehmen und Niedriglohnarbeitsplätzen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes verhindert. Sie glauben, daß ohne Allgemeinverbindlichkeits-erklärungen und damit – implizit – ohne Branchenvereinbarungen mehr Wettbewerb im Niedriglohnbereich und mehr Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit angeblich niedriger Produktivität geschaffen würden. Die Regierung spielt mit der Idee, die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung abzuschaffen, und 1994 erklärt der ausscheidende Minister für Arbeit und Soziales die Rücknahme dieses Gesetzes zu einer von vier Maßnahmen, die

33 Der Minister für Arbeit und Soziales, Brief an den SER und das Parlament vom 25. August 1993; SER, »Tijdelijke bevestiging lonen 1994«, 1993/13; P. F. van der Heijden, »Loonwet 1994: Colletieve onderhandelingsvrijheid ingevroren«, *Nederlands Juristenblad* 1993: 1133–1135.

34 G. Zalm, »Betekenis en toekomst van de Algemene Verbindend Verklaring«, Vortrag vor der Niederländischen Vereinigung für Arbeitsbeziehungen, Utrecht, 19. Dezember 1991. Später Finanzminister in der Kok-Regierung (1994–1998), war Gerrit Zalm zu der Zeit Direktor des Zentralen Planungsbüros.

Flexibilität und Beschäftigungswachstum im holländischen Arbeitsmarkt fördern könnten.³⁵ Dieser Angriff bringt Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammen; 1993 veröffentlichen sie gemeinsam eine Verteidigung des Allgemeinverbindlichkeitsgesetzes von 1937, aber gleichzeitig bieten sie seine flexiblere Anwendung an, indem sie seine Implementation überprüfen wollen.³⁶

Die Regierung verstärkt ebenfalls ihren Druck zur Durchsetzung von Lohnzurückhaltung, damit die Vernichtung von Arbeitsplätzen aufhört. Die Gewerkschaften klagen, daß der massive Arbeitsplatzabbau trotz steigender Profite stattfindet und die Arbeitgeber nicht ihr Versprechen einhalten, alles nur Mögliche zu tun, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Gleichzeitig versuchen sie, die Arbeitgeber zu einem neuen Abkommen zu überreden, indem sie versprechen, ihre »Mitglieder bei der Stange zu halten« und Lohnzurückhaltung durchzusetzen, wenn die Arbeitgeber ihrerseits einer neuen Runde von Arbeitszeitverkürzungen zustimmen. In dieser Konstellation erscheint eine neue Vereinbarung eher unwahrscheinlich, aber das ist genau das, was geschieht. Im Dezember 1993 unterzeichnen die Dachverbände ein neues Abkommen unter dem Titel »Ein neuer Kurs: Agenda für Tarifverhandlungen 1994«. Die Arbeitgeber bekommen weitere Dezentralisierung und Flexibilität zugesichert und versprechen den Gewerkschaften im Gegenzug, daß die Arbeitgeberverbände ihren Widerstand gegen Arbeitszeitverkürzungen aufgeben und lokale Gewerkschaftsvertreter und Betriebsräte an Verhandlungen über lokale Lösungen beteiligt werden. Beide Parteien betonen die Notwendigkeit, die Erwerbsrate zu erhöhen, und empfehlen Teilzeitarbeit als eine mögliche Lösung für die Doppelbelastung durch Arbeit und Kinderbetreuung. Mit der Schaffung von Arbeitsplätzen als erster Priorität wird der Wille zur Lohnzurückhaltung bestätigt, und viele Gewerkschaften schließen mehrjährige Tarifverträge ab, die unter der Inflationsrate von 1994 und 1995 liegen.

Aus Tabelle 5-5 entnehmen wir, daß die Wirkung des neuen Abkommens groß ist. Im Jahr 1994 gibt es einen vollständigen Stillstand der Löhne. 1995 konzentrieren sich die Arbeitgeber auf eine Verminderung der Frühverren-

35 SZW, *Sociale Nota 1994*, Den Haag 1994; die anderen drei Maßnahmen waren die Rücknahme des Arbeitsgesetzes von 1919 und die Einführung eines neuen Arbeitszeitgesetzes, das 1996 verwirklicht wurde, größere Freiheiten für Arbeitsvermittlungen für flexible Arbeit, die ebenfalls realisiert wurden, und die Rücknahme präventiver Kündigungsschutzkontrollen (wurde von seinem Nachfolger, Minister Melkert, zurückgezogen, Kapitel 7).

36 Stiftung der Arbeit, »Enkele aanbevelingen in relatie tot het avv-beleid van cao-partijen«, Mai 1994.

tung, was zusammen mit gleichzeitigen Deregulierungsmaßnahmen den größten Streik in der Bauindustrie seit Ende des Zweiten Weltkriegs hervorruft (Van der Meer 1996). Die Arbeitgeber müssen zurückstecken, aber das Thema ist jetzt auf der Tagesordnung und wird Teil des Versuchs, das Rentensystem zu verändern. Die Gewerkschaften setzen 1996 die Arbeitszeitverkürzung wieder auf ihre Agenda, aber hier sind die Ergebnisse gemischt. Der Dachverband der Arbeitgeber gibt die zentrale Koordinierung dieses Themas auf und suspendiert seinen Streikversicherungsfond, aber in der Hälfte aller Fälle, darunter im Metallbau und bei Philips, weigern sich die Arbeitgeber, einen Abschluß zu unterzeichnen und bieten statt dessen eine Lohnerhöhung an. Im Jahr 1997 kommt die Bewegung für Arbeitszeitverkürzung erneut zum Stillstand; etwa die Hälfte aller Vollzeit-Arbeitnehmer werden im Jahr 1998 durchschnittlich 36 Stunden in der Woche arbeiten. Bei dem jetzigen Schwung der holländischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes planen die Gewerkschaften nur einen geringen Lohnanstieg und konzentrieren sich ansonsten auf qualitative Probleme, insbesondere Ausbildung, Erziehungsurlaub und Beschäftigungsfähigkeit.

In den letzten Jahren hat sich ein neues Thema entwickelt: die Verringerung der Distanz zum formalen Arbeitsmarkt und die Schaffung von Arbeitsplätzen für Problemgruppen. Spezielle Maßnahmen, die für gering verdienende Arbeitnehmer Steuern und Sozialabgaben senken, sind bereits ergriffen worden und werden in Kapitel 6 behandelt. Die Pläne, Arbeitsplätze für Menschen zu schaffen, die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche brauchen, werden in Kapitel 7 behandelt. Hier wollen wir unsere Aufmerksamkeit auf die neuartige Anwendung des Gesetzes über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Aufhebung von Tarifverträgen richten. Die Regierung hat dessen Anwendung von »substantiellen Ergebnissen« bei den Tarifverhandlungen abhängig gemacht, insbesondere von Maßnahmen, die der Arbeitsplatzsuche von gering qualifizierten Arbeitnehmern förderlich sind, zum Beispiel die Schaffung von Eingangslohnstufen oder neuen Lohnstufen für Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose. Nur wenn die Unterhändler guten Willen zeigen und das Allgemeinwohl im Auge behalten, wird ihnen öffentlicher Schutz gegen nicht organisierte Unternehmen und Niedriglohn-Wettbewerber gewährt. Im Interesse einer kollektiven Lösung und der Verhinderung eines unkontrollierten Niedriglohnsektors haben die Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften die Herausforderung angenommen. Also war der neue »Schatten der Hierarchie« ein Erfolg. Der Anteil der Tarifverträge, in denen die Eingangslohnstufe mit dem Mindestlohn identisch oder in seiner Nähe angesiedelt ist, ist von 6 Prozent im Jahr 1993 auf 68 Prozent im

Tabelle 5-6 Niedrigste Lohngruppen für Vollzeitbeschäftigte, Eingangslohngruppen und Sonderlohngruppen in Prozent des Mindestlohns, nach Branchen, 1996

Branche	Niedrigste Lohngruppe	Eingangslohngruppe	Sonderlohngruppe
Verarbeitende Industrie	116,2	105,1	101,2
Baugewerbe	133,0	100,0	110,1
Handel, Restaurants, Hotels	111,7	103,3	103,2
Transport und Kommunikation	107,5	118,3	100,0
Kommerzielle Dienstleistungen	108,7	101,0	100,1
Soziale, öffentliche und andere Dienstleistungen	105,0	100,0	100,0

Berechnet für erwachsene Arbeitnehmer von 23 Jahren, gewichtet mit der Zahl der in Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer.

Quelle: SZW, Labour Inspectorate

Jahr 1996 gestiegen (Venema et al. 1996). Tabelle 5-6 zeigt, in welchem Verhältnis diese Stufen zum Mindestlohn stehen.

Als Folge ist das Durchschnittsniveau der niedrigsten Lohnstufe von 111,8 Prozent im Jahr 1994 auf 108,3 Prozent im Jahr 1996 gefallen; die jüngste Schätzung geht dahin, daß 8 Prozent aller Arbeitnehmer nach der niedrigsten Lohnstufe bezahlt werden. Freeman et al. (1996) zeigen, daß der Aufwärtseffekt einer gesetzlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Löhnen fast null ist. Sie vertreten die Auffassung, daß das mangelnde Interesse an relativen Lohnunterschieden, das im holländischen Tarifsysteem festzustellen ist, durch das Fehlen eines offenen, nicht gewerkschaftlich organisierten Niedriglohnsektors erklärt werden kann. Ohne dieses Instrument wäre Lohnzurückhaltung schwerer zu erreichen.

5.12 Schlußbemerkung

Das Abkommen von Wassenaar markiert von seiten der Gewerkschaften die Rückkehr zu einer Politik der freiwilligen Lohnzurückhaltung, eine Politik, die sie mit etwas Zögern die nächsten 15 Jahre fortsetzten. Tabelle 5-7 faßt die Auswirkungen zusammen, indem sie den Zeitraum von 1973 bis 1982 mit dem von 1983 bis 1996 vergleicht: unter ähnlichen quantitativen Bedingungen des Außenhandels wurde das Verhältnis zwischen Beschäftigungswachstum, Arbeitskosten und relativen Einkommensanteilen von Arbeit und Kapital umgekehrt. Wie wir schon in Kapitel zwei erklärten, wurden die Arbeitnehmer nur reicher, weil es mehr Arbeitsplätze gab.

Die *Erneuerung* der korporatistischen Strategie flexibler Anpassung im Jahr 1982 war das Ergebnis eines starken Signals vom Markt – insbesondere der Arbeitslosigkeit und der Erosion der gewerkschaftlichen Macht. Indem in den vergangenen Jahren versucht worden war, sich ein Bild zu verschaffen (puzzling), war man zwar zu neuen Einsichten gelangt, benötigte aber die Machtveränderung durch eine neue politische und wirtschaftliche Situation. Die Politik der Lohnzurückhaltung begann nicht mit einem Konsens, sondern führte Konsens herbei. Die Gewerkschaftsführer mußten schon einigen Mut aufbringen, um einen unerwiderten Tausch von Lohnzurückhaltung gegen Arbeitsplätze in Gang zu setzen. Keiner konnte sich des Erfolges sicher sein, und es gab in den ersten Jahren nach Wassenaar auch keinen sichtbaren Erfolg, zumindest nicht für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder. Erst später wuchs die Zahl der Arbeitsplätze und die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder. Profite und Investitionen waren zuerst an der Reihe, und es brauchte einiges an Vertrauen und Zuversicht in den guten Willen der Arbeitgeber, um die Lohnzurückhaltung fortzuführen. Daher kann die Lohnzurückhaltung der achtziger Jahre nicht durch ihre Ergebnisse erklärt werden, wie dies vielleicht für die neunziger möglich wäre. In Interviews, die Johan Steekelenburg, der scheidende Vorsitzende der FNV, Anfang 1997 gab, betonte er, daß neue Arbeitsplätze und neue Mitglieder die Rechtfertigung für die Politik seiner Organisation seien.

Bei einem Vergleich der wichtigen Abkommen von 1982 und 1993 fallen offensichtliche Ähnlichkeiten und Unterschiede ins Auge. Beide sind typische Beispiele externer Anpassung, Reaktionen auf die Senkung der realen Wechselkurse für auf ausländischen Märkten verkaufte Güter und Dienstleistungen. Da der Gulden seit 1983 fest an die Deutsche Mark gebunden war, mußte die Anpassung aus der Veränderung von Löhnen und Produktivität kommen. Die Lohnführerschaft lag bei beiden Gelegenheiten in den Händen

Tabelle 5-7 Welthandel, Beschäftigung und Arbeitskosten, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten, 1973 bis 1996

	1973–1982	1983–1996
Welthandel	4,7	5,3
Beschäftigung		
nach Stunden	–1,6	0,9
nach Personen	–0,8	1,4
Produktion	1,9	3,0
Reale Lohnkosten	3,8	0,8
Lohnquoten	1,2	–0,8
Beschäftigungsvolumen (jährliche Veränderungen in Tausend)		
nach Arbeitsjahren	–33,0	50,0
nach Personen	–31,0	55,0
Lohnquoten	1,2	–0,8

Quelle: CPB, L. Bovenberg 1997/2, Tabelle 2

der großen Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände des exponierten Sektors. Der Einfluß des öffentlichen Sektors ist nach 1982 neutralisiert, da die Regierung die taktische Position, in die sie durch das Abkommen von Wassenaar versetzt worden war, optimal genutzt und die Portion Extra-Macht, über die eine neue Regierung üblicherweise verfügt, eingesetzt hat.

Beide Abkommen wurden unter »dem Schatten des Marktes« und dem »Schatten der Hierarchie« ausgehandelt. Im Jahr 1982 ergriffen die Arbeitgeber die Chance, die bipartistische Autonomie wiederzugewinnen und betrachteten das Geschäft mit den Gewerkschaften als das kleinere Übel; bis 1993 hatten sie gelernt, den Gewerkschaften mehr zu vertrauen als der Regierung. Nur zwei Jahre zuvor, 1991, hatte sich der Dachverband der Arbeitgebervereinigungen vom »Pakt für einen gemeinsamen Orientierungsrahmen« (*Gemeenschappelijk Beleidskader*) zurückgezogen, der 1989 unterzeichnet worden war und in dem alle Beteiligten versprochen hatten, dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit höchste Priorität einzuräumen. Im März 1991 schrieben die Arbeitgeber einen sogenannten »Stillstandsbrief«, in dem sie ankündigten, daß sie an der üblichen gemeinsamen Sitzung von STAR und Regierung im Frühjahr nicht teilnehmen würden. Das Ziel ihres Ärgers war die dritte Regierung Lubbers (1989–1994), insbesondere die Beteiligung der Sozialdemokraten und der aktivistische Christdemokrat, der dem Mini-

sterium für Arbeit und Soziales vorstand. Die Arbeitgeber machten ihre Zweifel an den Intentionen der Regierung deutlich und fürchteten, daß ein tripartistischer Pakt, so vage er auch sein möge, als Mittel genutzt werden könnte, »den Staat wieder einzubeziehen«.

In den vergangenen fünfzehn Jahren konnten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber oft nicht einigen, aber ihre Kooperation, deren Erfolg sich in der Zunahme der Beschäftigung zeigte, und schließlich der politische Angriff auf den Korporatismus haben sie einander näher gebracht. In den neunziger Jahren bekennen die Sozialpartner, daß sie einander brauchen und daß das Land sie braucht. Dies ist die auffallendste Botschaft, die der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik 1992 in seinem Gutachten darüber vermittelt, wie das Land auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vorzubereiten sei. Das Gutachten mit dem Titel »Konvergenz und Konzertierungsökonomie« ist in der Rekordzeit von weniger als einem halben Jahr geschrieben worden und wiederum eine typische »Vereinbarung, Vereinbarungen zu treffen«. Obwohl der SER, ein ganz typischer Vertreter des holländischen Korporatismus, zugeben muß, daß er in der Vergangenheit unter Entscheidungsmangel gelitten hat, argumentiert er in Katzensteinscher Manier, daß die europäische Integration eine Revitalisierung korporatistischer Anpassungsstrategien voraussetzt, damit die Niederlande auf den internationalen wirtschaftlichen Druck und den europäischen Politikwettbewerb antworten können.³⁷

Es gibt aber auch Unterschiede zwischen den beiden Abkommen, sowohl nach Inhalt als auch nach Form. Im Jahr 1982 wurde die Wiederherstellung der Profite als Vorbedingung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Umverteilung der Arbeit als Mittel zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit betont. Im Jahr 1993 bleiben zwar die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Umverteilung der Arbeit die primären Ziele der Gewerkschaften, aber die Eindämmung der Arbeitskosten wurde mit einer vorsichtigen Unterstützung für eine verstärkte Inlandsnachfrage verbunden, die durch niedrige Inflation, einen großen Außenhandelsüberschuß, eine starke Währung und verbesserte öffentliche Finanzen möglich wurde. Die Jahre nach dem Abkommen, insbesondere das Jahr 1996, sind durch den Übergang zu einer neuen Art von Austausch gekennzeichnet: dem zwischen Lohnzurückhaltung und fiskalischer Kompensation, der einen positiven Kreislauf von mehr Arbeitsplätzen, weniger Steuern (pro Kopf) und mehr Kaufkraft in Gang setzt bei Pau-

37 SER, *Convergentie en overlegeconomie*, Den Haag, Gutachten 92/15, 20. November 1992.

schallöhnen (flat wages) für die bereits Beschäftigten (Abbildung 5-2). Obwohl vom Export gesteuertes Wachstum ein wichtiger Faktor bleibt – wie schon in den achtziger Jahren – erklärt sich das Rekordwachstum der Arbeitsplatzzahlen der neunziger Jahre aus dem inländischen Wachstum, das sich im Dienstleistungsbereich konzentriert. Es ist dieser Strukturwandel in Richtung auf eine amerikanische Dienstleistungsökonomie – angetrieben durch Lohnzurückhaltung, fiskalische Kompensation und Umverteilung der Arbeit –, der es den Niederlanden ermöglicht hat, von der Rezession in Deutschland und anderen europäischen Ländern relativ unberührt zu bleiben.

Das Abkommen von 1993 ist ein weiterer Schritt in dem Prozeß organisierter oder kontrollierter Dezentralisierung der holländischen Arbeitsbeziehungen. *Wassenaar* führte die Rückkehr zu bipartistischen Lohnverhandlungen an; *Ein Neuer Kurs* verspricht nach den vertrauensbildenden Erfahrungen von elf Jahren einen weiteren Schritt in Richtung Dezentralisierung unter Einbeziehung der lokalen Ebene. Offiziell geben die Dachorganisationen der Arbeitgeber keine bindenden Anweisungen mehr an ihre Mitgliedsorganisationen. Auf informeller Basis ist die Koordination zwischen Repräsentanten großer multinationaler Unternehmen, den Dachverbänden und den größeren Arbeitgebervereinigungen jedoch intensiv und umfangreich. Mehr als je zuvor ist der Korporatismus auf den Meso- und Mikroebenen der Branchen und Unternehmen lebendig (Van den Toren 1996; Visser 1995).

Eine »freiwillige« Politik der Lohnzurückhaltung ist nicht nur eine Frage von Führung, Mut und gutem Willen, sondern bedarf einer soliden organisatorischen und rechtlichen Basis. Wir erinnern daran, daß fast alle Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf einer einzigen Verhandlungsebene stattfinden und die Möglichkeit des Ausschlusses von Gewerkschaften Druck ausübt, Kompromisse zu finden. Zusätzlich sollte berücksichtigt werden, daß die meisten Tarifverhandlungen im exponierten Sektor von einer einzigen Gewerkschaft, dem IB (Industriegewerkschaft), dominiert werden.³⁸ Alle Verhandlungen werden von hauptamtlichen Funktionären geleitet und koordiniert, die selbst wieder von der Hauptverwaltung überwacht werden; die Funktionäre rotieren zwischen den Regionen, Branchen und Unternehmen; Abweichung wird sanktioniert; Abstimmungs- und Ratifizierungsverfahren finden gewöhnlich für die gesamte Mitgliedschaft statt. Koordination wird ferner durch einen zentralen Streikfond gefördert,

38 Von 1998 an, nach dem Zusammenschluß mit drei weiteren Gewerkschaften des privaten Sektors, wird diese Gewerkschaft etwa 600 der insgesamt 1.000 Tarifverträge aushandeln.

der in branchenübergreifenden Gewerkschaften wie dem IB ein wesentliches Instrument ist, um größere Lohnunterschiede zwischen Branchen und Unternehmen zu verhindern. Als Gewerkschaftsbund unterhält die FNV ebenfalls einen zentralen Streikfonds, aus dem die Gewerkschaften unterstützt werden, wenn ihr Streik von der Föderation gebilligt wurde.

Geringe Lohnunterschiede zwischen Branchen und Firmen – im Unterschied zu Lohnunterschieden aufgrund verschiedener Qualifikation oder Ausbildung – sind nicht nur für die organisatorische Überlebensfähigkeit von branchenübergreifenden Gewerkschaften, sondern auch für die Fortsetzung der freiwilligen Lohnzurückhaltung von großer Bedeutung. Die Mitglieder unterstützen eine Politik, in der sie Opfer bringen müssen und keine direkten Leistungen erhalten, nur dann, wenn es ihrem Sinn für Fairness entspricht. Wie es sich am holländischen Fall erweist, können Gewerkschaftsmitglieder von der Klugheit andauernder Lohnzurückhaltung überzeugt werden, bevor vorzeigbare Ergebnisse eintreten, aber die Unterstützung entspringt dem gesellschaftspolitischen Engagement, daß jeder seinen Teil beitragen soll. Fairneß ist eine Norm, die am Verhalten beobachtet wird; wenn andere diese nicht einhalten, wird die normative Kraft dieser Regel geschwächt.

Bedeutet dies, daß eine Politik der Lohnzurückhaltung unendlich fortgesetzt werden kann oder sollte? Wahrscheinlich nicht, oder nicht allein. Lohnzurückhaltung braucht die Legitimation durch politischen Austausch – sie ist ein Mittel zu einem Zweck, dem Gewerkschaften und ihre Mitglieder Priorität einräumen: Vollbeschäftigung, Umverteilung der Arbeit, vernünftige öffentliche Dienstleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherheit, bessere Arbeitsmarktchancen für Problemgruppen, Schutz der Arbeitsplätze, Recht auf Weiterbildung und Beurlaubung. Außerdem findet Lohnzurückhaltung als Teil der Wettbewerbsstrategie in Exportmärkten nie ein Ende. Wenn die Wettbewerber in den Hochlohnländern dasselbe tun, ist eine stärkere Medizin erforderlich. Der vorübergehende Vorteil niedriger Kosten ist ein Mittel, die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu fördern, insbesondere im Dienstleistungsbereich, und sie helfen, Sozialabgaben, Steuern und Lohnkosten sowie die Abhängigkeit vom Staat zu senken. Lohnzurückhaltung kann dazu beitragen, den Teufelskreis der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit« aufzubrechen und Bedingungen für Reformen des Wohlfahrtsstaates zu schaffen, in denen die Hauptpfeiler des Sozialstaates erhalten bleiben. Dies ist der entscheidende Grund für die Politik der Lohnzurückhaltung in den Niederlanden gewesen und bleibt auch in einem Kontext von Bedeutung, in dem einer von fünf Arbeitnehmern von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Das Zentrale Planungsbüro

schätzt, daß etwa die Hälfte des Beschäftigungszuwachses der vergangenen fünfzehn Jahre der Lohnzurückhaltung zugeschrieben werden kann. Dies zeigt deutlich, wie wichtig dieses spezielle Politikinstrument ist. Aber es ist kein Allheilmittel für alle Krankheiten – im Kampf gegen die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit und für die Verbesserung der Chancen gering qualifizierter Arbeitnehmer werden andere Maßnahmen gebraucht.

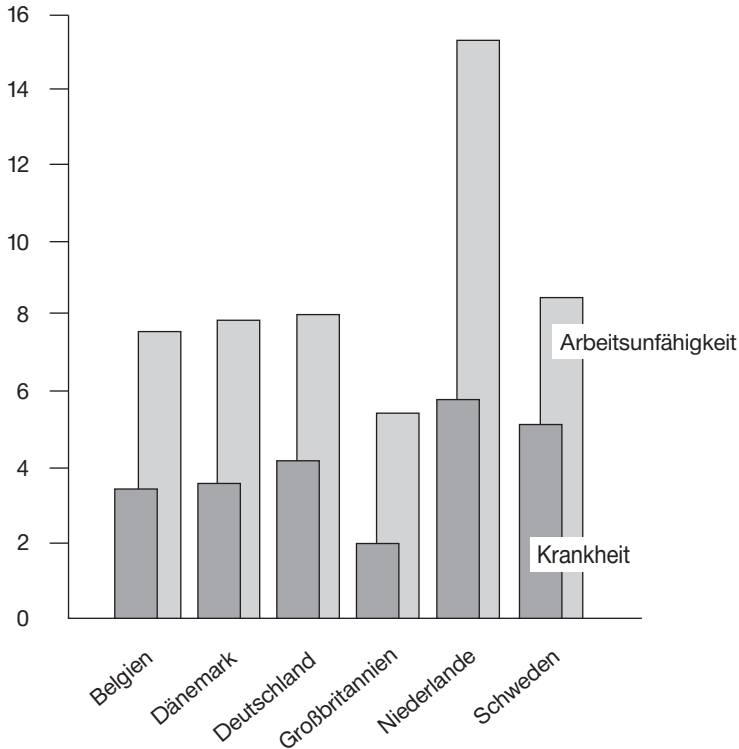
Kapitel 6

Ungebremster Korporatismus: Das Ende der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit«

Im Sommer 1991 kündigte die holländische Regierung, eine Koalition aus Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten, eine größere Reform des sozialstaatlichen Systems an, in der das Niveau des sozialen Schutzes verringert und die Anspruchsberechtigungen auf Erwerbsunfähigkeitsrenten und Krankengeld reduziert werden sollten. Obwohl allgemein die Auffassung herrschte, daß diese Programme mißbräuchlich genutzt würden und Veränderungen dringend erforderlich seien, erwiesen sich die Reformen als sehr umstritten und mit politischen Risiken behaftet. Auf Aufruf aller Gewerkschaften marschierten am 17. September 1991 in der wahrscheinlich größten Demonstration der holländischen Geschichte fast eine Million Menschen durch die Straßen von Den Haag. Die Sozialdemokraten waren über die sozialpolitischen Maßnahmen tief gespalten, und die Beziehungen zu ihrem natürlichen Verbündeten unter den Gewerkschaften, der FNV, befanden sich auf einem Tiefpunkt. Die Vorsitzende der PvdA mußte zurücktreten, und die Partei verlor ein Drittel ihrer Mitglieder. Wim Kok, Parteiführer und Finanzminister in der dritten Regierung Lubbers (1989–1993), konnte nur knapp einen Rücktritt vermeiden. Nur indem er einen Sonderparteitag einberief und sein Amt zur Disposition stellte, rettete er seine Stellung und die Unterstützung der Partei für die Reformpolitik. Doch es gab noch andere Opfer – die Staatssekretärin, die für die Implementation des Reformpakts verantwortlich war, verlor später sowohl das Vertrauen ihrer Partei als auch ihr Amt. Bei der Wahl im Mai 1994 verloren die Sozialdemokraten ein Viertel ihrer Wähler, wobei dieses Ergebnis, alles in allem, sogar nicht so schlecht war, wie erwartet.

Was hatten sie getan? Die Reformen zielten auf die Erwerbsunfähigkeitsversicherung. Diese Versicherung für Arbeitnehmer – später auf alle Personen ausgedehnt, die wegen Arbeitsunfähigkeit nicht ihren Lebensunterhalt verdienen konnten –, war im Jahr 1967 eingeführt und zum damaligen Zeit-

Abbildung 6-1 Fehlzeiten durch Krankheit und Arbeitsunfähigkeit in ausgewählten europäischen Ländern in Prozent, 1990



Quelle: Ministerium für Arbeit und Soziales, Sociale nota, Den Haag 1994: 82

punkt als Krönung des holländischen Wohlfahrtsstaates betrachtet worden. Sie war einzigartig in der Welt, mit Ausnahme Neuseelands, indem sie das *risque professionnel* und das *risque social* gleich behandelte. Zur Zeit ihrer Einführung schätzte der verantwortliche Minister die Zahl der Leistungsberechtigten auf nicht mehr als 200.000. Im Jahr 1980 war die Zahl 660.000 erreicht, und zum Ende der achtziger Jahre schien es nicht mehr undenkbar, daß es bald eine Million arbeitsunfähiger Personen in einer Erwerbsbevölke-

rung von sechs Millionen geben könnte. Premierminister Lubbers setzte entschlossen einen dramatischen Akzent und erklärte in aller Öffentlichkeit: »Die Niederlande sind krank.«¹ Das Problem wurde nicht länger als eines der Finanzierbarkeit definiert, sondern als ein Problem der Steuerung erkannt.

Die sozialpolitischen Reformen, die von den Regierungen Lubbers und Kok in Angriff genommen wurden, waren nicht länger ein Herumdoktern an Ansprüchen, Leistungsstufen und Berechtigungskriterien. Sie führten in die Zwangsversicherung die neue Versorgungslogik privater Anbieter und gesteuerten Wettbewerbs ein. Zudem löste die Reform einen Angriff auf das Prinzip der Selbstverwaltung in der Administration und Implementation der Sozialversicherung aus – bis dahin ein geheiligtes Prinzip holländischer Sozialversicherung. Selbst im Jahr 1945 war es den Planern des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit nicht gelungen, die Koalition aus Interessenverbänden und christlichen Parteien zugunsten der Selbstverwaltung zu überwinden. Und auch die beiden vorangegangenen Mitte-Rechts-Regierungen unter Lubbers (1982–1986 und 1986–1989), die entschlossen gewesen waren, die Sozialkosten zu verringern, hatten nicht den Mut aufgebracht, die Spielregeln zu ändern. Eine großartig angekündigte »Systemreform« in der sozialen Sicherung, die schließlich 1987 verwirklicht wurde, verschärfte den Zugang zur Arbeitslosenversicherung und führte kleinere Veränderungen in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung ein. Die institutionelle Zusammensetzung in der bipartistischen Souveränität des sozialen Sicherungssystems blieb jedoch intakt, und der Staat verfiel wieder in seinen »Fernsteuerungsmodus«.

Erst unter dem Einfluß der dramatischen Zahlen und eines paradigmatischen kognitiven Wandels, im Zuge dessen die Mißstände des Wohlfahrtsstaates als Inaktivitätskrise definiert wurden, konnten die ständig steigenden Zahlen der Erwerbsunfähigen als Krise durch mangelnde Steuerung verstanden werden. In dieser Krise mußte der Staat handeln und seine Autorität gegenüber den Interessenverbänden wieder herstellen. Aber wieso konnte das Erwerbsunfähigkeitsproblem überhaupt so sehr außer Kontrolle geraten? Warum handelten die Sozialpartner und insbesondere die Gewerkschaften im Bereich der inländischen Kompensation so eigennützig, wenn sie sich doch auf dem Gebiet der externen Anpassung am Allgemeinwohl orientierten? Im vorherigen Kapitel waren die Gewerkschaften, meist jedenfalls, die Helden,

1 Eröffnungsansprache für das akademische Jahr 1990–1991 der Universität Nijmegen, 4. September 1990.

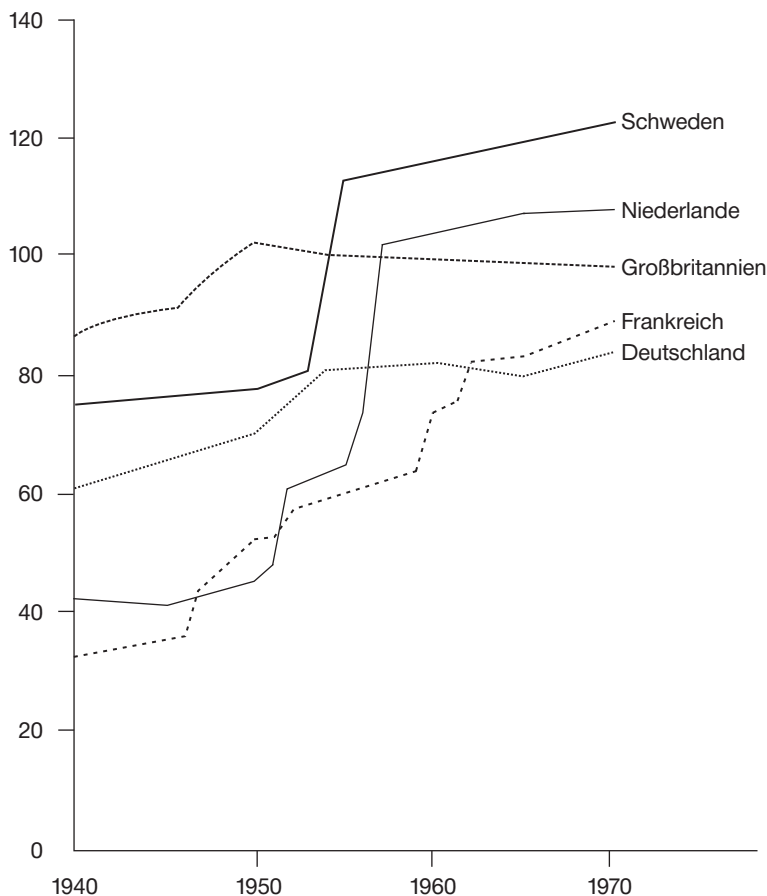
während sie hier die Schurken sind – nicht die alleinigen, aber immerhin. Warum konnte im Fall der Sozialversicherung nicht mit ihrem Verantwortungsbewußtsein für das gemeinsame Ganze gerechnet werden? Gab es ein *quid pro quo* zwischen ihrem am Allgemeinwohl orientierten Verhalten in der Lohnfrage und ihrer vorteilsbedachten Komplizenschaft beim Mißbrauch des Erwerbsunfähigkeitsprogramms als Instrument, die Auswirkungen des Modernisierungsprozesses der holländischen Wirtschaft auf die Arbeitnehmer abzufedern? Das sind die Fragen, die wir in diesem Kapitel beantworten wollen.

6.1 Ein Sonderweg in tiefer Krise

In der Zeit wirtschaftlichen Wohlstands nach dem Zweiten Weltkrieg unternahmen viele Regierungen in Westeuropa und Nordamerika erhebliche Anstrengungen, die Sozialpolitik zu reformieren, um den, wie Beveridge sie nannte, »fünf großen Übeln Mangel, Krankheit, Müßiggang, Dummheit und Elend« zu begegnen. Nach einem Jahrzehnt von Depression und Krieg wurden universale Programme zur Sicherung im Alter, bei Krankheit und für den Fall der Erwerbsunfähigkeit eingeführt. Und was am wichtigsten war: der Sozialstaat übernahm die politische Verantwortung für die Plage der Arbeitslosigkeit. In der Knappheit der fünfziger Jahre wurde das System der sozialen Sicherung nur moderat ausgebaut, aber unter den günstigen Bedingungen fortgesetzten wirtschaftlichen Wachstums und Vollbeschäftigung wurde das soziale Netz immer weiter gespannt, und das Niveau der Ansprüche stieg beständig. Die Ölpreiskrise und die monetäre Instabilität der frühen siebziger Jahre beendeten jedoch das »Goldene Zeitalter des Kapitalismus«. Durch das Wiederauftreten von Massenarbeitslosigkeit erhöhten sich die Sozialausgaben in dramatischem Umfang. Zu Anfang der achtziger Jahre war dann der Wohlfahrtsstaat in vielen westeuropäischen Ländern »bis an seine Grenzen angewachsen« (Flora 1987).

Aus dem Gesamtbild der europäischen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung ragt das holländische Beispiel besonders hervor. Bis 1955 lag das holländische Sozialsystem weit hinter Ländern wie Frankreich, Deutschland und Großbritannien zurück (Abbildung 6-2). Nach 1955 wandelten sich die Niederlande von einem Nachzügler in einen der großzügigsten und umfassendsten Wohlfahrtsstaaten der Welt (Flora/Alber 1986; Cox 1993; Hemeijck/Van der Veen 1995). Die *Financial Times* stellte, mit leichter Über-

Abbildung 6-2 Entwicklung des Deckungsgrads sozialer Sicherungssysteme in Westeuropa 1940 bis 1970



treibung, 1977 fest, daß es den Holländern gelungen war, einen der wohlhabendsten Wohlfahrtsstaaten der Welt zu errichten, in dem der Mindestlohn höher ist als in jeder anderen Industriegesellschaft, eine hohe Arbeitsproduktivität vorherrscht, bemerkenswert wenige Streiks vorkommen und ein umfangreiches soziales Netz entwickelt wurde.² In der Produktivität pro Arbeit-

² *Financial Times* 1, November 1977.

nehmer pro Stunde rangierten die Niederlande 1979 auf dem zweiten Platz hinter den Vereinigten Staaten, vor Westdeutschland und erheblich vor Großbritannien und Schweden (Maddison 1982: 130, Tab. V-2). Im Jahr 1980 war der Anteil von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen am Volkseinkommen von 38,5 Prozent im Jahr 1968 auf 52,2 Prozent gestiegen. Dies war im westeuropäischen Vergleich das stärkste Wachstum und brachte die Niederlande fast auf eine Stufe mit Schweden.³ Dies ist das Land, über das der *Economist* im Januar 1982 schrieb, »wenn man einen Platz sucht, um die Rezession zu überstehen, ist Holland der netteste, gemütlichste Ort, den man sich aussuchen kann.«⁴ Zu diesem Zeitpunkt stiegen die Arbeitslosenzahlen um 10.000 pro Monat, und mehr als eine Million Menschen im erwerbsfähigen Alter wurden durch den Wohlfahrtsstaat unterstützt.

6.2 Entwicklung des Wohlfahrtsstaates: Die Kontrollen versagen

Es gibt im Prinzip zwei Gründe für die späte wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und die dann einsetzende rasche Ausweitung. Der eine hängt mit dem besonderen sozialpolitischen institutionellen Erbe aus der Zeit vor dem Krieg zusammen, und der andere mit der Strategie externer Anpassung und Lohnzurückhaltung in der Zeit nach dem Krieg, wie in Kapitel 5 beschrieben.

Der administrative Aufbau eines Systems sozialer Sicherung, das auf bipartistischer Selbstverwaltung und gemeinsamen Verantwortlichkeiten von privaten Interessenverbänden und öffentlichen Behörden beruht, behinderte zunächst das sozialstaatliche Wachstum, machte es aber später unmöglich, die Bremse zu ziehen. In diesem fragmentierten System hatte niemand einen Überblick, gab es nur unzureichende Kontrollen und war die Entscheidungsgewalt zersplittert. Folglich übernahm niemand die Verantwortung, und es konnte auch keiner zu derselben gezogen werden. Diese Schlußfolgerung wurde allerdings nur allmählich gewonnen, und erst 1990 wurden die politischen Konsequenzen aus den negativen Ergebnissen gezogen und in eine bahnbrechende Reform der Institution umgesetzt.

Der große Vorteil der Politik der Lohnzurückhaltung lag darin, eine auf niedrigen Kosten beruhende Basis für den Export holländischer Güter zu

3 OECD, Historical Statistics 1960–1988, Paris 1990.

4 *The Economist*, 30. Januar 1982.

schaffen. Zunächst wurden Lohnkosten und Sozialleistungen in Unterstützung dieser Politik niedrig gehalten. Später bildete ihr Erfolg die Grundlage für die Ausweitung der sozialpolitischen Gesetzgebung. Das war das Versprechen, für das die Gewerkschaften und ihre Mitglieder willig Zurückhaltung geübt hatten. Es begann mit der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung in den fünfziger Jahren, die Erfassung der Bevölkerung durch Sozialversicherungsprogramme wurde weiter ausgedehnt, neue Programme wurden eingeführt und das Leistungsniveau erhöht. Als jedoch als Folge von Lohnerhöhungen und umfangreichen Sozialprogrammen die Niederlande einen Sprung vorwärts machten und zur Hochlohn-Ökonomie wurden, war es nur eine Frage der Zeit, bis die Wirtschaft mit einer Reihe von strukturellen Krisen in den immer noch arbeitsintensiven Industriezweigen überladen war. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurde der Kohlebergbau stillgelegt; die Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederwarenindustrie verschwanden fast vollständig, und die Schiffbauindustrie begann ihren langen Niedergang. Zehntausende von Arbeitnehmern verloren ihre Arbeitsplätze. Wie wir im nächsten Kapitel sehen werden, gab es zu keinem Zeitpunkt eine nennenswerte Arbeitsmarktpolitik, die die Probleme des regionalen Industrierstrebens thematisiert oder entlassene Arbeitnehmer umgeschult hätte. Diesen Arbeitnehmern wurde mit Sozialplänen geholfen, durch die die Gewerkschaften den Verlust des Arbeitsplatzes über die eher mäßigen Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung hinaus durch zusätzliche Abfindungen lindern wollten. Langsam aber sicher trug dies zur steigenden Zahl der Empfänger von Leistungen aus dem sozialen Sicherungssystem bei.

Anfänglich geriet die Entwicklung des holländischen sozialen Sicherungssystems als Folge des ständigen politischen Streits ins Stocken, der zwischen den verschiedenen religiösen und politischen Gruppen, die die holländische Gesellschaft bilden – Liberale, Protestanten, Katholiken, Sozialisten –, darüber ausgebrochen war, wer die Verantwortung für die Administration und Organisation der Sozialpolitik tragen sollte. Der Unterschied zur raschen Implementation der Strategie externer Anpassung ist verblüffend. Der Konsens über alle Parteien hinweg und zwischen den beiden wesentlichen wirtschaftlichen Interessengruppen hatte dort die Vorbedingungen für die tripartistische Strategie der Lohnzurückhaltung geschaffen, bei der die Führung eines starken und entschlossenen Staates akzeptiert worden war. Auf dem Gebiet der Kompensation im Inland hingegen wurden die Auseinandersetzungen aus der Vorkriegszeit über Verantwortung und Organisation der Sozialpolitik wiederbelebt, und sie verhinderten, daß der Staat eine ähnlich engagierte und richtungsweisende Rolle übernahm.

Die Position der Katholischen Volkspartei (KVP – *Katholieke Volkspartij*) und ihre mehrdeutige Subsidiaritätsdoktrin sind hier von entscheidender Bedeutung gewesen. Zusammen mit ihrem sozialdemokratischen Partner bildete die Katholische Volkspartei die Regierung. Zu jener Zeit, als die Industrie zerstört war und das Land dringend wieder aufgebaut werden mußte, ließ sich die starke Rolle des Staates in der Lohn- und Preisgestaltung leicht rechtfertigen.⁵ Für den Bereich der industriellen Organisation, der Bildung oder der Sozialpolitik wollte die KVP eine entsprechend starke Rolle des Staates aber nie akzeptieren und ließ sich von ihrem Koalitionspartner auch nicht umstimmen. Auf diesen Gebieten wies die katholische Subsidiaritätsdoktrin in die gleiche Richtung wie die protestantische Abneigung gegen die Übernahme von Verantwortlichkeiten durch den Staat, denn der protestantische Gott hatte diese den Individuen zugeordnet. Zusammen mit der liberalen »Laissez-faire«-Ideologie war die hausgemachte calvinistische Doktrin von der »Souveränität im eigenen Kreis der Verantwortung« (Familie, Betrieb, Kirche) eine mächtige Waffe gegen jede staatliche Einflußnahme in der Sozialpolitik.

Diese Position fand in den Arbeitgebern ihre natürlichen Verbündeten. Unabhängig von ihrer religiösen Bindung glaubten die Arbeitgeber, daß sie die Kosten der Sozialversicherung besser kontrollieren und Mißbrauch verhindern könnten, wenn nicht staatliche Bürokratie, sondern die Industrie selbst für die Implementation verantwortlich wäre. Aus diesem Grund bildeten sie bald nach deutschem Muster die Betriebsvereinigungen (*Bedrijfsverenigingen*), die neben der Verwaltung der Unfallversicherung auch die Administration der anderen Sozialversicherungen übernahmen. Die großen sozialdemokratischen Gewerkschaften wünschten jedoch, ebenso wie die Sozialdemokratische Partei, aus ideologischen und praktischen Gründen eine staatliche Steuerung der Sozialversicherung: dies sollte zur Emanzipation der Arbeitnehmer beitragen, sie von der Abhängigkeit und Kontrolle durch die Arbeitgeber befreien, und die Leistungen würden wahrscheinlich großzügiger sein. Aber obwohl die Sozialdemokraten den Kern der holländischen Gewerkschaftsbewegung bildeten, waren von 1918 bis 1960 die katholischen und protestantischen Gewerkschaften zusammen immer in der Überzahl. Im

5 Als in der Mitte der fünfziger Jahre die Wirtschaft das Vorkriegsniveau überschritten hatte, die Industrie wieder aufgebaut und die Arbeitslosigkeit auf unter drei Prozent gefallen war, begann die Führung der KVP herumzuzumoren, daß die Lohn- und Preispolitik wieder den Gewerkschaften und Arbeitgebern überlassen werden sollte. Darin wurde sie bald von den großen Unternehmen unterstützt (vgl. Windmuller 1969).

Jahr 1921 mußten die sozialdemokratischen Gewerkschaften nachgeben und stimmten der wahrscheinlich ersten zentralen Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu, dem Posthumus-Kupers-Memorandum, das nach den Führern des Dachverbandes der Arbeitgeber und der sozialdemokratischen Gewerkschaftsföderation benannt worden war. In diesem Abkommen akzeptierten die Gewerkschaften, daß nicht der Staat, sondern die Industrie die Sozialversicherungen der Arbeitnehmer verwaltet, allerdings unter der Voraussetzung, daß die Vorstände sowohl mit Vertretern der Gewerkschaften wie der Arbeitgeber besetzt werden und die Gewerkschaften die gleiche Anzahl von Sitzen erhalten. Diese Vereinbarung machte den Weg für weitere Sozialgesetzgebungsvorhaben frei (Mannoury 1967).

Selbstverwaltung im sozialen Sicherungssystem durch die Sozialpartner hat seinen Ursprung in dem Gesetz über Arbeitsunfälle von 1901, dem ersten größeren Sozialversicherungsgesetz in den Niederlanden. Es war direkt von Bismarcks Sozialgesetzgebung inspiriert und sollte die erste dreier klassischer Sozialversicherungen für Arbeitnehmer werden. Der Konflikt darüber, wer diese Gesetze und ihre Kontrolle implementieren sollte, verzögerte jedoch die Einführung der Krankenversicherung und die Verabschiedung des Gesetzes über die Erwerbsunfähigkeit. Das entsprechende Gesetz in Deutschland regelte auch die Rente für Arbeitnehmer, die aufgrund ihres Alters nicht länger arbeiten konnten.

Das Gesetz über Arbeitsunfälle führte die entsprechende Versicherung als Zwangsversicherung ein. In der Verwaltung dieser Versicherung orientierte man sich an Österreich (Mannoury 1967). Hier wurde, anders als in Deutschland, die Versicherung nicht durch quasi-öffentliche Vereinigungen der Arbeitgeber verwaltet, sondern durch die Nationale (später Soziale) Versicherungsbank, eine durch den Staat kontrollierte Dienstleistungseinrichtung. Die Prämien wurden jedoch je nach Industriezweig differenziert, um dem unterschiedlichen Verletzungsrisiko in unterschiedlichen Industrien Rechnung zu tragen. Der Vorstoß einer Koalition aus Protestantischer Partei und einigen Arbeitgebergruppen, das deutsche Modell komplett übernehmen zu lassen, schlug jedoch fehl. Erst als der Minister den Arbeitgebern versprach, daß sie sich individuell oder als Gruppen von der Versicherungspflicht befreien lassen konnten, wurde das Gesetz vom Parlament verabschiedet. Eine der Folgen dieses Kampfes gegen das neue Gesetz war die Gründung der ersten Arbeitgebervereinigungen in den Niederlanden.

Das Gesetz über die Erwerbsunfähigkeit wurde erst 1919 eingebracht, aber seine Durchführung wurde auf eine sehr knappe Rentenversicherung begrenzt, die Arbeitnehmern im Alter von über siebzig Jahren zugute kom-

men sollte. Die Sozialdemokraten und die Vereinigung für Staatspensionen hatten eine universale, staatlich garantierte Rente nach britischem und dänischem Modell gefordert, scheiterten aber. Das Niveau der neuen Renten, die als Erwerbsunfähigkeitsentschädigung verkleidet waren, lag sehr niedrig und war vom früheren Einkommen unabhängig. Die Verwaltung wurde regionalen Räten für Arbeits- und Sozialversicherungsfragen (*Raden van Arbeid*) übergeben, denen durch den Minister der Protestantischen Partei, der in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg über die Sozialpolitik präsiidierte, mit dieser neuen Aufgabe ein Impuls gegeben wurde. Gewerkschaften und Arbeitgeber saßen gemeinsam in den Vorständen dieser Räte, deren Vorsitzender wurde aber durch die Regierung eingesetzt.

Der dritte und wichtigste Teil der Sozialgesetzgebung, die Krankenversicherung, wurde zwar bereits 1913 verabschiedet, aber die Auseinandersetzungen darüber, wer die Verwaltung durchführen sollte, hielt ihre Verwirklichung siebzehn Jahre lang auf (Rigter et al. 1995: 50). Das ursprüngliche Gesetz war kaum etwas anderes als die holländische Version des deutschen Krankenversicherungsgesetzes von 1883, aber die entschlossene Opposition der Ärzteschaft führte zu einer Fassung, in der eine Versicherung gegen Einkommensverlust aufgrund von Krankheit, nicht aber für ärztliche Behandlungskosten beschlossen wurde. Der letztere Teil wurde auf unbestimmte Zeit verschoben; das heißt bis 1942, als die Nationalsozialisten während der Okkupationszeit eine Krankenversicherung erzwangen (Mannoury 1985: 197). Der vom ursprünglichen Gesetz verbleibende Teil bedeutete für Personen mit länger andauernder Krankheit eine Verbesserung, für alle anderen aber eine Verschlechterung. Die Revision des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1909 verpflichtete Arbeitgeber bereits, Löhne im Krankheitsfall »für eine kurze Zeit« weiterzuzahlen. Das neue Gesetz bestimmte die Lohnfortzahlung für maximal ein halbes Jahr in der Höhe von siebenzig Prozent des Lohnes nach Ablauf von drei Karenztagen. Unter der neuen Versicherung mußten die Arbeitnehmer Prämien bezahlen, die von ihren wöchentlichen Löhnen abgezogen wurden.

Nach dem Memorandum von 1921 wollten Arbeitgeber und Gewerkschaften die neue Versicherung durch die Betriebsvereinigungen verwalten lassen, die bereits in die Durchführung des Gesetzes über Arbeitsunfälle bei jenen Unternehmen verwickelt waren, die nicht an der Zwangsversicherung teilnehmen wollten. Die regionalen Räte für Arbeits- und Sozialversicherungsfragen waren jedoch mit der Verwaltung der Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht ausreichend ausgelastet und wollten ebenfalls, entsprechend dem Modell der österreichischen *Bezirkskrankenkassen*, das neue Gesetz imple-

mentieren. Nach Jahren des Patts wurde schließlich 1930 das Gesetz eingeführt; beide Organisationen, die bipartistischen Betriebsvereinigungen und die regionalen Räte, wurden mit dieser Aufgabe betraut. Dieser Dualismus – manchmal mit offenem Konkurrenzkampf zwischen ihnen – sollte bis 1952 überleben (Mannoury 1967).

Die Hinterlassenschaften aus der Vorkriegszeit lenkten den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegsära in eine sehr verwirrende administrative Struktur. Versuche, die Grundlagen der Organisation des sozialen Sicherungssystems zu ändern, schlugen immer wieder fehl, bis 1993! Nicht einmal die fünf Jahre von Krieg und Okkupation hatten dies erreichen können. Die staatliche Kommission, die von der Exilregierung in London eingesetzt worden war und von A. A. van Rhijn geleitet wurde, machte der ersten Nachkriegsregierung, inspiriert vom Beveridge-Bericht des Jahres 1942, den Vorschlag, ein universelles Wohlfahrtssystem einzuführen, das auf einer tripartistischen Grundlage von den Sozialpartnern verwaltet, aber vom Staat beaufsichtigt werden sollte – sehr ähnlich der sich entwickelnden Politik der externen Anpassung (Rigter et al. 1995). Die Sozialpartner, repräsentiert in der *Stiftung der Arbeit* (STAR), lehnten jedoch 1946 die vorgeschlagene zentrale Beaufsichtigung ab, ganz im Sinn des Kompromisses von 1921. Im Jahr 1948 unterbreitete eine zweite staatliche Kommission, auch von Van Rhijn geleitet, den Vorschlag, eine Zentralverwaltung zur Kontrolle der Betriebsvereinigungen einzurichten. Das Gesetz wurde vom Parlament nicht in dieser Form angenommen, denn die Protestantische Opposition sicherte sich die Unterstützung der Katholischen Volkspartei für einen Zusatz, der es gänzlich den bipartistischen Betriebsvereinigungen überließ, ob sie die Sozialversicherung allein verwalten oder eine gemeinsame Verwaltung durchführen wollten (GAK – *Gemeenschappelijk Administratiekantoor*). Dieser Zusatz (der Stapelman-Zusatz) definierte für die nächsten Jahrzehnte den Status quo und schränkte die Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf das sich ausweitende soziale Netz drastisch ein. Das ergänzte Gesetz über die Organisation der Sozialversicherung (OSV – *Organisatiewet Sociale Verzekeringen*) wurde 1952 verabschiedet; die Idee einer Zentralverwaltung war fallengelassen und die Aufsicht dem neuen Sozialversicherungsrat (SVR – *Sociale Verzekeringsraad*) übertragen worden. Dieser arbeitete auf tripartistischer Basis mit der Möglichkeit eines Minderheitenvotums der Regierung. Das neue Gesetz beendete den Dualismus der Vorkriegszeit und monopolisierte Administration und Implementation der Arbeitnehmersicherungen bei den Betriebsvereinigungen. Neunzehn, später dreiundzwanzig dieser Vereinigungen, die jeweils eine Branche repräsentierten, waren für den Einzug der Prä-

mien und die Auszahlung der Leistungen verantwortlich. Dies verschaffte den Sozialpartnern viel institutionelle Macht im holländischen Wohlfahrtsstaat. Die Betriebsvereinigungen, die privatrechtlich organisiert gewesen waren, erhielten in den siebziger Jahren mit Einführung des neuen Bürgerlichen Gesetzbuches den Status einer öffentlichen Einrichtung. Dies unterwarf sie zwar den öffentlichen Vorschriften über Solvenz und Rechnungslegung, beließ ihr Verhältnis zum Staat aber auf einer Ebene, die mit dem Begriff »Fernsteuerung« gekennzeichnet werden kann.

Das zersplitterte Wesen des Systems der sozialen Sicherungssystem in den Niederlanden wiederholte sich wie ein Spiegelbild in dem komplizierten Muster der sozialen Leistungen. Planlos entwickelte es sich in ein dreistufiges System aus universaler oder Volksversicherung, Arbeitnehmersversicherung und Sozialleistungen. Die erste Stufe universaler Versicherung gründet sich auf das Prinzip gesellschaftlicher Solidarität, wird durch allgemeine Besteuerung finanziert und soll nicht erwerbstätigen Bürgern ein Mindesteinkommen sichern. Beginnend mit der Notverordnung über Rentenzahlungen im Jahr 1947, war dies für das Nachkriegsholland eine absolute Neuheit. Diese Verordnung wurde 1956 durch das Allgemeine Rentengesetz ersetzt, das jedem über 65 Jahre eine Einheitsrente garantierte, die in den darauf folgenden Jahren noch gegen Inflationsverluste abgesichert wurde. 1959 wurde das Allgemeine Witwen- und Waisengesetz verabschiedet, dem 1963 das Allgemeine Kindergeldgesetz folgte. Eine Abschaffung der Krankenkassen, die von der deutschen Okkupationsmacht eingerichtet worden waren, war nach 1945 bereits undenkbar geworden; den Krankenkassen wurde 1965 eine neue rechtliche Grundlage gegeben, der dann 1968 eine inhaltliche Ausweitung folgte, durch die außergewöhnliche medizinische Risiken und langfristige Krankenhausaufenthalte abgesichert wurden. Alle universalen Versicherungsprogramme werden von Regierungsbehörden implementiert und verwaltet, insbesondere durch die Finanzverwaltung (Einnahmen) und die Räte für Arbeits- und Sozialversicherungsfragen (Auszahlungen), mit Ausnahme der Krankenkassen, die in den Händen privater Vereinigungen bleiben, welche verschiedenen religiösen und ideologischen Gruppen verbunden sind.

Arbeitnehmersicherungen, die zweite Ebene des holländischen Sozialversicherungssystems, gründen sich auf das Prinzip ökonomischer Äquivalenz und sorgen im Fall von Krankheit, Unfällen oder Arbeitslosigkeit für einkommensbezogene Leistungen an die Arbeitnehmer. Die Leistungen werden durch Zwangsbeiträge finanziert, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingezogen werden. Die Anspruchsberechtigung hängt von den nachgewiesenen Beschäftigungen der Antragsteller ab, und die Leistungen ent-

sprechen einem Prozentsatz des früheren Einkommens. Diese zweite Ebene wird, wie wir bereits gesehen haben, durch die autonomen bipartistischen Betriebsvereinigungen verwaltet. Die Krankenversicherung stammt aus dem Jahr 1930. Die Arbeitslosenversicherung war vor dem Zweiten Weltkrieg eine freiwillige Versicherung, die durch den Gewerkschaften nahestehende Kassen verwaltet wurde, wobei die Regierung die Prämien subventionierte. Dies war das sogenannte dänische System. Während der deutschen Okkupation mußten die Gewerkschaften ihre Tätigkeiten einstellen, und die Kassen wurden aufgelöst. Sie wurden 1945 nicht neu eingerichtet; vielmehr wurde die Arbeitslosenversicherung jetzt entsprechend der Atlantischen Charta von 1941 und dem Beveridge-Bericht von 1942 als Aufgabe der Regierung betrachtet. Die Gewerkschaften setzten dem keinen Widerstand entgegen – ihre Erfahrungen mit den schuldenüberladenen und überbeanspruchten Kassen während der Weltwirtschaftskrise hatten ihnen keine angenehmen Erinnerungen hinterlassen –, obwohl sie es bedauerten, den Mitgliedern keine nützlichen Leistungen mehr als selektive Anreize anbieten zu können. Das Gesetz zur Versicherung gegen Arbeitslosigkeit von 1949 (*WW – Werkloosheidswet*) garantierte die Lohnfortzahlung über 26 Wochen bei einem Prozentsatz von 80 Prozent des letzten Einkommens; die Antragsteller mußten gegen ihren Willen arbeitslos sein, aktiv nach einem neuen Arbeitsplatz suchen und bereit sein, alle angemessenen Arbeitsangebote anzunehmen, wobei die Angemessenheit wiederum von Ausbildung, beruflichem Werdegang, Alter, früherem Einkommen und Wohnort abhing. Im Jahr 1994, zur Zeit extremer Arbeitsplatzknappheit, garantierte das ergänzende Arbeitslosenhilfegesetz (*WWV – Wet op de Werksloosheidsvoorziening*) weitere zwei Jahre fortgesetzter Leistungen in der Höhe von 75 Prozent der letzten Einkünfte und ohne Überprüfung der finanziellen Mittel des Arbeitslosen.

Das Gesetz über Arbeitsunfähigkeit (*WAO – Wet op de Arbeidsongeschiktheids-Verzekering*) ersetzte 1967 das Gesetz über Arbeitsunfälle von 1901. Wie auch die Arbeitslosenversicherung wurde dies die Zuständigkeit der Betriebsvereinigungen. Die Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung wurden auf 80 Prozent des letzten Einkommens festgesetzt. Arbeitnehmer, die ein Jahr lang Krankengeld erhielten, konnten danach Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung beantragen. Neben der Gleichbehandlung des *risque professionnel* mit dem *risque social* bestand der verantwortliche Minister auf einem allgemeinen und solidarischen im Unterschied zu einem branchenbezogenen oder variablen System der Prämienzahlung (Veldkamp 1968). Das Gesetz führte die Neuheit in das niederländische soziale Sicherungssystem ein, nämlich daß ein Anspruch auf Leistungen be-

stand, unabhängig davon, ob die Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit am Arbeitsplatz erworben worden war oder nicht. Das Allgemeine Erwerbsunfähigkeitsgesetz von 1976 (*WAOZ – Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen*) dehnte den Geltungsbereich auf die Selbständigen, öffentlich Bediensteten und von Geburt an Erwerbsunfähigen aus. Obwohl diese Erweiterung eine allgemeine Sozialleistung bedeutete, wurde entschieden, daß die Sozialpartner die neue Leistung verwalten und implementieren sollten, wie sie es mit der verwandten Erwerbsunfähigkeitsversicherung für Arbeitnehmer getan hatten. Mit diesem Gesetz erreichte der holländische Wohlfahrtsstaat seinen Höhepunkt.

Sozialleistungen, die dritte Ebene, breiten ein öffentliches Sicherheitsnetz für alle Bürger aus, die keine anderen Ansprüche, Einkommen oder Substanzmittel haben. So wird zum Beispiel nach dem Auslaufen der Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung ein Arbeitsloser von der einkommensbezogenen privaten auf die öffentliche Ebene des Wohlfahrtsstaates transferiert. Das Nationale Sozialhilfegesetz ist 1965 an die Stelle der Armengesetze von 1854 und 1912 getreten; dies ist der »Schlußgesang« des holländischen Wohlfahrtsstaates. Sozialhilfe wird aus allgemeinen Steuern finanziert und durch die Sozialhilfämter der Kommunen verwaltet. Die Leistungen werden am sogenannten sozialen Minimum ausgerichtet, das seit 1974 auf siebenzig Prozent des gesetzlichen Mindestlohnes für einen alleinstehenden Erwachsenen festgesetzt ist. Obwohl theoretisch alle Bürger ein Recht auf Sozialhilfe haben, wird die finanzielle Situation des Antragstellers überprüft, und er muß sich beim lokalen Arbeitsamt als arbeitsuchend melden und für Arbeit zur Verfügung stehen. Die Auszahlung der Leistungen wird durch das Sozialhilfeamt der Kommune durchgeführt. Ursprünglich gehörte Sozialhilfe zum Aufgabenbereich des Ministeriums für Kultur, Erholung und Sozialarbeit, später zum Ministerium für Gesundheit und Sozialarbeit (von 1955 bis 1972 lag das Gesundheitswesen im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Sozialangelegenheiten), bis dann Sozialhilfe 1987 zusammen mit den beiden anderen Ebenen in den Aufgabenbereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales eingeordnet wurde.

In der Nachkriegszeit gab es mehrere Versuche, die zersplitterte institutionelle Struktur des sozialen Sicherungssystems zu ordnen. Alle diese Versuche schlugen jedoch fehl, weil die organisierten Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter – repräsentiert in den Vorständen der Betriebsvereinigungen, der Stiftung der Arbeit, dem Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik – und die christlich-demokratischen Kräfte innerhalb und außerhalb des Parlaments ihr Veto einbrachten und die Sozialdemokraten zwischen Korporatismus und

staatlicher Steuerung hin- und herschwankten (Van Doorn 1981). Seinem Inhalt nach war das niederländische System ein typisches Beispiel des »kompensatorischen« kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodells, das auf dem Prinzip berufsgenossenschaftlicher Versicherung gegen Arbeitsrisiken beruhte, durch vom Lohn einbehaltene Sozialversicherungsabgaben finanziert wurde, dem männlichen Familienernährer eine zentrale Rolle einräumte und damit die traditionelle Familie verteidigte, die Verwaltung der Sozialversicherung quasi privatisierte und Einkommenskompensation über aktive Arbeitsmarktpolitik stellte (Esping-Andersen 1990). Die Besonderheit der Niederlande innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist das Ausmaß, in dem das Familienernährer-Prinzip bei Beschäftigung, Einkommensgestaltung und Sozialpolitik angewendet wurde. In keinem anderen Land mit vergleichbar moderner Wirtschaft wurde die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen in solchem Umfang entmutigt. Albeda, christlich-demokratischer Minister für Sozialangelegenheiten zwischen 1977 und 1981, hat diese ideologische Ausrichtung und ihre Folgen mit großer Klarheit beschrieben:

Die Betonung des Familienernährer-Prinzips in unserem Sozialversicherungssystem gründete sich auf die weitverbreitete Auffassung, daß verheiratete Frauen zu Hause bleiben und für Haus und Kinder sorgen sollen. Kindergeldzahlungen und öffentlicher Wohnungsbau gingen von der gleichen Annahme aus. Die niedrige Erwerbsquote von Frauen und die hohe Geburtenrate gehören zusammen. (Nach Albeda 1990: 87)

Interessanterweise war es die Krise genau dieses kontinentaleuropäischen Modells, seiner eingebauten Tendenz, viele Menschen inaktiv zu halten und für Einkommensverluste zu kompensieren, die viele Jahre später die Bedingung für die Reform der institutionellen Form der niederländischen sozialen Sicherung schuf. Aber zunächst mußte der Sozialstaat »bis an seine Grenzen anwachsen« und die Kontrollen zu seiner Eindämmung immer stärker versagen.

6.3 Vom Wachstum zur Krise

Es gab mehrere Entwicklungen, die in den siebziger Jahren zur raschen Erhöhung der Sozialausgaben beitrugen. Zunächst wurde die Anspruchsberechtigung für die Programme immer stärker erweitert, sowohl hinsichtlich der erfaßten Risiken wie auch der Personen, die diese Programme in An-

spruch nehmen konnten. Die Zahl der Personen, die von Einkommenstransfers aus Sozialprogrammen abhängig waren, verdoppelte sich von 1970 bis 1985 von 1,6 Millionen auf 3,2 Millionen. In diesen Zahlen sind nicht die durchschnittlich 300.000 Arbeitnehmer in Krankenurlaub enthalten. Die beiden Programme für Erwerbsunfähigkeitsrenten erzeugten den stärksten Anstieg: von etwas unter 200.000 zu rund 700.000 Anspruchsberechtigten; die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen stieg um das Zehnfache, von 68.000 auf 682.000; und die Zahl der Sozialhilfeempfänger um mehr als das Doppelte von 63.000 auf 180.000. Die Zahl der Rentempfänger erhöhte sich von 1,2 Millionen auf 1,6 Millionen.⁶ Die Zahl der Personen in arbeitsfähigem Alter (Studenten ausgeschlossen), die nicht beschäftigt waren und keine Sozialleistungen erhielten – also hauptsächlich Hausfrauen –, blieb mehr oder weniger konstant bei 2,2 Millionen. In demselben Zeitraum stagnierte die Zahl der Arbeitsplätze bei etwa 4,8 Millionen. Folglich verschlechterte sich die Abhängigkeitsrate sehr schnell. Rentner nicht mit eingerechnet, nahm das Verhältnis von Beschäftigten zu Empfängern von Sozialleistungen von 14,8:1 im Jahr 1970 auf 5:1 im Jahr 1980 und 2,9:1 im Jahr 1985 ab. Wenn die unbezahlte Hausarbeit noch in die Abhängigkeitsrate einbezogen würde, gäbe es nur 1,2 Personen mit einem bezahlten Arbeitsplatz für jede Person, die in der einen oder anderen Art von den Einkünften aus dieser Arbeit abhängig ist.⁷ Es muß nicht erst erklärt werden, daß solche Verschiebungen enorme Probleme in der Kostenbewältigung und finanziellen Solidarität erzeugen.

Der zweite Faktor war die Erhöhung des Leistungsniveaus, die mit der Kopplung der Leistungen an die Lohnentwicklung verbunden war (Vording 1993). Die Niederlande hatten 1969 den gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Dessen Niveau war relativ hoch angesetzt worden, weil er die Lebenshaltungskosten einer Familie mit zwei Kindern decken sollte.⁸ Der Mindestlohn wurde dann zur Bezugsgröße für alle Transferzahlungen gemacht. Die niedrigste Stufe jeder Sozialleistung wurde bei siebenzig Prozent des Mindestlohns für eine alleinstehende Person angesetzt und erhöhte sich dann auf hundert Prozent im Fall einer Familie. Im Jahr 1974 wurde die sehr umstrittene Entscheidung gefällt, den Mindestlohn, und damit indirekt die Sozial-

6 SZW, *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1987*, Den Haag 1987; wird jährlich mit dem Haushalt zusammen veröffentlicht; und OECD, *Economic Survey of the Netherlands 1996*, Paris 1996: 41, Tabelle 3.

7 Eigene Berechnungen auf der Basis der oben genannten Zahlen des SWZ und der OECD.

8 Anfänglich war der Mindestlohn auf der Stufe entsprechend der niedrigsten Lohngruppe (für ungelernete Arbeitnehmer) in Tarifverträgen angesiedelt worden, um eine Lohnanhebung in strukturell schwachen Industriezweigen zu vermeiden.

Tabelle 6-1 Zahl der Leistungsempfänger: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Sozialhilfe (in Tausend), 1972 bis 1997

	Arbeits- losigkeit	Krankheit	Arbeits- unfähigkeit	Sozialhilfe
1972	108	229	229	83
1973	110	241	253	90
1974	130	258	280	102
1975	196	265	311	117
1976	213	271	359	120
1977	207	275	490	111
1978	207	287	543	104
1979	218	292	572	107
1980	236	292	611	112
1981	359	275	637	123
1982	507	259	651	130
1983	616	247	666	150
1984	659	249	685	167
1985	649	244	703	180
1986	625	262	718	179
1987	612	276	725	179
1988	599	287	739	178
1989	580	315	758	178
1990	538	345	790	176
1991	525	345	801	175
1992	539	340	805	174
1993	602	343	805	170
1994	678	290	789	166
1995	698	304	753	164
1996	707	301	733	155
1997	707	300	722	144

Quelle: Ministerium für Arbeit und Soziales, Den Haag 1998

leistungen, an die Entwicklung der Vertragslöhne im privaten Sektor zu koppeln. Zweimal im Jahr wurde das Niveau justiert, so daß gering entlohnten Arbeitnehmern und Empfängern von Sozialleistungen nicht nur der Inflationsverlust ausgeglichen wurde, sondern sie auch am allgemeinen Wohlstandsfortschritt teilhaben konnten. Zu jener Zeit enthielten fast alle Tarifver-

träge des privaten Sektors Preisgleitklauseln, die sie inflationssicher machten. Das Ergebnis dieses Systems war, daß sich nach jeder neuen Verhandlungsrunde zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften die Ausgaben der Regierung automatisch erhöhten. Dasselbe galt für die Einkommen einer zunehmenden Zahl von öffentlich Bediensteten und verschiedenen quasi-öffentlichen Beschäftigtengruppen. Zur Deckung der stetig wachsenden Ausgaben mußten Steuern und Abgaben erhöht werden, was zu höheren Lohnkosten und einem niedrigeren verfügbaren Einkommen führte, insbesondere am unteren Ende der Lohnhierarchie. Besondere Zuwendungen für Geringverdienende federten diese Wirkungen ab, erhöhten aber die Kosten für die Arbeitgeber und die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Der wachsende Umfang sozialer Leistungen und ihre Kopplung an Inflation und Lohnerhöhungen im privaten Sektor führten zusammen zu immer höheren Kosten, die weder durch Sozialabgaben noch durch Steuern gedeckt werden konnten.

Die Sozialversicherungsprämien hatten sich im Jahr 1953 nur auf fünf Prozent des Volkseinkommens addiert, im darauffolgenden Jahrzehnt stieg ihr Anteil auf elf Prozent und erreichte 1970 15 Prozent. In einem stetigen Anstieg fanden sie ihren Höhepunkt 1983 bei 24 Prozent und stabilisierten sich in den späten achtziger Jahren bei 20 Prozent. Da dies die Kosten nicht deckte, verdoppelte sich während der siebziger Jahre der Anteil des Staates an den Sozialversicherungskosten. Er wurde zum Teil aus Einkünften aus der Erdgasgewinnung und aus einer Ausweitung der öffentlichen Verschuldung finanziert.⁹ Die Erhöhung des staatlichen Anteils spiegelt zwei Entwicklungen. Erstens umfassen die Programme immer mehr Anspruchsberechtigte, die nicht mehr für den Status eines Versicherten in Frage kommen. Durch die zunehmende Arbeitslosigkeit unter Schulabgängern und Jugendlichen und längere Dauer der Arbeitslosigkeit bei einer wachsenden Zahl von Personen hat der Anteil Versicherter unter den Arbeitslosen immer mehr abgenommen, bis er 1986 nur noch bei 16 Prozent lag. Die Zahl der Menschen, die von Sozialhilfe abhängen, ist entsprechend angestiegen (SZW, *Financiële Nota Sociale Zekerheid* 1987). Zweitens versucht die Regierung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, den Anstieg der Sozialabgaben zu verlangsamen, um die Arbeitskosten einzugrenzen und Lohnzurückhaltung zu

9 Als Folge des Preisanstiegs beim Erdöl im Anschluß an die Ölpreiskrise 1973 vervierfachte sich der Wert des Erdgases und stieg von 1,2 Prozent des BIP 1970 auf 5 Prozent 1977 und 7 Prozent 1980. Sechzig Prozent dieser Einkünfte flossen in die staatlichen Kassen, und dieser Anteil repräsentierte 15 Prozent der gesamten Staatseinnahmen (OECD, *Economic Survey of the Netherlands 1986*, Paris 1986).

fördern. Mehr als einmal wird dies durch Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung getan, allerdings mit der nicht beabsichtigten Nebenwirkung, daß der Widerstand der Arbeitgeber gegen Lohnforderungen der Gewerkschaften dadurch schwächer wird.

Im Vergleich zum Anstieg der Sozialabgaben ist jedoch das Steueraufkommen relativ stabil geblieben, mit einem langsamen Anstieg von 26 auf 30 Prozent des Volkseinkommens. Selbst unter Hinzurechnung der Einkünfte aus den Erdgasverkäufen lag es erheblich unter den Staatsausgaben. Das Problem des »Finanzierungsdefizits«, der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates plus Zinszahlungen und Tilgung für langfristige Kredite, war damit geboren. Bis 1979 hatte es nie die 4,4-Prozent-Marke (gemessen als Anteil des BIP) überstiegen, begann aber danach auf dramatische 10,7 Prozent im Jahr 1983 zu steigen. Das Finanzierungsdefizit wurde für Wirtschaftswissenschaftler und Regierungen das zentrale Thema der achtziger Jahre (Andeweg/Irwin 1993: 209–210). Der unerwartete Gewinn aus den Gasvorkommen im Norden des Landes erwies sich als alles andere als segensreich. Er erzeugte die sogenannte »holländische Krankheit«, eine Krankheit, deren Syndrom es ist, vorübergehende Einkünfte – im holländischen Fall die Gewinne aus der Erdgasförderung – zur Deckung der laufenden Ausgaben zu verwenden. Zu den Symptomen gehören erhöhte Staatsausgaben und eine harte Währung (Metze 1990: 25). In Folge führte der durch die Erdgaseinkünfte erhöhte Wert des Gulden zu einer Benachteiligung der niederländischen Exportindustrie. Die zusätzlichen Einkünfte wurden nicht für langfristige Projekte zur Modernisierung der Industrie, sondern zur Stützung kränkelder Branchen (z.B. Schiffbau) und zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems verwendet.

Es ist paradox, daß zu der Zeit, als die Erweiterung des Sozialstaates sich auf eine tripartistische Einkommenspolitik stützte, die politischen und kulturellen Vorbedingungen für eine erfolgreiche Implementation dieser Politik bereits der Vergangenheit angehörten. Als solche ist diese Politik ein Beispiel für Transposition: die Anwendung einer einst erfolgreichen Entscheidungsregel auf einen anderen Bereich und mit einem anderen Zweck; eine Technik, die wir in Kapitel 4 diskutiert haben. In diesem Fall war sie das Rezept für einen politischen Fehlschlag.

Die erfolgreiche Politik der Lohnzurückhaltung im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg hatte den politischen Entscheidungsträgern, insbesondere der Regierung, den Eindruck vermittelt, daß Lohnzurückhaltung gekauft werden kann, wenn der richtige Preis gezahlt wird. Dies galt insbesondere für die zwei Christlich-Demokratischen Minister für Sozialangele-

Tabelle 6-2 Wahlen zur Zweiten Kammer 1972 bis 1994

	1972	1977	1981	1982	1986	1989	1994
CDA ^a	31,3	31,9	30,8	29,3	34,6	35,3	22,2
PvdA	27,3	33,8	28,2	30,4	33,3	31,9	24,0
VVD ^a	14,4	17,9	17,3	23,1	17,4	14,6	20,0
D'66	4,2	5,4	11,0	4,3	6,1	7,9	15,5
GL ^a	10,8	4,3	6,2	5,6	3,1	4,1	3,5
RPF/GPV/SGP	4,0	3,1	4,0	4,2	3,1	4,1	4,8
CD ^a	–	–	0,1	0,8	0,4	0,9	2,5
SP	–	–	–	–	–	0,4	1,3
Partei der Senioren	–	–	–	–	–	–	4,5

a Einschließlich Vorgängerparteien.

Abkürzungen

PvdA	Sozialdemokratische Partei der Arbeit
VVD	Volkspartei für Freiheit u. Demokratie (Liberale)
SGP	Reformierte Partei (Calvinisten)
GPV	Reformierte politische Union (Calvinisten)
CD	Zentrumspartei (ultra-rechts)
CDA	Christlich-Demokratische Partei
D'66	Demokraten 66
GL	Links-Grüne Partei
RPF	Reformierte Politische Föderation (Calvinisten)
SP	Sozialistische Partei

Quelle: Compendium voor Politiek en Samenleving in Nederland

genheiten Boersma (1971–1973, 1974–1977) und Albeda (1977–1981), die beide eine Karriere in der Protestantischen Gewerkschaftsbewegung (CNV) hinter sich hatten und in ihrer Partei (ARP, später CDA) eher links angesiedelt waren. Der richtige Preis war, so schien es, ein höheres Niveau sozialen Schutzes für jene, die ohne Arbeit sind, und Sondervergünstigungen für Geringverdienende.

Im Jahr 1973 etablierte sich nach ausgiebigen Verhandlungen die am weitesten links stehende Regierung der Nachkriegszeit. Unter Führung der Sozialdemokraten unter Den Uyl und unter Mitwirkung zweier kleinerer Linksparteien, gründete sie sich auf eine Koalition mit zwei der christlichen Parteien. Eine dieser beiden, die Katholische Volkspartei (KVP), hatte während der vergangenen zehn Jahre etwa die Hälfte ihrer Wählerschaft verloren und suchte nach einer neuen Identität. Die andere Partei, die protestantische ARP (*Anti-Revolutionaire Partij*) befand sich gerade auf einem Radikalisierungskurs. In der Krise von 1973 bis 1974, die das Volkseinkommen um

Tabelle 6-3 Kabinettszusammensetzung 1971 bis 1994

	Premierminister	Minister für Soziales	Ministerien
1973–1977	Den Uyl (PvdA)	Boersma (ARP)	KVP (4), ARP (2), PvdA (7), D'66 (1), PRP (2)
1977–1981	Van Agt (CDA) I	Albeda (CDA)	CDA (10), VVD (6)
1981–1982	Van Agt (CDA) II	Den Uyl (PvdA)	CDA (6), PvdA (6), D'66 (3)
1982	Van Agt (CDA) III	De Graaf (CDA)	CDA (9), D'66 (5)
1982–1986	Lubbers (CDA) I	De Koning (CDA)	CDA (8), VVD (6)
1986–1989	Lubbers (CDA) II	De Koning (CDA)	CDA (9), VVD (5)
1989–1994	Lubbers (CDA) III	De Vries (CDA)	CDA (7), PvdA (7)
1994	Kok (PvdA)	Melkert (PvdA)	PvdA (5), VVD (5), D'66 (4)

ARP Anti Revolutionäre Partei (seit 1977 in CDA)

KVP Katholische Volkspartei (seit 1977 in CDA)

Quelle: Compendium voor Politiek en Samenleving in Nederland: A-0500-121

insgesamt zwei Prozent senkte, entwarf die Regierung eine Reihe temporärer Gegenmaßnahmen, unter anderem Lohnzurückhaltung und Ausgabenbeschränkung im Energiebereich. Entsprechend dem Glaubensbekenntnis der Regierung »Umverteilung von Reichtum, Wissen und Macht« und ihrer Auffassung, daß »die stärksten Schultern die schwersten Lasten tragen sollten«, wurden die Krisenmaßnahmen in eine Politik eingebettet, die die Geringverdienenden bevorzugte. Dies stand in Einklang mit den Wünschen der Gewerkschaften, des IB und der FNV. Premierminister Den Uyl und Sozialminister Boersma glaubten, daß der Kopplungsmechanismus, der »eine parallele Entwicklung von Einkünften und Sozialleistungen« garantieren sollte, zusammen mit einer progressiven Fiskalpolitik dazu beitragen würde, die Sozialausgaben einzudämmen, weil er die Gewerkschaften zum Abbremsen bei den Lohnforderungen veranlassen würde (Toirkens 1988; Hemerijck 1995). Diese Annahme erwies sich als falsch. Die Gewerkschaften, insbesondere der IB, wollten mehr erreichen, aber Den Uyl konnte seine Versprechen, strukturelle Reformen durchzusetzen, nicht einlösen. Von den letzteren erreichte nur das neue Betriebsrätegesetz 1979 die parlamentarische Zustimmung, unter einer anderen Regierung. Es bestimmt, daß der Betriebsrat aus dem Kreis der Beschäftigten und durch diese gewählt und mit besseren Konsultationsrechten ausgestattet wird, nicht viel anders als deutsche Be-

triebsräte (Rogers/Streeck 1994; Visser 1995). Die Gesetzentwürfe über »die Offenheit von Nicht-Lohn-Einkommen« und die »kollektive Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensgewinnen« kamen aus den Ausschußberatungen nie heraus; die Vorschläge – von den darauffolgenden Regierungen übernommen – wurden immer weiter verwässert und schließlich fallengelassen. Ein vierter Reformvorschlag, der die Spekulation mit Bauland und für landwirtschaftliche Nutzung ausgewiesenem Land aufhalten sollte, verursachte den Fall der Regierung. Die Neuwahlen brachten Den Uyl einen ganz deutlichen Gewinn, aber auf Kosten der kleineren Parteien auf der Linken, und die Sozialdemokraten konnten die Christlichen Demokraten nicht zu einer neuen Koalition bewegen.

Urprünglich waren Den Uyl und sein Kabinett davon ausgegangen, daß es sich um eine vorübergehende Krise handelte und eine expansionistische Fiskalpolitik das geeignete Mittel wäre, das Land aus der Krise zu führen. In ihrem zweiten Haushalt, für das Jahr 1975, der ein Jahr nach der Energiekrise von 1973 bis 1974 aufgestellt worden war, erklärte die Regierung:

Die Niederlande mit ihrer starken Außenhandelsposition [!], nicht nur wegen der Erdgasressourcen, gehörten zu den wenigen Ländern der industriellen Welt, die sich einen expansiven, kompensatorischen Haushalt erlauben können und sollten [!]. Die Situation an der heimischen Front mit ihrer immer höheren und anhaltenden Arbeitslosigkeit, ist ein anderer Grund.¹⁰

Im Jahr 1976 zog Finanzminister Duisenberg jedoch die Bremse und formulierte seine sogenannte Ein-Prozent-Norm, nach der die gesamten öffentlichen Ausgaben um nicht mehr als ein Prozent des Volkseinkommens pro Jahr steigen sollten. Das war zu jener Zeit eine beträchtliche Veränderung gegenüber den vorgesehenen 2,4 bis 3 Prozent (Van Zanden/Griffiths 1989). Die neue, 1977 angetretene Mitte-Rechts-Regierung unter Van Agt war eine schwache Koalition, die von internen Streitigkeiten zerrissen war, insbesondere zwischen dem Finanzminister und späteren europäischen Kommissar Andriessen und dem Minister für Sozialangelegenheiten Albeda.

Die Regierung unter Van Agt folgte dem politischen Erbe von Den Uyl, insbesondere in Fragen der Lohnpolitik und der Kopplung der Sozialleistungen an die Lohnentwicklung. Sie war nicht imstande, die öffentlichen Finanzen in den Griff zu bekommen und verzettelte sich in internen Streitigkeiten (Hemerijck 1993). Anfänglich wurde Duisenbergs Norm akzeptiert und verwirklicht, und die Regierung kündigte 1978 eine weitere Ausgabenkürzung

10 Ministerium der Finanzen, *Haushalt 1975*, Den Haag 1974.

an sowie kleinere Einschnitte in der Berechnungsgrundlage für die Sozialleistungen und bei den Einkommen der öffentlich Bediensteten, die bis 1981 in kleinen Schritten verwirklicht werden sollten. Aber durch interne Obstruktionspolitik der Finanzabteilungen, geringe Unterstützung im Parlament und fehlende Förderung durch die Gewerkschaften wurde letztlich wenig erreicht (Toirkens 1988). Das Finanzierungsdefizit, das 1977 auf etwas über vier Prozent gefallen war, verdoppelte sich unter der Regierung Van Agts.

In dieser Zeit war die Lohnentwicklung das Schlüsselthema der Wirtschafts- und Sozialpolitik, da Lohnerhöhungen etwa sechzig Prozent der jährlichen Zunahme des Haushalts festlegten. Für den Finanzminister war dies Grund genug, das Lohngesetz von 1970 anzuwenden und einen Lohnstopp zu verfügen. Albeda wendete dagegen ein, daß dieser keine Wirkung zeigen könne, da die Gewerkschaften sofort die Verluste ausgleichen würden, und außerdem das »soziale Klima« für die dringend notwendigen Konsultationen mit den Gewerkschaften verschlechtert werde. Den Gewerkschaften wurden verschiedene kompensatorische Maßnahmen, von Beschäftigungsprogrammen über einkommensumverteilende Schritte, Begrenzung der Nicht-Lohn-Einkommen, kleine Erhöhungen der staatlichen Beiträge zu den Sozialleistungen bis hin zu Steuererleichterungen, angeboten, um sie auf ein politisches Tauschgeschäft einzustimmen und ihre Zustimmung zu freiwilliger Lohnzurückhaltung zu erhalten. Im zweiten Halbjahr von 1979 spitzte sich der interne Streit im Kabinett zwischen Finanz- und Sozialminister zu. Als 1979 das sogenannte »Beinahe-Abkommen« zwischen den Zentralverbänden, das von Albeda so sorgfältig vorbereitet worden war, dann doch noch scheiterte, forderte der Finanzminister einen Lohnstopp für zwei Jahre. Da dies auch von seinen liberalen Koalitionspartnern für eine ganz unrealistische Forderung gehalten wurde, verlor er im Parlament rasch an Unterstützung. Anfang des darauf folgenden Jahres verließ Andriessen das Kabinett. Konzertierung hatte über fiskalische Einschränkung gesiegt, aber nicht für lange.

Die zweite Ölpreiskrise traf die Niederlande 1979 viel härter als die erste und führte in Wirtschaft und Finanzen des Landes zu viel größerer Unordnung. Albeda hatte keine andere Wahl, als das Lohngesetz anzuwenden und einen Lohnstopp zu verordnen. Gespräche mit den Gewerkschaften führten zu keinen Ergebnissen; diese machten deutlich, daß vor den nächsten Wahlen, von denen sie sich einen politischen Wechsel versprachen, keine weiteren Absprachen zu erwarten seien (Nobelen 1983). Die Wahlen von 1981 endeten in der wieder zusammengeflückten Koalition zwischen Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten, aber die neue Regierung hielt nur neun

Monate, von September 1981 bis Mai 1982. Tief gespalten und mit wenig Unterstützung von außen, verfiel die neue Regierung gleich wieder in politischen Immobilismus.

Es mag den Regierungen der siebziger Jahre so vorgekommen sein, als ob die Kopplung der Sozialleistungen an die Löhne eine notwendige Vorbedingung für die Lohnzurückhaltung wäre und eine eingebaute Bremse gegen steigende Ansprüche und Rivalitäten zwischen verschiedenen Gruppen enthielte. Als jedoch die tripartistischen Verhandlungen über die Lohnzurückhaltung zusammenbrachen, trieb die Kopplung die Sozialausgaben in die Höhe. Und überdies machte sie die Regierung zum Gefangenen der Verhandlungsergebnisse und der taktischen Spielereien zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern (Hemerijck 1995). Das Kopplungssystem, verschärft durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der zwei Ölpreiskrisen, resultierte in einem sehr raschen Anstieg von Umfang und Kosten der Sozialausgaben. Der holländische Wohlfahrtsstaat hatte die Prinzipien seiner Einkommenspolitik verloren, ohne auf andere Steuerungsmechanismen zurückgreifen zu können, zum Teil auch deshalb, weil er im Bereich der sozialen Sicherung nur über eine schwache institutionelle Position verfügte. Diese Beschreibung faßt die Krise des holländischen Sozialstaates in einem Satz zusammen. Die Regierung trug die Verantwortung für die Festsetzung des maximalen Niveaus der Sozialleistungen, hatte aber weder Kontrolle über die Entwicklung dieses Niveaus noch Einfluß auf die Zugangskriterien für die Leistungen. Das System hatte nur wenige eingebaute Mechanismen der Selbstbeschränkung, lud die Beteiligten zu ungehinderter Nutzung seiner Möglichkeiten ein und war daher reif für eine klassische »tragedy of the commons« (Hardin 1968).

6.4 Zurückschneiden des Wohlfahrtsstaates: Politik der kleinen Schritte

Der Fall der Mitte-Links-Regierung öffnete nach einem Jahrzehnt korporatistischen Immobilismus den Weg zur Bildung einer wahrhaft »realitätsbezogenen« Sparkoalition. Die Regierung Lubbers, die im November 1982 ihr Amt antrat, verpflichtete sich auf eine umfassende Reorganisation der Staatsfinanzen und Kürzung der sozialen Leistungen. Eine der ersten Maßnahmen war die Durchtrennung der automatischen Kopplung zwischen Löhnen im privaten Sektor einerseits und Löhnen im öffentlichen Sektor und Transfer-

zahlungen andererseits, der 1984 eine dreiprozentige Kürzung auf dem Fuße folgte. Das überarbeitete Kopplungsgesetz von 1980 – über die Kopplung der Mindestlöhne und, indirekt, der Sozialleistungen an die durchschnittlichen Veränderungen der tariflichen Löhne – wurde zwischen 1982 und 1990 nie angewendet; jedes Jahr stimmte das Parlament seiner Aussetzung zu, beschloß aber gewöhnlich einige kompensatorische Maßnahmen für die niedrigsten Einkommensstufen oder sogenannte »Minimalregelungen«.¹¹

Nachdem die Regierung sich der Lohnzurückhaltung im privaten Sektor sicher sein konnte und sich vom Kopplungsmechanismus befreit hatte, konzentrierten sich die kabinettinternen Auseinandersetzungen auf Kürzungen in den einzelnen Ministerien. Dabei profilierte sich der neue Minister für Sozialangelegenheiten, De Koning, indem er, wie er es selbst ausdrückte, »die Sprache des Ministers für Wirtschaft und Finanzen« anwendete.¹² Damit gewann er den Ruf, hinter Lubbers der zweitmächtigste Mann in der Regierung und der Christlich-Demokratischen Partei zu sein. Sein Realismus hielt die Regierung auf einem soliden Kurs von Einsparungen und Kürzungen der Sozialleistungen, die nach dem Salami-Prinzip der kleinen Scheibchen unbarmherzig durchgesetzt wurden. Große und harte Schnitte mußten vermieden werden, um Konflikte zu vermeiden, die die Politik des Zurückschneidens aufhalten, oder noch schlimmer, hätten umkehren können. Das Risiko eines großen gesellschaftlichen Konflikts wäre zu groß gewesen, während bei den kleinen Schritten »eher der Verärgerung dieses Jahres die Verärgerung des nächsten Jahres folgt«.¹³ Gleichzeitig wurde die Tür für die Gewerkschaften immer offen gehalten, aber sie gingen stets mit leeren Händen wieder hinaus.

Nach Senkung und Einfrieren der Sozialausgaben war der nächste Schritt die Veränderung des Systems und die Verringerung der Ansprüche an das soziale Sicherungssystem. Dies wurde als »Systemreform« angekündigt. Bereits 1982 hatte der für die sozialen Sicherungssysteme zuständige Staats-

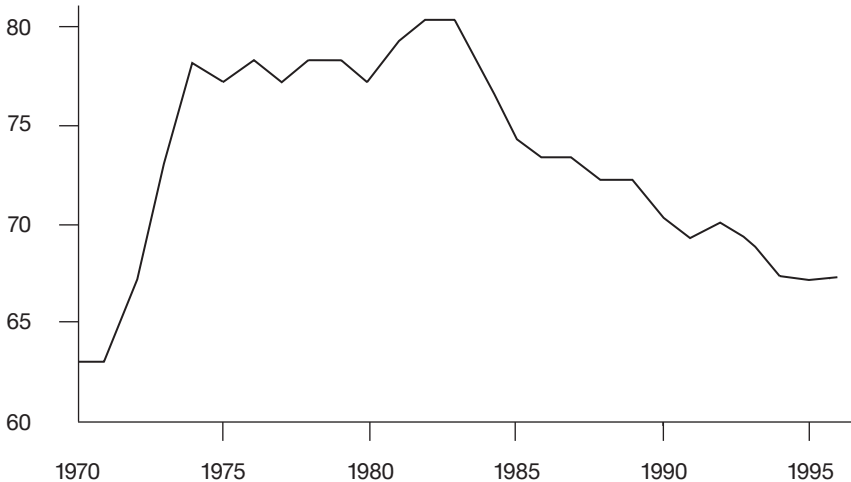
11 *Wet Aanpassingsmechanismen* 1980. Als Ergebnis der Aufhebung des Kopplungsmechanismus und der dreiprozentigen Kürzung 1984 hat sich der Unterschied zwischen dem Durchschnittsverdienst eines Arbeitnehmers und den Einkünften eines Sozialhilfeempfängers zwischen 1983 und 1989 auf zwölf Prozent erhöht.

12 Interview mit der Tageszeitung *de Volkskrant*, 9. Dezember 1983.

13 J. de Koning, »De duizend handen van de markt«, Interview mit der Zeitung *de Volkskrant*, wiedergegeben in P. Broertjes, *Getto's in Nederland*, Amsterdam 1989: 101–108, Zitat S. 104. In demselben Interview spekuliert De Koning darüber, ob eine zehnprozentige Kürzung der Sozialleistungen und Einkommen der öffentlich Bediensteten, die sein Kollege und Rivale Ruding bevorzugt hatte, besser gewesen wäre, und nicht die dreiprozentige. Rückblickend wären seiner Einschätzung nach die Risiken zu groß gewesen.

Abbildung 6-3 Entwicklung des niederländischen gesetzlichen Mindestlohns als Prozentsatz des Durchschnittslohns

Mindestlohn nach Steuern als Prozentsatz des Durchschnittslohns
(Modus) nach Steuern



Quelle: CPB, L. Bovenberg 1997, Abbildung 11

sekretär De Graaf ein Memorandum mit dem Titel »Reorganisation der Sozialversicherung« verfaßt, in dem er für eine grundlegende Reform plädierte.¹⁴ Die Pläne, die schließlich dem Parlament vorgelegt und von diesem verabschiedet wurden, waren erheblich moderater. Der zuständige Minister, De Koning, wählte in Übereinstimmung mit seiner Philosophie, eins nach dem anderen zu erledigen, wiederum eine behutsame Vorgehensweise. Die »Systemreform« von 1987 veränderte keine institutionellen Strukturen oder

14 Bereits 1967 war der SER (Rat für Wirtschaft und Soziales) gebeten worden, eine neue Organisationsstruktur für die holländische Sozialversicherung vorzuschlagen. Da der Vorschlag als unzureichend beurteilt wurde, richtete man 1976 den sogenannten Lamers-Ausschuß ein, der nur aus höheren Beamten bestand. Dieser Ausschuß empfahl 1979 die Einrichtung einer unabhängigen Kontrolleinrichtung zusammen mit einer Regionalisierung der Sozialversicherung – ein alter Hut, der bereits vor dem Ersten Weltkrieg diskutiert worden war. Die Sozialpartner sprachen sich folglich gegen die Empfehlung des Lamers-Ausschusses aus, weil sie dem Prinzip der »funktionalen Dezentralisierung« widersprach.

Verantwortlichkeiten in der Implementation der sozialen Sicherung. Die einzige organisatorische Veränderung war die Zuordnung der Sozialhilfe in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales, eine Reform, die bereits seit 1945 immer wieder vorgeschlagen worden war und alle einkommenssichernden Programme nun unter ein Dach brachten. In Fragen der Beteiligung der Sozialpartner und der bipartistischen Autonomie bei der Administration der sozialen Sicherung wurden keine Anpassungen vorgenommen.

Die größeren Veränderungen betrafen Einschränkungen in der Anspruchsberechtigung sowie Senkung und zeitliche Begrenzung der Leistungen in der Arbeitslosenversicherung. Als die ursprünglichen Gesetze zur Arbeitslosenversicherung verabschiedet worden waren, hatte niemand ein anhaltend hohes Niveau von Langzeitarbeitslosigkeit vorausgesehen. Das Ziel war jetzt, das so ausgedehnte System weniger teuer zu machen. Unter Beachtung der europäischen Gesetzgebung wurde die Begünstigung des (männlichen) Familienernährers aus den alten Gesetzen entfernt. Unter dem neuen Recht¹⁵ wurden Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe integriert und die Kosten erweiterter Leistungen vom Staat auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer verlagert. Die Leistungen wurden von achtzig auf siebenzig Prozent des letzten Einkommens gesenkt. Striktere Berechtigungsregeln verlangten, daß die Antragsteller in den letzten zwölf Monaten vor der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Wochen gearbeitet hatten. Abhängig vom beruflichen Werdegang und vom Alter wurde das Arbeitslosengeld für einen Zeitraum von

15 *Nieuwe Werkloosheidwet* 1987. Wenn der Anspruch erlischt und die Arbeitslosigkeit anhält, werden Leistungen gezahlt, für die die eigenen Mittel offengelegt werden müssen und die in keinem Zusammenhang mit den früheren Einkünften stehen. Jedoch schützen, je nach Alter und Dauer der Erwerbstätigkeit, Zwischenleistungen die älteren Arbeitnehmer mit einer langjährigen Erwerbsbiographie vor einer zu gravierenden Einkommenseinbuße. Während der Interimszeit von bis zu zwei Jahren werden die Leistungen in halbjährlichen Schritten gekürzt, bis das Minimum von siebenzig Prozent des gesetzlichen Mindestlohns erreicht ist. Eine Verlängerung der Zahlungen wird nur den Arbeitnehmern gewährt, die in den vergangenen fünf Jahren wenigstens drei Jahre der Beschäftigung nachweisen können. Wenn die einkommensbezogenen Leistungen auslaufen, können die Arbeitnehmer eine von ihren Mitteln unabhängige Arbeitslosenhilfe in Anspruch nehmen, die wiederum von drei Beschäftigungsjahren in den vergangenen fünf Jahren abhängig ist und für maximal zwölf Monate gezahlt wird. Danach treten Schulungsmaßnahmen und strengere Sanktionen ein. Die Arbeitslosen müssen sich beim Regionalen Arbeitsamt registrieren lassen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die Leistungen können gemindert oder entzogen werden, wenn nicht aktiv nach Arbeit gesucht wird.

sechs Monaten bis zu fünf Jahren gezahlt.¹⁶ Im Bereich der Erwerbsunfähigkeit, dem anderen Schuldigen für die finanzielle Krise des sozialen Sicherungssystems, wurden vergleichsweise gemäßigte Reformen durchgeführt. Die höchste Leistungsstufe wurde ebenfalls auf siebzig Prozent herabgesetzt, aber die Wirkung wurde oft durch tarifvertragliche Vereinbarungen aufgehoben, die zumindest für die ersten Jahre der Erwerbsunfähigkeit günstigere Bedingungen festlegten. Es wurde eine schärfere Unterscheidung zwischen physisch bedingter Erwerbsunfähigkeit und Nicht-Vermittelbarkeit getroffen, die letztere Kategorie wurde strengeren Regeln und niedrigeren Leistungen unterworfen. Außerdem wurde die sogenannte »Arbeitsmarktüberlegung« im Regelwerk zur Erwerbsunfähigkeit wieder aufgehoben (siehe weiter unten).

Mit der Annahme dieser Sparmaßnahmen durch das Parlament versprach die zweite Regierung Lubbers (1986–1989) »Frieden an der Front des sozialen Sicherungssystems«; nach der »Systemreform« von 1987 werde es »weder Verbesserungen noch Verschlechterungen« geben. Die Reformen hatten jedoch eher gemischte Ergebnisse (Van den Veen 1995). Die erheblichen Kürzungen führten zu Einsparungen, und von 1985 an stabilisierten sich die Sozialausgaben, aber dies war genauso der Wirkung des gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs und des Beschäftigungszuwachses zuzuschreiben. Während des kurzen wirtschaftlichen Einbruchs der frühen neunziger Jahre stiegen die Sozialausgaben wieder an. Die Arbeitslosigkeit sank, aber die Langzeitarbeitslosigkeit blieb hoch. Die Einschränkung der Anspruchsberechtigung für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung verschob einen Teil des Problems auf die Erwerbsunfähigkeitsversicherung. Sogar die Anordnung des Ministers aus dem Jahr 1987, daß ältere Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen entlassen werden konnten, entlastete die Erwerbsunfähigkeitsversicherung nicht.

¹⁶ 1985 waren bereits Arbeitnehmer unter 22 Jahren von der Arbeitslosenhilfe ausgeschlossen worden und konnten Arbeitslosengeld nicht länger als ein halbes Jahr in Anspruch nehmen. Andererseits wurden ab 1984 Arbeitnehmer von 57½ Jahren und älter nicht mehr gezwungen, sich beim Arbeitsamt als arbeitssuchend registrieren zu lassen, sondern wurden bis zum gesetzlichen Rentenalter einer Sonderregelung unterstellt.

6.5 Die Krise der sinkenden Erwerbsbeteiligung

Zu Anfang der neunziger Jahre gab es ein öffentliches Bewußtsein darüber, daß der holländische Wohlfahrtsstaat, wie viele andere kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten, in einem pathologischen Teufelskreis aus »Sozialer Sicherung ohne Arbeit«, wie Esping-Andersen es genannt hat, gefangen war. Als Reaktion auf die wirtschaftlichen Krisen der siebziger Jahre hatten die kompensatorisch orientierten und auf Transferzahlungen beruhenden Wohlfahrtsstaaten Frankreich, Deutschland, Belgien, Italien, Spanien und die Niederlande begonnen, dem industriellen Strukturwandel durch Modernisierung und Arbeitsplatzabbau zu begegnen. Während die skandinavischen Staaten die Strategie verfolgten, so viele Menschen wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, indem sie den Eintritt subventionierten und den Austritt verhinderten, tendierte das kontinentaleuropäische Modell dazu, den Austritt älterer Männer zu subventionieren und den Eintritt von Frauen zu erschweren. Das Prinzip der Sozialversicherung gegen Berufsrisiken, die herausragende Rolle des Familienernährers, die quasi private Verwaltung des Systems sozialer Sicherung, und die Konzentration auf Einkommensersatz statt auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik haben zusammen die Krise der Inaktivität verstärkt.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre begann die niederländische Ökonomie unter der tödlich wirkenden interaktiven Logik zwischen Arbeitsmarkt, arbeitssparenden Investitionen und dem System der sozialen Sicherung zu leiden. Unternehmen in Hochlohn-Ökonomien können nur überleben, wenn sie die Arbeitsproduktivität erhöhen. Dies wird im allgemeinen durch arbeitssparende Investitionen und Entlassung von weniger produktiven Arbeitnehmern erreicht. Unter dem Prinzip traditioneller Abhängigkeit der Familie von einem Familienernährer treibt steigende Inaktivität die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in die Höhe. Dies steigert wiederum die Arbeitskosten, was ein erneuter Anlaß zur Überprüfung des Produktivitätsniveaus der verbliebenen Arbeitnehmer ist und mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer neuen Runde von Entlassungen führt. Der Teufelskreis aus hohen Arbeitskosten, niedrigen Nettoeinkommen, Ausscheiden von weniger produktiven Arbeitnehmern und steigenden Sozialversicherungsbeiträgen führt zu weiteren Entlassungen und intensiviert die Spirale der sozialen Sicherung ohne Arbeit. Arbeitsplätze werden in den Branchen abgebaut, in denen die Produktivitätszuwächse stagnieren und die Preise von Gütern und Dienstleistungen nicht ohne weiteres erhöht werden können. Wenn außerdem die Löhne im Dienstleistungssektor mit der Lohnentwicklung in exponierten

Branchen verknüpft sind und die Produktivität im Dienstleistungssektor hinterherhinkt (»Baumolsche Krankheit«), dann führt dies zu einem Verlust von Arbeitsplätzen im arbeitsintensiven Dienstleistungssektor. Mit anderen Worten: eine Inaktivitätskrise erzeugt eine neue Klasse von nicht beschäftigten, niedrig qualifizierten, permanent inaktiven, vom Wohlfahrtsstaat abhängigen Bürgern, denen es nicht gelingt, Zugang zum formalen Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Entwickelte Wohlfahrtsstaaten, die mit zunehmender Inaktivität und abnehmender Aktivität konfrontiert werden, können nach einer gewissen Zeit die großzügigen sozialen Standards nicht mehr aufrechterhalten. Diese merkwürdige Mischung aus einer steigenden Zahl von inaktiven Bürgern, die von Sozialleistungen leben, und einer sinkenden Zahl von Bürgern, die einer bezahlten Arbeit nachgehen, untergräbt die finanzielle und soziale Grundlage des Wohlfahrtsstaates. Hohe Besteuerung zur Finanzierung der Sozialleistungen und hohe Sozialabgaben treiben die Bruttolohnkosten nach oben. Dies spiegelt sich in dem sogenannten »Steuer- und Abgabenteil« wider, der die Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem verfügbaren Einkommen des Arbeitnehmers anzeigt. Der marginale Anteil zeigt zudem, wieviel von einem Einkommenszuwachs – oder im Fall eines neu eingestellten Arbeitnehmers, wieviel seines zusätzlichen Einkommens – für Steuern und Sozialabgaben abgezogen wird und damit nicht zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens beiträgt. Hohe Durchschnitts- und Marginalwerte sind schlecht für die Wirtschaft wie auch für das Beschäftigungswachstum.

Unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten setzten unterschiedliche Sozialprogramme ein, um das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu subventionieren und den Eintritt zu entmutigen (Kohli et al. 1993; Naschold/De Vroom 1994). Die Niederlande scheinen die Strategie der Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen zum Extrem getrieben zu haben. Während in Frankreich und Deutschland das Vorruhestandsprogramm die Hauptausroutingroute aus dem Arbeitsmarkt ist und in Belgien die erweiterten Zahlungen von Arbeitslosengeld eine ähnliche Funktion erfüllen, dienten in den Niederlanden die großzügigen Erwerbsunfähigkeits- und Krankenversicherungen diesem Zweck. Wie viele Erwerbsunfähigkeitsrenten zum »Ausweg« für ältere Arbeitnehmer wurden, zeigt ein Vergleich mit Deutschland und Belgien. Pro zehntausend Arbeitnehmern zwischen 55 und 64 Jahren gab es 1987 in Belgien 434 Personen mit einer Erwerbsunfähigkeitsrente, 262 in Westdeutschland und 980 in den Niederlanden (Prins 1991: 10). Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß der Gesundheitszustand der Arbeitnehmer oder die medizinische Ver-

sorgung oder die Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz in den Niederlanden so viel schlechter seien, daß sie diese großen Unterschiede erklären könnten. Unter den Versicherten im Alter von 55 bis 64 Jahren bezogen 1986 mehr Personen eine Erwerbsunfähigkeitsrente als einer bezahlten Tätigkeit nachgingen (Arts/De Jong 1992). Zwar wuchs die Zahl der Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht so rasch wie in den siebziger Jahren, aber dies war kein Zeichen, daß der Zustrom zu dem Programm abgeebbt wäre. Eine größere Anzahl hatte das Rentenalter erreicht und die Erwerbsunfähigkeitsversicherung verlassen, aber eine zunehmende Zahl von Personen unter 35 Jahren nahm das Programm in Anspruch, und das Durchschnittsalter der Personen in diesem Programm nahm ab.

Aarts und De Jong (1996) nennen vier Faktoren, die die außergewöhnliche Inanspruchnahme des Erwerbsunfähigkeitsprogramms erklären. Erstens macht das Programm, wie wir bereits gesehen haben, keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Ursachen der Erwerbsunfähigkeit. Zweitens führt die sogenannte »Arbeitsmarktüberlegung« dazu, daß bei der Beurteilung des Grades der Erwerbsunfähigkeit die verringerten Chancen dieses Personenkreises auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Erwerbsunfähigkeit wird als die Unfähigkeit des Arbeitnehmers umdefiniert, einen ähnlichen Arbeitsplatz zu finden wie den, den er zuvor hatte. Während der siebziger Jahre wurde diese Regel als das Verhältnis zwischen Produktivität und Löhnen interpretiert. Wenn die Produktivität im Verhältnis zu den letzten Einkünften des Arbeitnehmers gefallen war, sollte er oder sie als erwerbsunfähig betrachtet werden. Bei den Betriebsvereinigungen angestellte Ärzte wendeten die »Arbeitsmarktüberlegung« gewöhnlich großzügig an. Mit der Reform von 1987 wurde die »Arbeitsmarktüberlegung« aufgehoben. Drittens stehen die Erwerbsunfähigkeitsversicherung und die Krankenversicherung in einem engen Verhältnis zueinander. Im ersten Jahr einer Krankheit erhalten Arbeitnehmer im allgemeinen Krankengeld, nach dessen Ablauf sie Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung beantragen können. Die Finanzierung der beiden Programme unterscheidet sich jedoch; Krankengeld wird primär von den Arbeitgebern finanziert, während Erwerbsunfähigkeitsrenten aus den Beiträgen der Arbeitnehmer bestritten werden. Die Beiträge sind im ganzen Land einheitlich und unterscheiden sich nicht nach branchenspezifischen Risiken. In den meisten Tarifverträgen wird Krankengeld in Höhe von 100 Prozent der letzten Einkünfte garantiert sowie ergänzende Leistungen zu den Erwerbsunfähigkeitsrenten für ein Jahr oder noch länger.

Diese Faktoren – die weite Definition von Erwerbsunfähigkeit, die Einbeziehung der Arbeitsmarktchancen in die Beurteilung von Erwerbsunfähig-

keit, die enge Verbindung zum Krankengeld – ermöglichten zusammen mit dem institutionellen Element bipartistischer Autonomie in der Verwaltung der sozialen Sicherungssysteme als viertem Faktor die großzügige Anwendung dieser Programme, um damit Arbeitsplatzabbau zu erleichtern und die Arbeitslosen von der Arbeitslosenversicherung zur Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung umzuleiten. Dieses merkwürdige Zusammentreffen von Interessen und Institutionen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Staat und Gewerkschaften erzeugte ein enormes moralisches Problem.

Die mißbräuchliche Nutzung von Erwerbsunfähigkeitsrenten zum Zwecke der Erleichterung des industriellen Strukturwandels, wie es im Gefolge der Ölpreiskrise von 1973 erstmals geschah, entsprach den strategischen und materiellen Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeber und dem Wunsch der Regierung, die offiziellen Arbeitslosenzahlen so niedrig wie möglich zu halten. Erwerbsunfähigkeitsrenten waren für entlassene Arbeitnehmer auch attraktiver als Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, und dies verstärkt nach 1987. Sie konnten Erwerbsunfähigkeitsrenten bis zum gesetzlichen Rentenalter erwarten, die mit Zusatzleistungen entsprechend den Tarifvereinbarungen noch aufgebessert wurden, und sie mußten nicht einmal als Arbeitsuchende dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Indem die Arbeitgeber den Weg über die Kranken- oder Erwerbsunfähigkeitsversicherung nahelegten, anstatt Entlassungen auszusprechen, kauften sie den Arbeitnehmern den Kampf um die Arbeitsplätze ab und wahrten gute Beziehungen zu den Gewerkschaften, während die Kosten kollektiv getragen werden mußten. Angesichts steigender Arbeitskosten, einschließlich steigender Sozialversicherungsbeiträge, ermöglichte das System der Erwerbsunfähigkeitsrenten den Arbeitgebern, einen Teil der Kosten des Strukturwandels zu externalisieren und jüngere und billigere Arbeitskräfte einzustellen. Die Nutzung der Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung war eine Möglichkeit, schwierige und zeitraubende Kündigungsverfahren zu umgehen und Arbeitskämpfe zu vermeiden.

Das holländische Kündigungsgesetz ist streng und schließt seit der Außerordentlichen Anordnung zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen von 1945 (*Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen*) auch präventive Kontrollen mit ein. Die niederländischen Arbeitgeber benötigen vom Direktor des regionalen Arbeitsamts für fast jede Art von Kündigung eine spezielle Genehmigung. Bei Arbeitnehmern über 45 Jahren müssen die Arbeitgeber eine verlängerte Kündigungsfrist beachten, bis hin zu maximal 13 Wochen. Im Fall von Massenentlassungen kann die Kündigungsfrist noch länger sein. Wenn ein Arbeitgeber innerhalb von drei Monaten zwanzig oder mehr Ar-

beitnehmer entläßt, muß er nicht nur den regionalen Direktor des Arbeitsamtes benachrichtigen, sondern auch den Betriebsrat und die Gewerkschaften. Der Direktor des Arbeitsamtes legt das Kündigungsverlangen für einen Monat auf Eis, um den Beteiligten Zeit zur Entwicklung eines Sozialplans zu geben. Obwohl in 85 Prozent der Fälle den Entlassungen zugestimmt wird, kann es zu langen Verzögerungen kommen. Krankengeld für ein Jahr und anschließende Erwerbsunfähigkeitsrente kann billiger erscheinen, als die weniger produktiven Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen oder um Erlaubnis für ihre Entlassung nachzusuchen.

Mitte der siebziger Jahre wurden Vorruhestandsregelungen zu einem weiteren wichtigen Weg, ältere, weniger produktive Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt zu entfernen. Vorruhestandsregelungen werden von einzelnen Unternehmen oder von Branchenfonds ähnlich wie Krankenversicherungen abgeschlossen. Ansprüche und Beiträge werden zwischen Gewerkschaften und Unternehmen oder Arbeitgebervereinigungen bestimmter Branchen gewöhnlich als Teil von Lohnabschlüssen ausgehandelt. Der Staat ist daran wenig beteiligt, außer in seiner Rolle als Arbeitgeber. In jüngster Zeit sind aber Diskussionen über Kosteneinsparung – die Vorruhestandsregelungen sind sehr populär – und die Einführung einer flexiblen Altersrente mit individueller Zusatzversicherung entbrannt.

Aus Schumpeterscher Perspektive enthält die Verwendung sozialpolitischer Programme als Mittel wirtschaftlicher Anpassung ein gewisses positives Element. Wo hohe Bruttolohnkosten, einschließlich der Sozialabgaben, Firmen dazu zwingen, zu rationalisieren und zu modernisieren, ermöglichen hohe Ersetzungsquoten und großzügige Sozialprogramme, daß industrieller Strukturwandel und Modernisierung ohne Arbeitskämpfe erfolgen können. Während der gesamten achtziger Jahre wurden ohne viele Fragen sozialpolitische Programme als nützlicher Zwang durchgeführt. In den neunziger Jahren wurde bei zwar stärkerer Wirtschaftskraft, beträchtlichem Beschäftigungswachstum und einem Sinken der Arbeitslosenzahlen, aber ohne deutliche Abnahme der Inaktivität und Langzeitarbeitslosigkeit, eine Neubewertung dieser Politik unvermeidlich. Es ist durchaus möglich, daß das niederländische System sozialer Sicherung für viele Menschen als »Inaktivitätsfalle« wirkte, das zu einer enormen Verschwendung menschlicher Ressourcen geführt hat. Steigende Kosten bereiten auch weiterhin Sorgen, aber angesichts der offensichtlichen Inaktivitätskrise verschiebt sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf den offensichtlichen Mangel an Kontrollen. Die Flucht aus dem Arbeitsmarkt auf dem Weg über das eine oder andere Sozialprogramm scheint nicht aufzuhalten zu sein. In diesem Bewußtsein ist

die Krise des holländischen Wohlfahrtsstaats nicht mehr zuerst und vor allem eine finanzielle Krise, sondern eine der Steuerung.

6.6 Der Buurmeijer-Ausschuß

Als die Sozialdemokraten 1989 als Koalitionspartner in die dritte Regierung Lubbers eintraten, nahm die Reform des sozialen Sicherungssystems eine andere Richtung. Der wirtschaftliche Aufschwung ermöglichte eine teilweise Wiederherstellung des Kopplungsmechanismus. Für die Sozialdemokraten war dies eine wichtige Vorbedingung für die erneute Übernahme von Regierungsverantwortung. Die Kopplung wurde 1990, 1991 und in der ersten Hälfte des Jahres 1992 angewendet.

Um das Jahr 1990 entwickelte sich ein neuer politischer Konsens, daß die Erwerbsquote erhöht werden müsse. Insbesondere der Wissenschaftliche Beirat für Regierungspolitik (WWR) befürwortete diese Linie und veröffentlichte 1990 eine größere Untersuchung, in der er Argumente dafür vortrug, daß sich die Aufmerksamkeit von der anscheinend verbesserten Beschäftigungssituation den niedrigen Erwerbsquoten zuwenden sollte. Die niedrige Erwerbsquote wurde als die Achillesferse des holländischen Wohlfahrtsstaates identifiziert. Als Gegenmittel befürwortete der WWR die Schaffung »einfacher« und »billiger« Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit wenig Erfahrung und geringer Qualifikation. Nur eine Strategie, die mehr Menschen in Arbeitsverhältnisse lockt, könne den negativen Kreislauf durchbrechen, der von hohen Steuern und Sozialabgaben zu hohen Bruttolohnkosten führe und eine Runde der Reorganisation und Entlassung nach der anderen verursache, die in einem immer kompetitiveren internationalen Markt zur Verteidigung der eigenen Nische für notwendig gehalten würden.

Die Empfehlungen des WWR inspirierten die obersten Beamten im Ministerium für Arbeit und Soziales, ein neues Kopplungssystem zu entwickeln, das 1992 in Kraft gesetzt wurde. Das neue Gesetz über die bedingte Kopplung von Sozialleistungen an die Lohnentwicklung machte die Indexierung von zwei Punkten abhängig (*Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid*, WKA, 1992). Erstens darf es keine »exzessive« Steigerung der Löhne geben, d.h., die Löhne dürfen maximal um den antizipierten Anstieg von Inflation und Produktivität zunehmen. Zweitens darf die Zahl der Leistungsempfänger aus den Sozialprogrammen nicht zunehmen, da ansonsten die Steuern und Sozialabgaben weiter steigen würden. Aus praktischen Gründen sind die

zwei Bedingungen in einer Formel zusammengefaßt, der sogenannten Inaktivitäts-/Aktivitätsrate (I/A-Rate), die die Zahl der Leistungsempfänger im Verhältnis zur erwerbstätigen Bevölkerung mißt. Wenn die I/A-Rate ein vorbestimmtes Niveau übersteigt, wissen die Gewerkschaften, daß die Regierung den Kopplungsmechanismus, der die Sozialleistungen in Einklang mit den durchschnittlichen Tariflöhnen anhebt, suspendieren wird. Bei Einführung des Kopplungssystems wurde die maximale I/A-Rate auf 86, später auf 82,8 pro hundert beschäftigter Personen festgelegt. In den Jahren 1993, 1994 und 1995 froh die Regierung den gesetzlichen Mindestlohn und die Sozialleistungen ein, weil die I/A-Rate von 81,4 im Jahr 1992 auf 85,8 im Jahr 1994 gestiegen war. Die Kopplung wurde 1996 wieder aufgenommen, da die I/A-Rate unter 82,6 gesunken war. Eine höhere Erwerbsquote wurde also das Hauptanliegen des Regierung Lubbers-Kok. Dies bedeutete, daß die sozialpolitische Routine, das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu tolerieren oder gar zu subventionieren, beendet werden mußte, und implizierte zudem, daß die bipartistische Souveränität der Sozialpartner in Verwaltung und Implementation der sozialen Sicherung schließlich auseinanderfallen würde.

Im Sommer 1991, nach langem Hin und Her, entschied sich die Regierung, die Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung neu zu organisieren. Dieser Entschluß fiel, nachdem die von der Regierung ernannten Mitglieder des Rates für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER) die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Verwaltung des sozialen Sicherungssystems attackiert hatten und die regionalen Wahlen für die Sozialdemokraten dramatische Verluste gebracht hatten. Der Minister für Arbeit und Soziales ging sogar so weit, die Abschaffung des Programms als »wirkliche Möglichkeit« zur Diskussion zu stellen. Der SER hatte sich nicht auf ein einvernehmliches Gutachten, wie die Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu reformieren sei, einigen können, weil die der FNV angegliederten Gewerkschaften dem Bund kein Mandat erteilen wollten, einen Kompromiß auszuhandeln. Folglich konnte die Regierung ihren eigenen Weg gehen und das Gutachten des Rates ignorieren, in dem dieser empfohlen hatte, Leistungsniveau und Leistungsdauer der Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung für die bereits im Programm befindlichen Menschen nicht zu senken. Aus Wut und Ohnmacht organisierten die Gewerkschaften in Den Haag die größte Demonstration der Nachkriegsgeschichte. Mit dieser Episode wurde das Ende des passiven Wohlfahrtsstaates eingeläutet, mit zahlreichen und weitgehenden politischen Folgen. Die Sozialdemokraten unter Führung des früheren Gewerkschaftsführers Kok gerieten in eine tiefe Krise, verloren ein Drittel ihrer Mitglieder während der Amtszeit der dritten Lubbers-Regierung und in

*Tabelle 6-4 Verhältnis von Nichtaktiven/Aktiven und Sozialausgaben
(in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)*

	Nichtaktive/ Aktive	Ohne Altersrenten	Sozial- ausgaben
1972	48,0	17,7	12,9
1973	49,7	18,7	13,6
1974	52,2	20,5	14,6
1975	56,0	23,3	16,5
1976	58,6	25,2	16,4
1977	61,8	27,7	16,8
1978	63,6	28,9	17,4
1979	65,0	30,0	18,0
1980	66,2	30,7	18,6
1981	70,8	34,3	19,6
1982	76,8	38,7	20,7
1983	81,3	42,2	21,1
1984	83,4	44,0	20,2
1985	83,2	43,5	19,6
1986	82,8	42,9	19,7
1987	82,6	42,6	19,1
1988	82,1	41,9	18,5
1989	82,5	42,0	17,7
1990	82,1	41,9	18,7
1991	81,6	41,4	18,7
1992	81,3	41,1	18,8
1993	83,2	42,4	18,9
1994	82,9	42,0	17,9
1995	82,3	41,4	17,3
1996	80,3	40,4	16,7
1997	78,5	39,4	16,1

Quelle: Ministerium für Arbeit und Soziales, Den Haag 1997

den allgemeinen Wahlen von 1994 ein Viertel ihrer Wähler. Die Beziehungen zur FNV und zu den Gewerkschaften waren an einem Tiefpunkt angelangt.

Trotz der erheblichen Unzufriedenheit in Politik und Gesellschaft wurden die Bemühungen der Regierung, Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu reformieren, in zwei Schritten 1992 und 1993 in die Tat umge-

setzt. Das Gesetz zur Verringerung der Zahl der Anspruchsberechtigten aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung wurde im März 1992 verabschiedet und führte finanzielle Anreize ein, die die Arbeitgeber davon abhalten sollten, die Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung als Ausgänge aus dem Arbeitsmarkt für ihre überzähligen Beschäftigten zu nutzen.¹⁷ Arbeitgeber, die einen teilerwerbsunfähigen Arbeitnehmer für mindestens ein Jahr beschäftigen, können einen »Bonus« von bis zur Hälfte des Bruttojahreslohns erhalten. Sie können mit einem gleich großen »Malus« bestraft werden, wenn sie über den branchenspezifischen Durchschnitt hinaus Arbeitnehmer in die Erwerbsunfähigkeitsrente schicken.¹⁸ Das zweite Reformpaket enthielt neue Berechtigungskriterien und ihre entsprechenden Leistungsniveaus und wurde 1993 vom Parlament verabschiedet.¹⁹ Dies führte zu einer entscheidenden Einschränkung des Programms. Unter dem neuen Schema bestimmt die residuale Erwerbsfähigkeit und nicht die Produktivität im Verhältnis zum letzten Einkommen das Leistungsniveau. Viele Arbeitnehmer, die in der Vergangenheit volle Leistungen erhielten, haben jetzt nur noch Anspruch auf einen Teil der Leistungen. Diese Reform wirkt sich hauptsächlich auf die jüngeren Arbeitnehmer aus, während die Rechte der älteren Arbeitnehmer, der über Fünfzigjährigen, meist unberührt bleiben. Der Zeitraum, über den neue Anspruchsberechtigte die vollen Leistungen bekommen, ist deutlich gekürzt worden, und die Einkommensverluste sind besonders für die besser verdienenden Arbeitnehmer erheblich. Im Erwerbsunfähigkeitsprogramm sind die Leistungen für Anspruchsberechtigte unter fünfzig Jahren für eine begrenzte Anzahl von Jahren von siebenzig Prozent des letzten Einkommens auf siebenzig Prozent des gesetzlichen Mindestlohns reduziert worden, wobei je nach Alter zusätzliche Zahlungen gewährt werden können. Und schließlich werden die neu angeordneten medizinischen Überprüfungen bereits im Programm befindlicher Personen nach objektiveren medizinischen Kriterien vorgenommen, und die Anforderungen an Teilerwerbsunfähige,

17 *Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume* (TAV 1992).

18 Eine in jüngster Zeit ergangene gerichtliche Anordnung hat die Regierung gezwungen, dieses Element wieder zurückzuziehen. Die Richter kamen zu dem Schluß, daß es unter holländischem Recht eine zu geringe Unterscheidung zwischen *risque professionnel* und *risque social* gibt, als daß der Arbeitgeber für eine höher als normale Rate der Erwerbsunfähigkeit verantwortlich gemacht werden könnte. Mit der Einführung des Gesetzes zur Abschaffung des Malus und Förderung der Reintegration (*Wet Abschaffing van de Malus en Bevordering van Reïntegratie*, AMBER) im Jahr 1996 wurde der Malus in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung abgeschafft und das Bonuselement verstärkt.

19 *Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen* (TRA 1993).

alternative Arbeitstätigkeiten aufzunehmen, sind verschärft worden.²⁰ Die neue Definition von Erwerbsunfähigkeit verpflichtet die Leistungsempfänger, alle »zumutbaren«, statt »angemessenen«, Arbeitsangebote anzunehmen.

Unter dem neuen Krankenversicherungsgesetz von Januar 1994 wird das Krankengeld für die ersten zwei Wochen (bei Unternehmen mit weniger als 16 Beschäftigten) oder die ersten sechs Wochen (für alle anderen Unternehmen) von dem einzelnen Arbeitgeber getragen und nicht von den Krankenkassen bezahlt.²¹ Indem der individuelle Arbeitgeber zu einem Teil der Kosten des Krankenurlaubs herangezogen wird, sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – ähnlich wie in entsprechenden Arrangements in Deutschland und Belgien – dazu angeregt werden, Fehlzeiten durch Krankheit und Unfälle so weit wie möglich zu reduzieren. Den Arbeitgebern wurde durch eine durchschnittliche Verringerung des Krankenversicherungsbeitrags um vier Prozent des Bruttolohns ein Ausgleich verschafft. Dies hat offensichtlich dazu beigetragen, Fehlzeiten aufgrund von Krankheit von 6,3 Prozent im Jahr 1993 auf 5,5 Prozent 1994 zu senken.²²

Die Gewerkschaften haben, mit einem gewissen Erfolg, versucht, die Schnitte »zu reparieren«, indem sie in den Tarifvertragsentwürfen ergänzende Sozialleistungen forderten. Die Gewerkschaften müssen allerdings feststellen, daß ihr Verhandlungsspielraum sich weiter verringert hat, und beklagen, daß sie mehr und mehr gezwungen sind, Elemente des Wohlfahrtsstaates »auszubessern«, die einst als gegeben vorausgesetzt werden konnten (Rojer 1996a). Als Ergebnis dieser Entwicklung sind die Kosten für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit Gegenstand der Tarifverhandlungen geworden, was die Anreize weiter verstärkt, Fehlzeiten aufgrund von Krankheit und Erwerbsunfähigkeit auf Unternehmens- und Industriebranchen-Ebene weiter abzubauen. Im Jahr 1994 fiel zum ersten Mal in der Geschichte der holländischen Gesetzgebung zur Erwerbsunfähigkeit die Zahl der Anspruchsberechtigten.

20 Die erste Runde medizinischer Überprüfungen im Jahr 1993 erfaßte 43.300 Leistungsempfänger unter 35 Jahren. Etwas über 50 Prozent behielten ihren Leistungsanspruch; 18 Prozent mußten Leistungseinbußen hinnehmen, und fast 30 Prozent verloren alle Leistungen; nur zwei Prozent erhielten höhere Leistungen.

21 *Wetsvoorstel Terugdringing Ziekteverzuim* (TZ 1994).

22 Fehlzeiten aufgrund von Schwangerschaft sanken von 6,2 auf 4,9 Prozent. Beendigung der Leistungen aufgrund der Wiederherstellung der Gesundheit stieg 1994 um 40 Prozent. Die Zahl der gewährten Leistungen ging um 15 Prozent zurück, im privaten Sektor sogar um 25 Prozent. Die durch Krankheit verlorenen Arbeitstage gingen ebenfalls um 15 Prozent zurück.

Nachdem die Krise des holländischen Wohlfahrtsstaates als Steuerungs-
krise neu definiert war, hat sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu-
nehmend auf das Verhalten der Interessenverbände und die institutionellen
Arrangements gerichtet, in denen sie operieren. Die Veröffentlichung des
Berichts des Rechnungshofes vom März 1992 bildete das Vorspiel für die
Reform der Institutionen. Der Bericht diagnostizierte, daß die Kontrolle des
tripartistischen Sozialversicherungs-Kontrollrates über die Implementation
des niederländischen Systems der sozialen Sicherung in den Jahren 1988
und 1989 völlig unzureichend gewesen sei. Außerdem äußerte sich der Rech-
nungshof sehr kritisch über die Rolle des Ministers für Arbeit und Soziales
und seines Staatssekretärs, in deren Verantwortung das soziale Sicherungs-
system fällt. Indem der Bericht die unklare Verteilung von Macht und Ver-
antwortung im holländischen Wohlfahrtssystem offenlegte, erzielte er auf
dem Hintergrund der Erwerbsunfähigkeitskrise eine weitreichende politische
Wirkung. Auf Antrag der Sozialdemokraten und gegen den Widerstand der
Christlichen Demokraten entschied das Unterhaus des Parlaments, seine
stärkste Waffe anzuwenden und einen Parlamentarischen Untersuchungsaus-
schuß aus allen Parteien einzusetzen, der die Funktionsweise des holländi-
schen Sozialversicherungssystems untersuchen und dabei der Implementation
der Erwerbsunfähigkeitsversicherung in den Jahren 1980 bis 1992 besondere
Aufmerksamkeit schenken sollte. Viele frühere und gegenwärtige Funktio-
näre, Beamte, Politiker, Verwaltungsfachleute sowie Gewerkschafts- und
Arbeitgeberrepräsentanten wurden von dem Ausschuß, dem Flip Buurmeijer
(PvdA) vorsah, in öffentlichen und vom Fernsehen übertragenen Sitzungen
befragt. Als der Ausschuß 1993 seine Ergebnisse veröffentlichte, bestätigte
er noch einmal öffentlich, was inzwischen die Spatzen von den Dächern
pfeifen, daß nämlich die Sozialpartner die Erwerbsunfähigkeitsversicherung
»sehr freizügig« gebraucht, wenn nicht gar mißbraucht, hatten.

Das Portrait, das von den Betriebsvereinigungen und dem tripartistischen
Sozialversicherungskontrollrat (SVR) gezeichnet wurde, fiel vernichtend
aus. Der Ausschuß stellte fest, daß die Betriebsvereinigungen die Anträge
auf Versicherungsleistungen rechtzeitig und korrekt behandelt hatten, sie
aber keine Spur einer moralischen Verpflichtung erkennen ließen, den An-
tragstellern bei der Wiedergewinnung ihrer Arbeitsfähigkeit und ihrer Rück-
kehr in den Arbeitsmarkt zu helfen. Das ausdrückliche Ziel der Gesetzge-
bung zur Erwerbsunfähigkeit, die Wiederherstellung der Arbeitnehmer und
ihre Rückführung in den Arbeitsmarkt zu fördern, war fast völlig fallenge-
lassen worden. Die Betriebsvereinigungen hatten kein existenzielles Interesse
daran, die Menschen aus der Wohlfahrtsabhängigkeit zu befreien, da Über-

leben und Wachstum ihrer Organisation von der Zahl der inaktiven Bürger abhingen. Außerdem waren die medizinischen Beurteilungen völlig undurchsichtig. Der Buurmeijer-Ausschuß legte offen, wie eine Regierung nach der anderen diese Praktiken geduldet hatte. Diese hatten stets auf Ratschläge der Sozialpartner gewartet, anstatt selbst die Initiative zu ergreifen.

Bereits 1967 war der Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER) um ein Gutachten über die zukünftige Organisation der sozialen Sicherung ersucht worden. Siebzehn (!) Jahre später veröffentlichte der SER schließlich seine Empfehlungen und bestätigte darin den Status quo, indem er die Beteiligung der Sozialpartner an der Ausführung und Kontrolle des Systems der sozialen Sicherung für das Funktionieren des holländischen Wohlfahrtsstaates für unerlässlich erklärte. Der Mangel an politischer Entschlossenheit hatte es den Sozialpartnern erlaubt, das holländische Sozialversicherungssystem ganz allein zu steuern. Da die Regierung der Erreichung substantieller Ziele in anderen Politikbereichen, wie der fortgesetzten Lohnzurückhaltung, Priorität eingeräumt hatte, hielt sich das Ministerium für Arbeit und Soziales in sicherer Entfernung zu der umstrittenen Frage der Reform des sozialen Systems. Der Buurmeijer-Ausschuß wies jedoch zu Recht darauf hin, daß seit 1976 die Betriebsvereinigungen formell Einrichtungen des öffentlichen Rechts waren und damit der Kontrolle durch das Ministerium für Sozialangelegenheiten unterstanden. Das Ministerium hatte sich jedoch dafür entschieden, »aus der Ferne zu steuern« und das historisch gewachsene »Primat der bipartistischen Selbstverwaltung« zu respektieren. Der Buurmeijer-Ausschuß verurteilte auch die passive und unentschlossene Haltung des Parlaments in diesem Politikbereich.

Mit Blick auf die institutionellen Strukturen, Rollenverteilung und Verantwortlichkeiten im holländischen System sozialer Sicherung kam der Buurmeijer-Ausschuß zu folgender Schlußfolgerung:

... viel zu lange sind notwendige Veränderungen in der Sozialversicherung nicht realisiert worden ... Der Ausschuß ist der Meinung, daß dies das Ergebnis der Haltung verschiedener vergangener Kabinette, des Parlaments, der Sozialpartner und der Art und Weise ist, in der diese einander in paralyisierendem Griff gehalten haben. Der Prozeß der Konsultation und Entscheidungsfindung zwischen den Beteiligten ist unzureichend gewesen. (»Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen«, Rapport enquêtecommissie, samenvatting, 1993: 75)

Die Schlußfolgerungen des Ausschusses gewannen in Öffentlichkeit und Politik breite Zustimmung, was schließlich den entscheidenden Anstoß für drastische Veränderungen im institutionellen Aufbau des holländischen Sy-

stems sozialer Sicherung gab. Der Buurmeijer-Ausschuß empfahl der Regierung, die Implementation der Sozialgesetzgebung durch eine Regierungsbehörde überwachen zu lassen, die vollständig unabhängig von den Sozialpartnern und den bipartistischen Betriebsvereinigungen sein sollte. Er schlug vor, den wenig wirkungsvollen tripartistischen Sozialversicherungsrat aufzulösen. Zusammengefaßt äußerte der Buurmeijer-Ausschuß den deutlichen Wunsch nach einem Rückzug aus dem Korporatismus – einer Trennung der Verantwortung für die Implementation von der für die Kontrolle. Der größte Teil der bahnbrechenden Gesetzgebung und der institutionellen Veränderungen wurde mit der »violetten« Koalition verwirklicht, die 1994 ihr Amt antrat.

6.7 Das »violette« Paradox

Die Wahlen von 1994 führten zu einem Wandel der holländischen politischen Landschaft von historischen Ausmaßen (Kooole 1995). Die neue Regierung unter Kok (PvdA) beruht auf der sogenannten »violetten« Koalition, in der sich das Rot der Sozialdemokraten mit dem Blau der (konservativen) Liberalen (VVD) verbindet, mit der Demokratischen Partei (D66) zwischen ihnen. In den Wahlen von 1994 verlor die regierende Koalition aus CDA und PvdA dramatische 32 Sitze und erreichte nur noch 71 von 150 Sitzen. Keine holländische Koalition hatte je zuvor in einer Wahl so viele Wähler verloren. Die Sozialdemokraten (PvdA) büßten ein Viertel ihrer Wähler ein und sanken von 31,9 auf 24 Prozent der Wählerstimmen, was im Parlament einen Verlust von zwölf Sitzen bedeutete. Ohne Koks Popularität hätte es noch schlimmer kommen können. Die Wahlergebnisse waren für die Christlichen Demokraten sogar noch verheerender, denn sie verloren ein Drittel ihrer Wähler und zwanzig Sitze. Ihr Ergebnis verschlechterte sich von 35,3 auf 22,2 Prozent der Wählerstimmen. Die zwei liberalen Parteien waren die Gewinner der Wahl: die D 66 verbesserte sich von 7,9 auf 15,5 Prozent und die VVD von 14,6 auf 20 Prozent der Stimmen. Trotz dieser Metamorphose der politischen Landschaft fand sich erst nach einiger Zeit eine neue Koalition zusammen. Weil die CDA so viele Stimmen verloren hatte, wurde der andere Verlierer, die Sozialdemokraten, die stärkste Partei. Eine Neuauflage der CDA-PvdA-Koalition wäre nur mit Hilfe der D66 möglich gewesen, aber diese wollte sich nicht mit den zwei Verlierern der Wahl zusammentun. Aus dem gleichen Grund war eine Koalition aus CDA, VVD und D 66 ausgeschlossen. Auf Einladung von Van Mierlo, dem Vorsitzenden der D 66, ent-

schieden sich schließlich die historischen Gegner in der holländischen Politik, die PvdA und die VVD, gemeinsam mit der D 66 eine Koalitionsregierung zu bilden, ohne die Christlichen Demokraten. Die fast ein Jahrhundert alte Herrschaft der konfessionell einheitlichen Koalitionen endete damit.

Die Wahlen von 1994 waren Wahlen der allgemeinen Unzufriedenheit. Die Lubbers-Kok-Regierung hatte für ihre entschlossene Politik der Kürzung des Sozialstaates einen hohen Preis gezahlt: sie war aus dem Amt abgewählt worden. In Übereinstimmung mit der Analyse Piersons, wie wir sie in Kapitel 3 diskutiert haben, haben diese Wahlen gezeigt, mit welchem hohem Risiko Schnitte am Wohlfahrtsstaat verbunden sind, da sie – in Piersons Worten – »fühlbare Verluste von Wählern im Austausch gegen unsichere und diffuse Gewinne« bedeuten (Pierson 1996: 145). Trotz dieser gerade erteilten politischen Lektion verlangsamte die neue »violette« Koalition die fortlaufenden Reformbemühungen in keiner Weise. Im Gegenteil: der neue Minister für Arbeit und Soziales, Melkert (PvdA), und sein Staatssekretär für das soziale Sicherungssystem, Linschoten (VVD), verschärften die Reform des Sozialstaates. Allerdings unter einer Bedingung, auf der die Sozialdemokraten bestanden hatten: das Niveau und die Dauer der Sozialleistungen wird nicht angetastet. Entsprechend den Empfehlungen des Buurmeijer-Ausschusses verfolgt die »violette« Koalition zwei Reformansätze. Erstens werden in das System finanzielle Anreize und begrenzter Wettbewerb eingeführt, um die Effizienz zu erhöhen und »Moral-hazard-Problemen« (moral hazard: moralische Versuchungen) zu begegnen. Zweitens beginnt die Regierung mit einer Neuorganisation der Rollen und Verantwortlichkeiten, die die verschiedenen Akteure in der Verwirklichung und Verwaltung des Sozialstaates innehaben.

Die Reform der Krankenversicherung ist in zwei Schritten 1994 und 1996 mit bemerkenswert wenig Problemen durchgesetzt worden. Seit 1994 zahlen die Arbeitgeber und nicht die Krankenversicherungen das Krankengeld für die ersten zwei Wochen. Von März 1996 an sind die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, im Fall einer Erkrankung eines Arbeitnehmers das Krankengeld bis zu zwölf Monate lang zu übernehmen.²³ Die Leistungen entsprechen 70 Prozent des letzten Lohnes, aber die meisten Tarifverträge und individuellen Arbeitsverträge verpflichten den Arbeitgeber, die Leistungen auf hundert Prozent zu ergänzen. Den Arbeitgebern steht es frei, sich gegen das Risiko

23 *Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte* (WULBZ 1996). Die grundlegenden Programmteile werden immer noch per Gesetz bestimmt.

von Krankheitsfällen in der Belegschaft privat zu versichern. Sie müssen jedoch mit einem Berufsgesundheitsdienst einen Vertrag abgeschlossen haben. Dies bedeutet in seiner Wirkung die volle Privatisierung der Versicherung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Die Regierung hat sich entschlossen, den Arbeitgebern finanzielle Anreize zu bieten, damit diese Fehlzeiten aufgrund von Erwerbsunfähigkeit stärker bekämpfen. Um mehr Marktkräfte in das System sozialer Sicherung einzubauen und die moralischen Versuchungen zu begrenzen, wird das System für private Versicherer geöffnet, wobei die Prämien für Branchen mit hohem oder niedrigem Erwerbsunfähigkeitsrisiko, entsprechend der vergangenen Erfahrungen, jeweils unterschiedlich ausfallen. Die Einführung dieser Prämienendifferenzierung in das Gesetz zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung wird ab Sommer 1998 wirksam (*Premiedifferentiatie en Marktwerking bij de Arbeidsongeschiktheidsreglingen*, PEMBA, 1998). Dies soll sicherstellen, daß die Beiträge den tatsächlichen Risiken entsprechen, und ermöglicht den Unternehmen, die gesetzliche Versicherung zu verlassen und frei zwischen privaten Versicherern zu wählen, um innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums ihre gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur Versicherung gegen Erwerbsunfähigkeit zu erfüllen. Im Rahmen des holländischen Wohlfahrtsstaates wird also eine Form »gesteuerten Wettbewerbs« (managed competition) eingerichtet.

Die Einführung von finanziellen Anreizen in das System der Sozialversicherung als Reform der Sozialpolitik soll Unternehmen veranlassen, präventive Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitssituation am Arbeitsplatz zu ergreifen, um die Risiken von Krankheit und Erwerbsunfähigkeit mit den daraus folgenden Fehlzeiten zu verringern. Außerdem wird von der Einführung gesteuerten Wettbewerbs erwartet, daß er eine wirkungsvollere Implementation garantiert, da er für die privaten Versicherer und die öffentliche Verwaltung mehr Anreize schafft, die Kranken und Erwerbsunfähigen zu rehabilitieren. Höchstwahrscheinlich verstärken diese Anreize in der Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung aber den Druck auf die Arbeitslosenversicherung. Strengere Berechtigungskriterien in der Arbeitslosenversicherung gehen für viele Arbeitslose Hand in Hand mit dem Wechsel zur Sozialhilfe. Ebenso können die größeren finanziellen Lasten aus der Kranken- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung bei den Arbeitgebern dazu führen, daß sie bei der Einstellung solcher Arbeitnehmer größere Zurückhaltung walten lassen, bei denen sie die Entwicklung arbeitsbedingter Erkrankungen vermuten. Es gibt bereits Anzeichen, daß der Gesundheitszustand ein Thema bei der Auswahl von Arbeitnehmern ist und gegen Personen mit gesundheitlichen Problemen diskriminiert wird. Ein neues Gesetz

untersagt allerdings den Arbeitgebern, in Einstellungsgesprächen Fragen zum Gesundheitszustand zu stellen und nicht auf die Arbeit bezogene medizinische Untersuchungen durchführen zu lassen. Trotzdem ist es sehr wahrscheinlich, daß die Zahl der schwer vermittelbaren Arbeitslosen ansteigt.

Im Jahr 1995 hat die Regierung im Arbeitslosenversicherungsgesetz eine Reihe von Veränderungen eingeführt. Um einkommensbezogenes Arbeitslosengeld erhalten zu können, muß der Antragsteller vor seiner Entlassung in einem Zeitraum von 39 Wochen (im Unterschied zu den 12 Monaten, die zuvor galten) mindestens 26 Wochen lang einer Erwerbstätigkeit nachgegangen und in dem vorausgegangenen Fünf-Jahres-Zeitraum mindestens vier Jahre (früher drei Jahre) beschäftigt gewesen sein. Personen, die nur die erste Voraussetzung erfüllen, haben ein Anrecht auf siebzig Prozent des gesetzlichen Mindestlohns für höchstens sechs Monate. Die »aktivierenden« Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung sind verstärkt worden. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist von der Bereitschaft des Arbeitslosen abhängig, Arbeitsangebote anzunehmen und an Schulungs- oder Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen.

Auf den öffentlichen Ebenen des holländischen Systems der sozialen Sicherung hat die Regierung die Individualisierung der sozialpolitischen Leistungen fortgesetzt, wie es dem Wandel in Lebensstil, Arbeitsmarkt und Familienstrukturen entspricht. Das Allgemeine Witwen- und Waisengesetz ist durch das Hinterbliebenengesetz von 1996 ersetzt worden. Nach dem neuen Gesetz werden Hinterbliebene nur dann Leistungen erhalten, wenn sie nicht imstande sind, für ihren Unterhalt selbst aufzukommen: Personen mit Kindern unter 18 Jahren, Erwerbsunfähige und Alte. Mit der Einführung des neuen Gesetzes werden die Leistungen auch von der Bedürftigkeit abhängig gemacht. Zum 1. Januar 1996 wurde ein neues Sozialhilfegesetz in Kraft gesetzt. Das neue Gesetz führt ein individualisiertes Leistungssystem ein, das auf drei grundlegenden Standards aufbaut: alleinstehende Personen erhalten fünfzig Prozent des Mindestlohns, alleinerziehende Eltern siebzig Prozent und Verheiratete einhundert Prozent. Alleinstehende und Alleinerziehende können zusätzliche Leistungen aus kommunalen Mitteln beantragen, wenn die Standards für den minimalen Lebensunterhalt nicht ausreichen. Die neue Gesetzgebung enthält auch eine »Aktivitätsverpflichtung«, die von jedem, der öffentliche Unterstützung erhält, die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme erwartet; Ausnahmen sind alleinerziehende Eltern mit Kindern unter fünf Jahren und Arbeitslose im Alter von 57,5 Jahren und älter. Zudem überträgt das neue Sozialhilfegesetz den lokalen Behörden mehr Verantwortung für die Implementation und Durchsetzung von einkommenssichernden Maß-

nahmen. Das neue Gesetz legt auch fest, daß kommunale Behörden und regionale Arbeitsämter enger miteinander zusammenarbeiten müssen, um die Rückkehr der Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen der neuesten Reformen bewerten zu können. So bleibt es umstritten, ob die Reformen der Sozialpolitik unter der »violetten« Koalition direkt zur beobachtbaren Senkung der Sozialausgaben und der Zahl der Empfänger von Sozialleistungen beigetragen haben. Und doch gibt es einige positive Entwicklungen. Die Sozialausgaben haben sich verringert, und die Gesamtzahl der Empfänger von Sozialleistungen ist von dem Spitzenwert von 925.000 im Jahr 1994 auf 841.000 im Jahr 1995 gesunken, was einen geringeren Zufluß sowie einen stärkeren Abfluß widerspiegelt. Fehlzeiten aufgrund von Krankheit sind ebenfalls zurückgegangen. Die Arbeitslosigkeit nimmt weiter ab, und selbst die Langzeitarbeitslosigkeit beginnt sich zu verringern. Auf dem Hintergrund der starken Beschäftigungszunahme ist die I/A-Rate von 82,3 im Jahr 1995 auf 78,8 im Jahr 1997 gefallen. Dies hat es der »violetten« Koalition erlaubt, die Kopplung von Mindestlohn und Sozialleistungen an den realen Lohnzuwachs wieder in Kraft zu setzen.

Es ist natürlich sehr schwierig, sich der neunzigjährigen politischen Hinterlassenschaft bipartistischer Verwaltung in der Sozialversicherung zu entledigen. Auch ohne die Regierungsbeteiligung der Christlichen Demokraten, die die feurigsten Verfechter von Subsidiarität und bipartistischer Souveränität in der Sozialpolitik sind, hat sich die Auflösung dieser korporatistischen Struktur als politisch gefährlich erwiesen. Der Buurmeijer-Ausschuß hatte empfohlen, mit der bipartistischen Verwaltung des sozialen Sicherungssystems zu brechen und den tripartistischen Sozialversicherungskontrollrat durch ein neues Gremium zu ersetzen, das von den Sozialpartnern und den Institutionen, die sie kontrollieren, unabhängig sein soll. Langfristig hat der Ausschuß die Ersetzung der Betriebsvereinigungen durch regionale Verwaltungseinrichtungen vorgesehen, die mit den Arbeitsämtern eng zusammenarbeiten sollen, damit Maßnahmen der Einkommenssicherung mit aktiver Arbeitsmarktpolitik integriert werden können, ein Gedanke, der auch von der OECD befürwortet wird. Dieses neue institutionelle Arrangement ist das Modell einer einzigen Anlaufstelle, an der Sozialleistungen mit Schulung, Ausbildung und Arbeitsplatzsuche verbunden werden.

Die »violette« Koalition hat die Empfehlungen des Buurmeijer-Ausschusses zu den notwendigen institutionellen Reformen zum größten Teil übernommen. Im Jahr 1994 entschied die Regierung, das Gesetz zur Organisation der Sozialversicherung aus dem Jahr 1953 zu ergänzen und eine unabhängige

Kontrollinstitution einzurichten. Der Sozialversicherungskontrollrat wurde dementsprechend 1995 durch zwei neue Institutionen ersetzt. Die Kontrollaufgaben des Rates wurden in die Hände eines neuen Kontrollrates gelegt, des *College van Toezicht Sociale Verzekeringen* (CTSV), mit drei unabhängigen, von der Regierung ernannten Mitgliedern und ohne Verbindungen zu Arbeitgebern oder Gewerkschaften. Das CTSV ist beauftragt, die neunzig Milliarden Gulden zu kontrollieren und zu überwachen, die jedes Jahr für die soziale Sicherung ausgegeben werden. Die Einrichtung des CTSV muß als Versuch verstanden werden, das »Primat der Politik« wieder herzustellen und das »Primat der Selbstverwaltung« im Bereich der sozialen Sicherung einzuschränken. Die Koordinierungsaufgaben des Sozialversicherungsrates sind in die Hände einer temporären Institution gelegt worden, in der Repräsentanten von Gewerkschaften und Arbeitgebern unter einem unabhängigen Vorsitzenden vertreten sind. Diese Institution, als deren Vorsitzender Buurmeijer ernannt wurde, hat bei der Vorbereitung des neuen institutionellen Rahmens des holländischen Systems der sozialen Sicherung, innerhalb dessen die Betriebsvereinigungen weniger wichtig werden sollten, eine bedeutende Rolle gespielt. Im Jahr 1997 wurde ein überarbeitetes Gesetz zur Organisation des Systems der sozialen Sicherung eingebracht, um die Einführung von Marktanzügen in die Implementation der Sozialversicherungsgesetzgebung vorzubereiten, und im März 1997 wurde das temporäre Institut durch eine dauerhaftere tripartistische Koordinierungseinrichtung ersetzt, das Nationale Sozialversicherungsinstitut (*Landelijk Instituut Social Verzekeringen*, LISV). Der Vorstand des LISV setzt sich aus unabhängigen Mitgliedern und Repräsentanten von Gewerkschaften sowie Arbeitgeberverbänden zusammen und wird von einem Vorsitzenden geleitet, den die Regierung ernannt. Das LISV bestimmt die jährlichen Prämien für die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung. Etwa dreißig Branchenräte, die sich aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeber zusammensetzen, beraten und assistieren dem LISV in allen Sozialversicherungsfragen in diesen Branchen. Die Kontrolle übernimmt das CTSV. Die tatsächliche Verwaltung der Sozialversicherung überläßt das LISV über Subkontrakt privaten, öffentlich anerkannten Einrichtungen. Gegenwärtig verfügen fünf solcher Einrichtungen über eine Lizenz. Die Regierung bereitet eine vollständige Überarbeitung des Gesetzes zur Organisation des Systems der sozialen Sicherung vor, das im Jahr 2000 in Kraft treten soll.

Die Ernennung der drei politischen Administratoren im CTSV verursachte im sozialpolitischen Bereich einen gewissen Aufruhr. Um das Primat der Politik wieder herzustellen, hatte der zuständige Staatssekretär für Sozial-

versicherungen, Linschoten, drei Parteipolitiker ernannt, die keine Verbindungen zur holländische Sozialpolitik und auch wenig Verständnis für die Komplexitäten derselben hatten. Diese sollten als Vorgesetzte der Angestellten des früheren Sozialversicherungskontrollrates fungieren. Von ihrem Stab abgelehnt und von den Sozialpolitikern wegen ihrer mangelnden Kompetenz lächerlich gemacht, liefen die CTSV-Administratoren direkt in ein Desaster. Innerhalb eines Jahres sahen sie sich gezwungen, ihren Rücktritt einzureichen. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß, der die Affäre beleuchten sollte, kritisierte die »überwältigende Simplistik«, mit der Linschoten seine Auswahl getroffen hatte; seine politische Position wurde damit unhaltbar. Von Anfang an wurden Sozialversicherung und Beschäftigung als Litmus-Test des »violetten« Abenteuers betrachtet. In ihrem politischen Memorandum von 1994 verpflichtete sich die Regierung Kok darauf, in ihrer Amtszeit 350.000 Arbeitsplätze zu schaffen. Schon 1997, ein Jahr vor Ablauf der Frist, war dieses Ziel erreicht. Für 1996 und 1997 konnte die Regierung die Kopplung von Mindestlohn und Sozialleistungen an das reale Lohnwachstum wieder aufnehmen. Der Trade-off von Beschäftigungsvolumen gegen Einkommen schien Früchte zu tragen. Aber trotz dieses Erfolges hat die Auseinandersetzung um das CTSV gezeigt, daß institutionelle Reformversuche ein politisch risikoreiches und unsicheres Geschäft bleibt.

6.8 Schlußbemerkung

Reformen des Wohlfahrtsstaates sind schwierig, aber möglich, wie das holländische Beispiel zeigt. Sie bedeuten langwierige, ungewisse und politisch risikoreiche Neuverhandlungen über garantierte soziale Rechte. Wie anderswo auch haben sich die Reformbemühungen in den Niederlanden auf zwei Dimensionen konzentriert: erstens auf das Distributionselement, das Kürzungen und Einfrieren von Leistungen sowie strengere Berechtigungskriterien zusammen mit dem Einsatz finanzieller Anreize umfaßt. Zweitens werden solche Veränderungen in der Verteilung oft von Veränderungen der Spielregeln in Politik, Administration und Implementation begleitet.

Die Reformen des niederländischen Sozialstaates haben einen kompletten Kreis vom Herumdoktern an distributiven Elementen bis zu institutionellen Reformen durchlaufen, in inkrementalen Schritten und auch in größeren Sprüngen. Es gab keinen »großen Plan«, und zu vielen Zeiten haben die Poli-

tiker gefordert – und gehofft – daß jetzt endlich der Schlußpunkt erreicht sei, bevor sie feststellen mußten, daß neue Probleme eine weitere Runde schmerzhafter Eingriffe verlangten. Der Lernprozeß war in diesem Fall in ganz besonderem Maß ein Prozeß des Sich-ein-Bild-Verschaffens, an dem alle größeren politischen Parteien beteiligt waren und durch den sie letztendlich ihr Primat über die Interessenverbände wieder herstellen konnten.

Im Politikbereich externer Anpassung, wie in Kapitel 5 analysiert, haben wir die holländische Gewerkschaftsbewegung als den lernenden Hauptakteur beschrieben, der imstande war, mit den neuen Realitäten der politischen Ökonomie der achtziger Jahre zurecht zu kommen. In diesem Kapitel haben die staatlichen Akteure die Hauptrolle gespielt. Dies kann jedoch kaum überraschen, da es die politische Gemeinschaft ist, die Art und Umfang definiert, wie soziale Rechte die Alten, die Kranken, die Mittellosen und die Arbeitslosen schützen. Sie statten diese mit politisch definierten Einkommensquellen aus, um den nicht erwerbstätigen Bürgern einen Lebensunterhalt zu ermöglichen, ohne sie auf ihre schlechten Arbeitsmarktchancen zu verweisen (Marshall 1963; Esping-Andersen 1990). Weil soziale Rechte die Lebenschancen der Bürger materiell verwirklichen helfen, zwingen sie die politische Gemeinschaft, die Verteilungskonsequenzen von Marktprozessen zu korrigieren. Folglich ist jedes soziale Recht Gegenstand von Anpassungen nach oben wie auch von Anpassungen nach unten und hängt damit von politischen Entscheidungen ebenso ab wie von der wirtschaftlichen Entwicklung.

Der gesellschaftliche Lernprozeß im Bereich der niederländischen Sozialpolitik kann, vor dem Hintergrund der sich intensivierenden wirtschaftlichen Zwänge, als eine Zahl von Lernstufen beschrieben werden, die sich von nicht koordinierten Kürzungen und Neudefinitionen der Berechtigungskriterien zu mehr fundamentalen Veränderungen bewegten, die in die Anreizstruktur der Leistungen eingebaut werden, bis hin zu Reformen im institutionellen Aufbau des Sozialstaates. In den neunziger Jahren wurde mit Unterstützung der Partei, die die engsten ideologischen Bindungen an den Sozialstaat und die Gewerkschaften hat, die Krise des sozialen Sicherungssystems als eine Steuerungskrise neu definiert und damit eine neue *Ordnungspolitik* legitimiert, die eine Reform der institutionellen und der Anreizstruktur in der Sozialpolitik zum Inhalt hat. Zu der Zeit, als die »violette« Koalition gebildet wurde, herrschte allgemeine Übereinstimmung darüber, daß es absolut notwendig sei, den »Schatten der Hierarchie« über der bipartistischen Organisation der holländischen Sozialpolitik wieder herzustellen – dies um so notwendiger, als die Marktsignale im geschützten Bereich sozialer Rechte aus strukturellen Gründen schwach sind.

Kapitel 7

Abgebrochener Korporatismus: Der windungsreiche Weg zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

7.1 Späte Einsichten

Die hochentwickelten Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich deutlich in ihrer Arbeitsmarktpolitik. Der skandinavische Wohlfahrtsstaat ist hinlänglich für seine aktive Arbeitsmarktpolitik bekannt. Mit den Worten von Esping-Andersen hat im skandinavischen Modell das Recht auf Arbeit den gleichen Status wie das Recht auf Einkommenssicherung (1990: 28). Im Gegensatz dazu haben die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten »soziale Sicherung vor Arbeit« gestellt. Obwohl auch die Niederlande historisch nicht über eine aktive Arbeitsmarktpolitik verfügen, schwindet nun langsam der traditionell passive Charakter der holländischen Arbeitsmarktpolitik und macht Platz für aktivierende Maßnahmen. Das wiedergewonnene Vertrauen in korporatistische Anpassungsstrategien hat zusammen mit den hart erkämpften Reformen des Sozialstaates zu einer neuen Definition der Probleme geführt. Von Mitte der achtziger Jahre an haben Politiker, Meinungsführer, die Sozialpartner und die Öffentlichkeit gleichermaßen zu verstehen begonnen, daß die niedrige Erwerbsquote die Achillesferse des niederländischen Wohlfahrtsstaates ist. Die regierende »violette« Koalition ist entschlossen, »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« zu schaffen. Insbesondere der sozialdemokratische Minister für Arbeit und Soziales, Melkert, will den aktivierenden Teil der Sozialpolitik erweitern sowie alle Arten der Arbeitsbeschaffung für Jugendliche und Langzeitarbeitslose fördern. Ist in den Niederlanden die Zeit jetzt endlich reif für eine aktive Arbeitsmarktpolitik?

In seiner beißenden Kritik an der holländischen Arbeitsmarktlage in den achtziger Jahren hat Gøran Therborn besonders bemängelt, daß den Niederlanden eine institutionelle Verpflichtung auf Vollbeschäftigung und aktive Arbeitsmarktpolitik fehlt. Er hat seine These an drei Beispielen illustriert. Erstens war das Arbeitsamt (*Arbeidsvoorziening*) Teil einer Bürokratie, des

Ministeriums für Sozialangelegenheiten, dessen Hauptverantwortungsbereiche die Systeme sozialer Sicherung und die Sozialhilfe waren. Es gab keine anderen öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste, die in Wirtschaft oder Gewerkschaft verankert gewesen wären. Zweitens hatte das Arbeitsamt keine unabhängigen Mittel, die es in Beschäftigungsprogramme, Schulungen oder irgendeine andere Art von aktiver Arbeitsmarktpolitik hätte investieren können. Der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel wurde durch die Kosten der sozialen Sicherung bestimmt; wenn die letzteren stiegen, mußten die ersteren notwendig sinken. Therborns dritte und überzeugendste Beobachtung betraf die passive Rolle des Staates, die sich im Mangel an Verpflichtungen, Macht und Ressourcen im Arbeitsmarktbereich zeigte.

Unter Entleihung eines Konzepts, das Gunnar Myrdal in seinem Buch *Asian Dilemma* zur Erklärung der indischen Unterentwicklung verwendet, faßt Therborn seine Analyse unter der Beschreibung »weicher Staat« zusammen: ein Staat, in dem die öffentlichen Behörden und Vertreter passiv und ohne Einfluß sind, wenn es um die Organisation der Gesellschaft geht. Zusammen mit der Tendenz des holländischen Wohlfahrtsstaats, sich auf die Kompensation von durch Arbeitslosigkeit oder Not entstandene Einkommensverluste zu konzentrieren, hat dies die Niederlande zu einem »weichen Wohlfahrtsstaat« gemacht, der, paradoxerweise und ungewollt, die harte Realität einer Unterschicht aus Langzeitarbeitslosen und nicht Vermittelbaren hervorgebracht hat, die von der fortgesetzten Großzügigkeit ihrer Mitbürger vollständig abhängig sind. Ein »starker Wohlfahrtsstaat«, so Therborn, ist ein Staat, der nicht nur großzügig, sondern auch fähig ist, in Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu intervenieren, um Beschäftigung aufrechtzuerhalten oder zu vermehren.

Therborns klare Kritik ist bei der politischen Elite der Niederlande erst im Dezember 1988 auf Aufmerksamkeit gestoßen, als er in einem öffentlichen Vortrag seine Analyse um die Beobachtung ergänzte, daß ein »weicher Wohlfahrtsstaat« mit seiner Vernachlässigung der anhaltenden Arbeitslosigkeit dazu tendiert, »Ghettos« von Menschen mit ungenügenden Lebenschancen zu produzieren, und daß erste Anzeichen einer Ghettobildung in den größeren holländischen Städten bereits zu sehen sind, insbesondere in Zusammenhang mit der Konzentration von Langzeitarbeitslosigkeit in ethnischen Minderheiten.¹ Etwa zur gleichen Zeit veröffentlichte eine For-

1 Gøran Therborn, »Nederland en het falende arbeidsmarktbeleid«, Utrecht, 20. Dezember 1988, nachgedruckt zusammen mit einer Sammlung von Antworten und Interviews von

schungsgruppe unter der Leitung des Soziologen Kees Schuyt eine empirische Untersuchung, in der gezeigt wird, daß sich in manchen Städten eine echte »Kultur der Arbeitslosigkeit« entwickelt hat.²

Neben all den Entschuldigungen, daß die Dinge in anderen Ländern nicht besser stünden, daß Schweden seine eigenen Probleme habe, daß keiner die Arbeitslosigkeitskatastrophe habe vorhersehen können, daß die Beschäftigungslücke wegen des zusätzlichen Eintritts von Frauen in den Arbeitsmarkt größer gewesen sei, gab es doch einige Politiker, die zugestanden, daß »Therborn Recht hat, wenn er sagt, daß die Niederlande nie eine aktive Arbeitsmarktpolitik gehabt haben« (Van Dam, Wohnungsbauminister in zwei Regierungen und Vertrauter des Sozialdemokraten Den Uyl), daß »wir passiv geblieben sind, als alles schief ging« (Albeda, CDA, Minister für Sozialangelegenheiten von 1977 bis 1981) und »ungewöhnlich lange mit der Entwicklung einer Arbeitsmarktpolitik gewartet haben« (Koos Andriessen, Vorsitzender des Christlichen Arbeitgeberverbands und Wirtschaftsminister von 1989 bis 1994).³ Als Premierminister Lubbers seine Entscheidung bekanntgab, für eine weitere Amtszeit zu kandidieren, gab er zu, daß »wir, auch ich, die Natur und Dauerhaftigkeit des Arbeitslosigkeitsproblems unterschätzt haben.«⁴ Am überraschendsten war vielleicht das »*mea culpa*« von F. Kruse, dem beamteten Generalbeauftragten im Ministerium für Sozialangelegenheiten und ranghöchsten Beamten in diesem Ministerium, der für die Arbeitsämter zuständig war und dem größten Teil von Therborns Kritik zustimmte: »Im Nachhinein können wir sagen, daß wir wahrscheinlich die falschen Entscheidungen getroffen ... und eine inkonsistente Arbeitsmarktpolitik [betrieben] haben, mit halbherzigen Maßnahmen nach Ad-hoc-Rezepten und wechselnden Glaubensbekenntnissen zu unterschiedlichen Wirtschaftspropheten.« In dieser Politik sind Lohnzurückhaltung und Senkung der öffentlichen Verschuldung die einzigen Konstanten gewesen.⁵

Politikern in P. Broertjes, *Getto's in Nederland: Visies op armoede en werkloosheid*, Amsterdam 1989: 23–36.

2 Hein Kroft, Godfried Engbersen, Kees Schuyt und Frans van Waarden, *Een tijd zonder werk: Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leyden 1989; später veröffentlicht bei Westview Press: G. Engbersen, H. Kroft, K. Schuyt and F. van Waarden, *Cultures of Unemployment: A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty*, Boulder, CO, 1993.

3 Diese Zitate finden sich in P. Broertjes, *Getto's in Nederland*, o.c.: 93, 44, 57.

4 P. Broertjes, *Getto's in Nederland*, o.c.: 15.

5 »Topamptenaar veroordeelt arbeidsmarktbeleid overheid« [Top-Beamter verurteilt staatliche Arbeitsmarktpolitik], *de Volkskrant*, 21. Dezember 1988.

Es ist nicht ganz eindeutig, ob diese Ereignisse den Wendepunkt markieren, seitdem anders über Arbeitslosigkeit, Inaktivität und Arbeitsmarktpolitik gedacht wird. Tatsache ist jedoch, daß zwischen 1987 und 1991 ein entscheidender Umschwung im Denken stattgefunden hat, der zu neuen Haltungen gegenüber Institutionen, Zielen und Mitteln geführt hat. Eine Reform der Arbeitsvermittlung war nach Jahren der Vorbereitung und internen Auseinandersetzungen bereits eingeleitet und kulminierte 1991 in der Einrichtung einer neuen Art von Arbeitsamt, das nicht mehr direkt vom Ministerium, sondern unter direkter Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeber von einem tripartistisch besetzten Vorstand gesteuert wird und regional ausgerichtet ist. Der Wissenschaftliche Beirat für Regierungspolitik hatte 1987 bereits einen Bericht mit dem Titel »Aktive Arbeitsmarktpolitik« verfaßt, in dem er verschiedene Aspekte des schwedischen Modells als Vorbild empfahl, aber der Bericht, der wirklich öffentliche Aufmerksamkeit erregt und zur Politisierung des Themas beigetragen hat, ist drei Jahre später – ebenfalls vom Wissenschaftlichen Beirat – unter dem Titel »Beschäftigungsperspektiven« (*Een werkend perspectief*) veröffentlicht worden.⁶ In diesem Bericht wird die einfache Empfehlung gegeben, daß die politischen Entscheidungsträger sich nicht nur beziehungsweise nicht einmal in erster Linie auf die Arbeitslosigkeit, sondern auf die Erwerbsquote konzentrieren sollten. Wenn sie dies täten, würden sie entdecken, daß die Erwerbsquote trotz der zunehmenden Zahl von Frauen auf dem Arbeitsmarkt gesunken ist und in den Niederlanden niedriger liegt als in vielen anderen Ländern, insbesondere niedriger als in angelsächsischen und skandinavischen Ländern. Anders ausgedrückt: selbst wenn die Arbeitslosenzahlen sanken, gäbe es keinen Anlaß zur Zufriedenheit. Die niedrige Erwerbsquote würde die Grundlagen des umfassenden und großzügigen Wohlfahrtsstaates, der die Niederlande immer noch waren, zerstören, unter anderem durch den tückischen Mechanismus der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit«, der später von Esping-Andersen in seinem Buch »Welfare States in Transition« (1996) beschrieben wurde.

Diese neue Analyse der Zerstörung des sozialstaatlichen Systems durch Inaktivität ist genau zum richtigen Zeitpunkt gekommen. Unter dem Eindruck der Krise in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung brauchten die Politiker jede moralische und wissenschaftliche Unterstützung, um die notwendigen, höchst unerfreulichen Entscheidungen treffen zu können. Die neue

6 WWR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Bericht an die Regierung Nr. 33, Den Haag 1987; und *Een werkend perspectief*, Bericht an die Regierung Nr. 38, Den Haag 1990.

Analyse bot solche Unterstützung, denn ihre Kernaussage lautete: wenn wir nicht jetzt eingreifen, die Abhängigkeit von Sozialleistungen beseitigen und die Menschen zurück an die Arbeit bringen, dann wird es schon in naher Zukunft keinen Wohlfahrtsstaat mehr geben. Gleichzeitig wurde deutlich, insbesondere den angeschlagenen Sozialdemokraten in der Regierung, daß die politischen Folgen einschneidender Kürzungen bei den Sozialleistungen minimiert werden könnten, wenn »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« geschaffen würden. Dies wurde schließlich zum politischen Credo der neunziger Jahre, insbesondere der neuen »violetten« Koalition unter Kok (1994–1998). Das Problem, daß es keine Instrumente und Institutionen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik gab, rangierte bald ganz oben auf der politischen Agenda.

Auf den ersten Blick mag die Charakterisierung der Niederlande als »weicher Staat« merkwürdig oder unangebracht erscheinen. Hatte der holländische Staat denn nicht – länger als jede andere Marktwirtschaft – eine zentral gesteuerte Lohnpolitik? In Kapitel 5 haben wir gesehen, daß die spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen, die die staatliche Steuerung der Lohnpolitik möglich gemacht hatten, in den sechziger Jahren nicht mehr zur Verfügung standen und daß es mehr als fünfzehn Jahre dauern sollte, bis ein neuer Konsens entwickelt wurde, und daß der Staat erst einen »Schatten der Hierarchie« auf den Verhandlungstisch werfen konnte, als er Kontrolle über seine finanziellen Mittel hatte. Ein starker Staat muß nicht ein großer Staat sein. Ein sich beschränkender Staat, der alle Funktionen ausführt, die die grundlegende öffentliche Ordnung sichern, kann sehr wohl als starker Staat eingestuft werden, eben weil er versucht, nicht zuviel zu tun (Crouch 1986: 181). Unter diesem Blickwinkel ist ein »weicher Staat« ein Staat, der sich in einem Umfeld starker interner und externer Einflüsse passiv verhält und daher keine Fähigkeit zu *Ordnungspolitik* entwickelt, um zum Beispiel innerhalb eines institutionellen Rahmens sich selbst und funktionale Interessen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu organisieren.

Therborn hatte also Recht: im Bereich der Arbeitsmarktpolitik war der holländische Staat ein »weicher Staat«, das heißt passiv, hinter der Zeit zurück und unfähig, die relevanten gesellschaftlichen Kräfte für einen neuen Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik zu organisieren oder zu mobilisieren (vgl. auch Braun 1988). Wie wir zeigen werden, hat dies in den Niederlanden eine lange Tradition. Vor 1940 gab es so gut wie keine Arbeitsmarktpolitik (De Rooy 1979), aber das war im Vergleich zu anderen kapitalistischen Demokratien mit Ausnahme Schwedens keine Besonderheit (Weir 1992; King 1995). Zudem schien die erfolgreiche Politik externer Anpassung, die zwei

Jahrzehnte fast ununterbrochenes Einkommens-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum und ganz geringe Arbeitslosigkeit gebracht hatte, die Schlußfolgerung nahelegen, daß eine besondere Arbeitsmarktpolitik nicht wirklich nötig war. Gelegentlich ist diese Schlußfolgerung allerdings kritisiert worden. Die OECD veröffentlichte 1967 einen Bericht, in dem die Lohnpolitik gelobt, die Abwesenheit einer kohärenten Arbeitsmarktpolitik aber bemängelt wurde.⁷ Diese Stimmen wurden jedoch kaum gehört, obwohl die Knappheit der Arbeitskräfte in den sechziger Jahren die kosteninduzierte Inflation in die Höhe trieben und damit anzeigten, daß nicht alles in Ordnung war. Es ist merkwürdig, daß damals nie eine Bewertung der Tatsache vorgenommen wurde, daß nur wenige Jahre vor dem Arbeitskräftemangel und dem Import von Arbeitskräften aus Nordafrika und der Türkei 100.000 Holländern die Emigration nach Kanada, Neuseeland und Australien subventioniert wurde. Ende der sechziger Jahre hatte sich die Vorstellung durchgesetzt, daß das Problem der Arbeitslosigkeit gelöst sei oder, wenn nicht, mit politischem Willen und der richtigen Mischung aus fiskalischen, Haushalts- und Lohnmaßnahmen gelöst werden könnte. Es schien wenig Bedarf für spezifische und teure Maßnahmen zu geben, mit denen das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbessert, entlassene Arbeitnehmer neu eingestellt oder Qualifikationsprozesse über allgemeine Ausbildung und Information hinaus in Gang gebracht werden könnten.

Das immer wiederkehrende Thema in Interviews mit Politikern in den siebziger und achtziger Jahren war, daß sie von der Rezession von 1973 und ihren Folgen überrascht worden seien (Heertje und Van der Kolk 1982). Sie hatten es einfach für unmöglich gehalten, daß der Geist der dreißiger Jahre zurückkehren und die Niederlande eine neue Periode der Massenarbeitslosigkeit erleben würden. Zunächst wurde die Krise als vorübergehendes Phänomen verstanden: schlimm, aber temporär. Die beste Lösung würde die Schaffung neuer Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sein, und das war in der Tat die erste Reaktion. Es dauerte sehr lange, bis alle erkannten, daß es sich hier um eine andersgeartete Art von Krise handelte und die Massenarbeitslosigkeit nicht verschwinden würde. Kok, von 1973 bis 1985 Vorsitzender des größten Gewerkschaftsbundes, gab schließlich zu, daß er und seine Gewerkschaftskollegen bis 1980 brauchten, um die verzweifelte Lage auf dem Arbeitsmarkt zu verstehen. Der Minister für Sozialangelegenheiten aus jener Zeit, Albeda, hat gesagt, daß in den siebziger Jahren niemand wußte,

7 OECD, *Manpower and Social Policy in the Netherlands*, Paris 1967.

wie eine wirksame Beschäftigungspolitik aussehen sollte. Die Stimulierung der Nachfrage durch Ausweitung des öffentlichen Sektors, die traditionelle Reaktion, schien das Beste zu sein.⁸

7.2 Sinkende Ansprüche

In einer Untersuchung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden zwischen 1970 und 1982 hat Maarse (1984) den allmählichen Rückzug der holländischen Arbeitsmarktpolitik nachgezeichnet. Es sind drei weitgefaßte Schlußfolgerungen möglich. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit begannen die Ansprüche langsam zu sinken. In den sechziger Jahren war eine Arbeitslosigkeit von 1 bis 1,5 Prozent als unvermeidbare Fluktuationsarbeitslosigkeit betrachtet worden und das Problem schien eher darin zu bestehen, daß die Arbeitslosigkeit noch niedriger lag. Als 1972 die Arbeitslosigkeit im Ansteigen begriffen war, akzeptierte die Regierung 2,5 Prozent Arbeitslosigkeit als ein erträgliches Niveau; in ihrem ersten Haushalt, 1974, betrachtete die Regierung Den Uyl 3 Prozent als unvermeidlich. Aber schon bald wurde der Ton pessimistischer, und 1976 lag das Ziel bei 150.000 Arbeitslosen oder 4 bis 5 Prozent, eine Größe, die 1980 nur durch viele besondere Maßnahmen gehalten werden konnte. Im Sparprogramm der Regierung Van Agt wurde 1978 diese Zahl wiederholt. Der Beschäftigungsplan von 1982, der in Den Uyls kurzer Amtszeit als Minister für Arbeit und Soziales verfaßt worden war, erwähnte kein spezielles Ziel, faßte aber die Schaffung von 175.000 bis 200.000 Vollzeitarbeitsplätzen und der gleichen Zahl von Teilzeitarbeitsplätzen ins Auge. In Wirklichkeit hatte die Arbeitslosigkeit 1980 die 500.000-Marke überschritten, und in den folgenden drei Jahren verschwanden 300.000 Vollzeitarbeitsplätze. Im Jahr 1984 kündigte Premierminister Lubbers an, daß er zurücktreten werde, wenn die Arbeitslosenzahlen über eine Million steigen sollten.

Die zweite Schlußfolgerung besagt, daß in den frühen achtziger Jahren die aktive Arbeitsmarktpolitik sich hauptsächlich auf die Nachfrageseite konzentriert hat, insbesondere auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die durch staatliche Unterstützung in arbeitsintensiven Branchen wie öffentlicher Infrastruktur und Baugewerbe gefördert wurden, und auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen durch Subventionierung kränkelder Unternehmen oder

8 »Gas geven en remmen tegelijk«, in P. Broertjes, *Getto's in Nederland*, o.c.: 37–45.

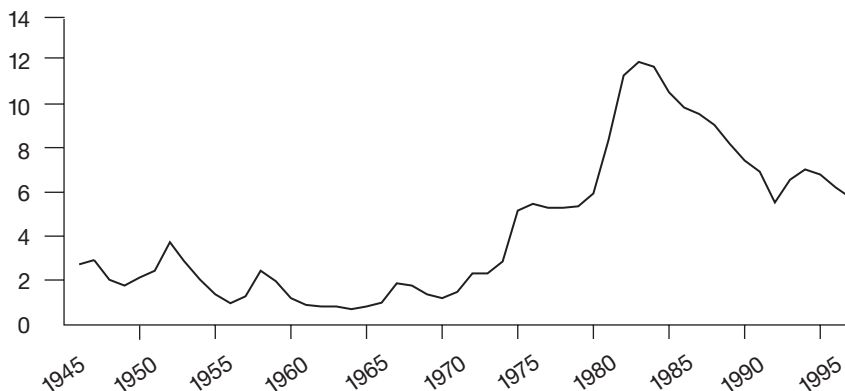
Branchen. Allein zwischen 1972 und 1977 gab es elf solcher, meist regional ausgerichtete Programme, die sich zu Gesamtkosten von elf Milliarden Gulden addierten, von denen 6,6 Milliarden aus dem Haushalt des Sozialministeriums kamen (Maarse 1984: 99). Der größte Teil davon wurde temporär finanziert. Diese Politik sollte von den nächsten beiden Regierungen fortgesetzt werden, bis zur Aufgabe des Den Uytschen Beschäftigungsplans und dem Fall der zweiten Regierung Van Agt, die für diesen Plan keine politische oder finanzielle Unterstützung mehr mobilisieren konnte. Schon von 1976 an gab es bei den dafür bereitgestellten finanziellen Mitteln kein reales Wachstum mehr. Nachdem 1982 die auf Einsparungen eingeschworene Koalition unter Lubbers ihr Amt angetreten hatte, wurde die Arbeitsplatzbeschaffung im öffentlichen Sektor und die Subventionierung von kränkelnden Unternehmen verringert und 1985 schließlich ganz eingestellt.⁹ (Um-)Schulung und Ausbildung haben Lohnsubventionierung und Beschäftigungsprogramme abgelöst; es wurden neue Programme für behinderte Arbeitnehmer sowie lokale Initiativen für arbeitslose Jugendliche entwickelt.

Die dritte Schlußfolgerung besteht darin, daß Programme immer selektiver und auf spezifische Gruppen ausgerichtet wurden und sich stärker an den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit und weniger an deren Ursachen orientierten. Diese Entwicklung ist im Einklang mit der Passivität der holländischen Sozialpolitik, wie wir sie in den vergangenen Kapiteln beschrieben haben. In ihrem Bericht für das Jahr 1996 stellt die OECD fest, daß in den Niederlanden die finanziellen Anreize für eine aktive Arbeitsplatzsuche besonders gering gewesen sind und sich dies erst in den neunziger Jahren verändert hat. Noch 1983 gingen 95 Prozent aller Gelder, die für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wurden, in Maßnahmen zur Kompensation von durch Arbeitslosigkeit verursachten Einkommensverlust, während es in Österreich 80 Prozent, in Norwegen 50 Prozent und in Schweden nur 20 Prozent waren (Allart 1988). Dies ist vielleicht das schlechteste Jahr gewesen, aber selbst 1990 sind erst 15 Prozent der Gelder in aktive Maßnahmen wie Ausbildung, Umschulung, Lohnsubventionierung und Ähnliches geflossen.

⁹ Andeweg (1995: 208) nennt dies die »versteckte Privatisierung einer pseudo-privaten Branche«, die möglicherweise weit wichtiger gewesen ist als die Quasi-Privatisierung einiger staatlicher Monopole wie der Bankgeschäfte der Post, der staatlichen Druckerei, der öffentlichen Rundfunk- und Fernsehgesellschaft oder der PTT. Insgesamt betraf die Privatisierung, zusammen mit einigen kleineren Projekten, etwa 125.000 bis 150.000 öffentlich Bedienstete. Die Subventionierung des privaten Sektors wurde von 2,7 Prozent des BIP 1982 auf weniger als ein Prozent zehn Jahre später verringert.

Abbildung 7-1 Arbeitslosenquoten 1945 bis 1996 (standardisierte Quoten)

Prozent der Erwerbsbevölkerung



Quelle: OECD

7.3 Ein dahindämmerndes Staatsmonopol

Die historischen Anfänge der holländischen Arbeitsmarktpolitik gehen auf das Jahr 1902 zurück, als die erste Arbeitsvermittlung in Schiedam eingerichtet worden war. Ein besonderer staatlicher Ausschuß für Fragen der Arbeitslosigkeit, der 1909 eingesetzt worden war, schlug der Regierung 1914 vor, die wachsende Zahl lokaler Arbeitsvermittlungsbüros finanziell zu unterstützen. Die zwei großen Arbeitslosigkeitswellen von 1917 bis 1918 und die von 1929 führten zu einer Reihe von lokalen und privaten Initiativen, die die Regierung, die an Geldwertstabilität und an Sparsamkeit interessiert war, durch eine Strategie der mageren Unterstützung zu kontrollieren versuchte (De Rooy 1979). Arbeitslosenversicherung war zum größten Teil Privatsache, die von den Gewerkschaften organisiert, von 1917 an aber subventioniert wurde. Die Subvention folgte dem dänischen Modell, in dem die Beiträge zu 100 Prozent subventioniert werden. Dieses System verschwindet während des Krieges und wird danach nicht wieder aufgelegt (Kapitel 6).

Die Angst vor Klassenkonflikten hilft 1917 den Reformern, die stärkere staatliche Beteiligung durch die Einrichtung einer zentralen Behörde für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung zu erreichen. Durch die Integration von staatlichen Vermittlungsaktivitäten und Arbeitslosenversicherung verlieren die lokalen Arbeitsvermittlungen einen Teil ihrer früheren politischen Bedeutung. Das Recht auf Arbeitslosenhilfe wird von der Registrierung in den lokalen Arbeitsämtern abhängig gemacht. Die zunehmende Intervention des Staates erreicht mit der Einführung des Arbeitsvermittlungsgesetzes von 1930 ihren Höhepunkt. Dieses Gesetz etabliert das staatliche Monopol auf Arbeitsvermittlung. Private Arbeitsvermittlung und Arbeitsämter werden verboten und staatliche Arbeitsämter eingerichtet. Das staatliche Monopol hat sich bis zum neuen Gesetz zur staatlichen Arbeitsvermittlung von 1991 erhalten, allerdings gab es 1965 eine kleine Öffnung durch die Zulassung von lizenzierten privaten Arbeitsvermittlungen und Agenturen für Zeitarbeitsvermittlungen. Bis 1940 ist die Arbeitsmarktpolitik – wenn dieser Begriff hier überhaupt gebraucht werden kann – hauptsächlich eine lokale Angelegenheit, die allerdings immer mehr von der nationalen Ebene aus reguliert wird. Während der deutschen Okkupation wird das Arbeitsamt für die Zwecke der deutschen Kriegsmaschinerie und Arbeitseinsätze in Deutschland zentralisiert und vereinheitlicht. Diese Zentralisierung wird 1945 nicht wieder aufgehoben (Van Bekkum 1996).

Die Außerordentliche Verordnung zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen von 1945, die als temporäre Maßnahme gedacht war, aber die Arbeitsbeziehungen der Nachkriegszeit und das Arbeitsrecht sehr lange beeinflusst hatte, bestimmte, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Erlaubnis zur Beendigung eines Arbeitsvertrages einholen mußten (Windmuller 1969). Heute sind die Niederlande eines der wenigen Länder, die präventive Kontrolle von Entlassungen gesetzlich festgeschrieben haben, obwohl auch hier die Verfahren abgekürzt und die Möglichkeiten zeitlich begrenzter Arbeitsverträge erweitert worden sind. Die Beendigung eines Arbeitsvertrages setzt die vorherige Zustimmung des Direktors des regionalen Arbeitsamtes voraus. Entlassungen ohne eine solche Zustimmung sind nichtig; sie wird mit großer Wahrscheinlichkeit aber dann gegeben, wenn die Arbeitnehmer arbeitsunfähig oder die Entlassungen betriebsbedingt sind oder andere »wichtige« Gründe angegeben werden können. Besondere Gruppen werden besonders geschützt: schwangere Frauen, durch Krankheit abwesende Arbeitnehmer und Mitglieder des Betriebsrats. Vor den Wahlen von 1994 war es die Absicht der Regierung, die präventive Kontrolle aufzuheben, weil die bestehenden Verfahren schwerfällig, teuer, übermäßig beschützend und der Flexibilität

hinderlich seien. Die präventiven Entlassungskontrollen standen auch auf der schwarzen Liste der Arbeitsplatzstudie der OECD und waren Gegenstand spezifischer Empfehlungen der OECD an die holländische Regierung.¹⁰ Aufgrund des starken Widerstands der Gewerkschaften hat die Regierung Kok diese Pläne jedoch fallengelassen und sich auf eine Reihe von Reformen zurückgezogen, die die Verfahren abkürzen und die Flexibilität erhöhen. In den vergangenen Jahren haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer häufiger Gebrauch von der freiwilligen Beendigung von Arbeitsverhältnissen gemacht, die gewöhnlich vor Arbeitsgerichten arrangiert und mit Abfindungen von einem Monatslohn pro Beschäftigungsjahr verbunden werden. Für den Fall von Massenentlassungen wird unter holländischem und europäischem Recht die Rolle des Betriebsrats, der Gewerkschaften und der regionalen Arbeitsämter genau festgelegt und die Schritte von der ersten Benachrichtigung über die Erwägung weniger drastischer Alternativen bis hin zur Aufstellung eines Sozialplans vorgeschrieben (Visser 1995).

Im Jahr 1945 wurden die Aufgaben der regionalen Arbeitsämter um Ausbildungsberatung und Beratung in Emigrationsfragen erweitert, und von 1948 an kam die Unterbringung von Behinderten in beschützenden Werkstätten dazu. Durch diese neuen Aufgaben wandelten sich die regionalen Büros von Arbeitsvermittlungen zu Dienstleistungsunternehmen für alle Fragen, die mit Beschäftigung und Arbeit in Zusammenhang stehen. In den Jahren darauf konnten die Sozialpartner einen Teil des Einflusses zurückgewinnen, den sie in den vierziger Jahren verloren hatten. Aber anders als in der Verwaltung der Sozialversicherung blieben sie hier in einer Nebenrolle. Das Arbeitsamt wurde nun hoch zentralisiert und bürokratisch von Den Haag aus geleitet. Alle seine Aktivitäten waren der Politik der externen Anpassung und der fortgesetzten Lohnzurückhaltung untergeordnet (Kruse 1978: 28). In der Zeit zwischen 1950 und 1991 hat sich die administrative Struktur mit ihren regionalen und Provinzbüros unter dem Generalbeauftragten im Ministerium für Sozialangelegenheiten kaum verändert.

Dieser zentralisierte Dienst wird am besten als ein dahindämmerndes Staatsmonopol beschrieben. Die OECD kritisierte die Niederlande 1964 und 1967 für ihre immanent »passive« Arbeitsmarktpolitik. Unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung in der ersten Hälfte der sechziger Jahre schien das Arbeitsamt fast überflüssig. Natürlich konnte es nicht abgeschafft oder

10 » OECD Jobs Strategy: synopsis of the recommendations for the Netherlands« in: OECD, *Economic Survey for the Netherlands 1996*, Paris 1996: 72–73.

wieder dem Markt übergeben werden; als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind die Niederlande verpflichtet, ein staatliches Arbeitsamt zu unterhalten.¹¹ Bis etwa 1970 gibt es aber nur ein sehr geringes politisches Interesse an dem Arbeitsamt. Der Dienst konzentriert sich auf seine administrativen Aufgaben (Registrierung der Arbeitslosen für die Zwecke der Sozialversicherung, sowie die Bearbeitung der Entlassungsanträge). Am Rande entwickelt er Informationskapazitäten für die Berufsberatung, aber die meisten Kontakte bestehen zu hilfsbedürftigen Personen, die behindert oder arbeitslos sind.

Bis zu den ersten Anzeichen der Arbeitslosenkrise operierte die staatliche Arbeitsvermittlung eher am Rande der niederländischen politischen Ökonomie. In ihrem Memorandum von 1964 betonen die OECD-Vertreter, daß ein aktiverer Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik und eine bessere Koordination mit den verwandten Politikbereichen Ausbildung, Arbeitsbeziehungen und Sozialversicherung nötig sei. Priorität solle der Verbesserung der Informationsaufgabe, der Verringerung der regionalen und Fluktuationsarbeitslosigkeit und den präventiven Maßnahmen Priorität eingeräumt werden. Dies bedeute mehr Gewicht auf Information, Qualifizierung, Ausbildung und einer allgemeinen Erhöhung der Qualität des Humankapitals. Das Arbeitsamt solle sich folglich nicht nur auf marginale Branchen und Kategorien von Arbeitnehmern konzentrieren, die eine schwache Position im Arbeitsmarkt einnehmen.¹² Dies war eine allgemeine Untersuchung, die sich nicht speziell an die Niederlande richtete und daher ignoriert werden konnte. Aber bald danach begann die OECD eine Reihe von Länderstudien und veröffentlichte schließlich 1967 eine detaillierte Untersuchung des holländischen Arbeitsmarkts und seiner Beschäftigungspolitik.¹³ Die regionale Aufgabenverteilung des Arbeitsamtes, das konsensorientierte System der niederländischen Arbeitsbeziehungen und die Arbeitsangebote für behinderte Arbeitnehmer in beschützenden Werkstätten wurden positiv beurteilt (Van der Veen / Hemerijck / Burger 1995). Jedoch kritisierte der Bericht den Mangel an Koordination zwischen Arbeitsmarktpolitik und anderen sozial- und wirtschaftspoliti-

11 Die Beschäftigungskonvention der ILO von 1948 schreibt vor, daß jedes Land eine Einrichtung haben muß, deren Aufgabe es ist, »in Kooperation mit anderen wichtigen öffentlichen oder privaten Einrichtungen die bestmögliche Organisation des Arbeitsmarktes sicherzustellen als integraler Teil eines nationalen Programms zur Erreichung und Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und Nutzung der produktiven Ressourcen«.

12 OECD, *Recommendation of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth*, Paris 1964.

13 OECD, *Manpower and Social Policies in the Netherlands*, o.c.

schen Bereichen. In Hinblick auf die Bedeutung von Ausbildung und Weiterbildung zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit beurteilte er zudem die holländische Arbeitsmarktpolitik als wenig einfallsreich und vorausschauend. Die OECD übte deutliche Kritik an der Organisation des Arbeitsamtes und seiner Unfähigkeit, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu formulieren.

Da die Ergebnisse der Untersuchung nicht übermäßig negativ ausfielen, nahm die holländische Politik kaum Notiz von ihr. Die drei Gewerkschaftsbünde haben jedoch den Bericht genutzt, um im Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER) die Arbeitsmarktpolitik zu einem Thema zu machen und die bisherigen Maßnahmen als »Flickwerk« zu kennzeichnen. Im darauffolgenden Jahr nimmt der SER das Thema auf und veröffentlicht einen Bericht, der das Negativbild betont, das das Arbeitsamt bei Arbeitgebern und Gewerkschaften hinterläßt. Das Arbeitsamt scheine nur mit der Verwaltung und Vermittlung der Arbeitslosen befaßt zu sein. Die doppelte Funktion des lokalen Arbeitsamtes als Registrierungsstelle für die Arbeitslosen und als Vermittlungsorganisation für Arbeitnehmer, die nach einem neuen Arbeitsplatz suchen, und für Arbeitgeber, die nach einem neuen Mitarbeiter Ausschau halten, passe nicht gut zusammen. In der Praxis bedeute dies, daß Beschäftigte auf der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz das Arbeitsamt meiden, und das gelte auch für die Arbeitgeber. Weniger als 15 Prozent aller Arbeitsplatzwechsel werden über das Arbeitsamt vermittelt, obwohl zu diesem Zeitpunkt immer noch die Außerordentliche Verordnung von 1945 gelte, nach der die Beendigung von Arbeitsverträgen die vorherige Zustimmung des Direktors des regionalen Arbeitsamtes erfordert. Der SER schlägt vor, daß diese Zustimmungspflicht fallengelassen wird. Weiter empfiehlt er, daß die Arbeitsämter nicht länger mit Sozialversicherungsfragen befaßt werden und die Registrierungsspflicht für Arbeitslose zugunsten einer Regelung beendet wird, nach der Leistungsempfänger aktiv nach Arbeit suchen müssen. Schließlich soll das Arbeitsamt sich mehr öffnen und die Zusammenarbeit mit Unternehmen, anderen Behörden und regionalen Zentren für berufliche Aus- und Weiterbildung suchen.

Diese Empfehlung muß auf dem Hintergrund des angespannten Arbeitsmarktes der späten sechziger Jahre gesehen werden. Das damalige Arbeitsamt scheint für Beschäftigte, die ihre Stelle wechseln wollten, vollständig überflüssig. Kosteninduzierte Inflation und niedrigere Wachstumsraten zeigen jedoch, daß der holländische Arbeitsmarkt Verbesserungen nötig hat. Die politische Reaktion ist lau, aber typisch. Die Beteiligung der Sozialpartner wird begrüßt und durch die Einrichtung eines Sonderausschusses des SER entsprechend Artikel 43 des Rahmengesetzes für industrielle Ordnung

von 1950 anerkannt. Hierdurch erhält der neue Ausschuß das Vorrecht, der Regierung und anderen relevanten politischen Akteuren Empfehlungen auszusprechen. Dieser neue Arbeitsmarktbeirat (*Raad voor de arbeidsmarkt*) mit 39 Mitgliedern, die von Arbeitgebervereinigungen, Gewerkschaften und der Regierung ernannt werden, wird 1969 eingesetzt. Zunächst wird von ihm erwartet, daß der Rat die Fragmentierung der Politiken und die Rivalitäten zwischen den verschiedenen Ministerien überwindet und das Arbeitsamt in der Praxis effektiver macht, aber diese Initiative wird niemals Früchte tragen. Die vermehrte Arbeitslosigkeit und die Erfahrungen mit dem immobilen Korporatismus der siebziger Jahre unterminieren diesen frühen Versuch einer tripartistischen Steuerung (Van Bekkum 1997). Erst in den frühen achtziger Jahren kann sich eine weitere Initiative zum Aufbau eines tripartistischen korporatistischen Rahmens für die Arbeitsmarktpolitik etablieren. Bis dahin frustrierte die Zentralverwaltung des Arbeitsamtes jeden Versuch einer tripartistischen Lösung und sieht in der Zeit zunehmender Arbeitslosigkeit die Gelegenheit, sich selbst eine wichtigere Rolle zu verleihen, indem es sich mit dem Wirtschafts- und dem Bildungsministerium anlegt. Wie vorauszusehen war, scheitert sie jedoch und läßt das Arbeitsamt angeschlagen zurück (Van Voorden 1975; Kruse 1987).¹⁴

In der Zwischenzeit versuchen die lokalen Arbeitsämter, ihre Dienstleistungen zu verbessern (Rigter et al. 1995: 394). Anfänglich scheinen sie die Vorstellung zu verfolgen, sowohl die interne wie auch die externe Rolle der lokalen Ämter umzustrukturieren, indem sie die Koordinierung mit den Behörden des sozialen Sicherungssystems verbessern und die den Ämtern zugeordneten Funktionen und Personengruppen differenzieren – was auch in der physischen Anlage der Büros zum Ausdruck kommt. Dieser »Renovierungsversuch« wird durch die Arbeitslosigkeitskrise der siebziger Jahre und die fehlende Bereitschaft der Sozialpartner, gemeinsame Aktivitäten zu finanzieren, erstickt. Die Initiative »Arbeitsamt des neuen Stils« beginnt 1973 mit vier Experimenten. Diese sind nicht gerade erfolgreich, aber sie machen zumindest deutlich, wie schwierig es ist, Arbeitsmarktpolitik und Verwaltung des sozialen Sicherungssystems zu integrieren. Sie haben gezeigt, daß auf allen Ebenen staatlicher Steuerung das Denken in Schubfächern vorherrscht. Allgemein herrschen Zweifel, aber trotzdem wird die Operation,

14 Die Bedeutung der Zentralverwaltung nimmt zu. Der Gesamthaushalt steigt, aber viele Positionen müssen von Jahr zu Jahr ausgehandelt werden. Die Zahl der Beschäftigten des Arbeitsamtes steigt um 57 Prozent, von 2.300 im Jahr 1972 auf 3.600 im Jahr 1982 (Maarse 1984: 108).

wenn auch mit Verzögerung weitergeführt. Von 1979 bis 1985 werden alle Arbeitsämter entsprechend dem Modell des »neuen Stils« reorganisiert und renoviert. In Wirklichkeit ist die Operation nicht mehr als ein interner Umbau und äußerliche Verschönerungsaktion. Die anderen Elemente der Empfehlung des SER von 1969 werden nicht beachtet: das Arbeitsamt behält die Verantwortung für die Kündigungsverfahren und die Registrierung der Arbeitslosen. Das Ziel eines mehr am Markt orientierten, nach außen gewandten Dienstleistungsbetriebs wird insgesamt nicht erreicht. Das Arbeitsamt ergreift kaum Initiativen und setzt sich immer noch allgemeinem Gespött aus.

Die Operation »neuer Stil« sollte das Arbeitsamt auf neue Aufgaben in einem knappen und zunehmend komplexeren Arbeitsmarkt vorbereiten. Bis die Operation dann schließlich in Gang kam, war die Arbeitslosigkeit bereits auf fünf Prozent gestiegen. Von Mitte der siebziger Jahre an haben die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren und gering qualifizierten Arbeitnehmern, des Mangels an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Schulabgänger und des Mangels an qualifizierten Arbeitnehmern für freiwerdende Stellen nebeneinander existiert, und in allen drei Problembereichen haben die Arbeitsämter weiterhin schlechte Noten bekommen. Die lokalen Arbeitsämter sind durch die neue Welle von Arbeitslosen, denen sie kaum helfen können, völlig überfordert. Der Verwaltungsakt der Registrierung scheint alle anderen Aktivitäten des Arbeitsamtes zu verdrängen, die allesamt in die Abwärtsspirale immer schlechterer Leistungen geraten. Die Vorstellung, daß die Arbeitsämter Aufbewahrungsorte für Karteien unattraktiver Stellenangebote und nicht vermittelbarer Arbeitsloser sind, wird weiter verstärkt und führt zu einer Stigmatisierung der Klienten und zur Frustrierung der Mitarbeiter.

In den späten siebziger Jahren wird angesichts der rasch zunehmenden Arbeitslosigkeit ganz deutlich, daß das Arbeitsamt seinen Aufgaben nicht gewachsen ist. Insbesondere die Arbeitgeber möchten nichts mit ihm zu tun haben. Wenn sie offene Stellen anbieten können, ist das Arbeitsamt die letzte Einrichtung, an die sie sich wenden würden. Die lokalen Arbeitsämter scheinen das Auffangbecken für die hoffnungslosen Fälle zu sein, und die Arbeitgeber nutzen immer häufiger die Zeitarbeitsvermittlungen. Die regionale Arbeitslosigkeit, die in den nördlichen Provinzen, in den alten Industriegebieten an der östlichen und südlichen Grenze und zunehmend in den größeren Städten konzentriert ist, veranlaßt die lokalen Behörden, die mit den sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit konfrontiert sind, sich ebenfalls zu Wort zu melden. Die lokalen Arbeitsämter versuchen weiterhin, ihr Ansehen zu verbessern und orientieren sich stärker an ihren Klienten. Im Jahr 1979 erhält das Arbeitsamt die Erlaubnis, seine eigene Zeitarbeitsvermittlung mit

dem Namen »Start« einzurichten. Diese ist sehr erfolgreich, und »Start« ist bald eine der Großen in diesem rasch expandierenden Geschäft. »Start« arbeitet unabhängig vom Arbeitsamt, obwohl seine Büros oft im selben Gebäude oder nahebei sind. Aber das Problem ist nicht nur eines der internen Organisation und des äußerlichen Erscheinungsbilds. In seinem Bericht über aktive Arbeitsmarktpolitik, der 1987 veröffentlicht wird, beschreibt der Wissenschaftliche Beirat für Regierungspolitik (WRR), wie die Arbeitsämter in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit unter Streß, Arbeitsüberlastung und geringer Qualifikation der Mitarbeiter zu leiden hatten. Der WRR schätzt, daß nur sechzig Prozent der registrierten Arbeitslosen in den verlotterten Akten des Arbeitsamtes tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Außerdem trägt die fehlende Branchenorientierung und die Suche nach regulären Arbeitsplätzen mit unbefristeten Arbeitsverträgen anstatt nach temporärer und flexibler Arbeit zu einer den Klienten nicht angemessenen Behandlung bei.¹⁵ In Übereinstimmung mit der Empfehlung des SER von 1969 kritisiert der WRR ausdrücklich, daß die lokalen Arbeitsämter sich nur um die Arbeitslosen kümmern und Arbeitnehmern, die aus einer stabilen Beschäftigungssituation heraus einen neuen Arbeitsplatz suchen, anscheinend nichts zu bieten haben.

7.4 Auf der Suche nach einer tripartistischen Lösung

Die Idee, die Sozialpartner direkt in die Arbeit des Arbeitsamtes zu involvieren, wird um 1980 herum wiederbelebt. Gewerkschaften und Arbeitgeber verhandeln bereits in den normalen Tarifverhandlungen zunehmend über Beschäftigungs- und Ausbildungsfragen und sind zusammen zu der Erkenntnis gekommen, daß sie ein effektives Arbeitsamt brauchen. Dies wird vom Minister für Sozialangelegenheiten, Albeda, aufgegriffen, der den Sozialpartnern darin zustimmt, daß das Arbeitsamt die Verbindung zur Realität des Arbeitsmarktes verloren hat. Der Minister erkennt, daß die Operation »neuer Stil« nicht ausreicht und der gesetzliche Rahmen, in dem das Arbeitsamt operiert, eine Belastung geworden ist. Sowohl das Arbeitsvermittlungsgesetz von 1930 wie auch die Außerordentliche Verordnung zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen von 1945 sind zwar noch in Kraft, aber

15 Siehe WRR, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Bericht an die Regierung Nr. 33, Den Haag 1987.

durch die Entwicklungen zunehmend überholt. Vor allem befürchtet Albeda, daß mit steigender Arbeitslosigkeit und einem ineffektiven Arbeitsamt das Desaster immer näher kommt. Der von ihm bevorzugte Richtungswechsel sieht eine neue gesetzliche Grundlage und eine neue institutionelle Struktur vor, an der die Sozialpartner beteiligt sind, die aber unter dem Dach des Sozialministeriums als Einrichtung des öffentlichen Recht verfaßt ist (Van der Veen / Hemerijck / Burger 1995: 397). Mit diesem Ziel im Blick bittet er den Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER) um eine Empfehlung für eine neue Struktur des Arbeitsamtes.

Sofort beginnen interne Auseinandersetzungen mit dem Innenministerium, dem nationalen Verband der Kommunen (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* – VNG) und den größeren Städten wie Amsterdam, Rotterdam, Den Haag oder Utrecht. Sie alle wollen ein dezentralisiertes Arbeitsamt, keine tripartistische Dienstleistungseinrichtung. Später wird vorgeschlagen, die ganze Frage im Zusammenhang einer »größeren Reform in der Organisation der Regierung« zu behandeln, die von der Regierung Lubbers bereits begonnen worden ist und sechs Elemente umfaßt: Verkleinerung des öffentlichen Sektors, Privatisierung, Dezentralisierung, Deregulierung, Umstrukturierung und Neuorientierung (De Kam / De Haan 1991). Der Finanzminister befürwortet eine Privatisierung des Arbeitsamtes, die anderen Kabinettsmitglieder wollen Dezentralisierung. Der neue Minister für Arbeit und Soziales, De Koning, geht mit charakteristischer Vorsicht zu Werke. Das Abkommen von Wassenaar von 1982 und die durch die externe Anpassung wiedergewonnene Sozialpartnerschaft dürfen nicht gefährdet werden; andererseits liegt Dezentralisierung in einer Linie mit anderen Entwicklungen in staatlichen Organisationen, Unternehmen und im Bereich der Arbeitsbeziehungen. Im November 1983 weist er den SER an, in seiner Empfehlung die Rolle der Kommunen zu berücksichtigen.¹⁶ Im Ablauf der Reformbemühungen entwickelt De Koning eine Präferenz für Kooperation mit den Sozialpartnern auf der einen und regionaler Eigenständigkeit auf der anderen Seite. Er nimmt von der Vorstellung seiner Vorgänger Albeda und Den Uyl Abschied, daß das Arbeitsamt Teil des Ministeriums bleiben sollte. Er möchte den Weg für eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik freimachen, ist aber noch nicht bereit, die regionalen Arbeitsämter und die regionalen Behörden der sozialen Sicherung zu integrieren. Er nimmt die Tatsache zur Kenntnis, daß es von Arbeitgebern und Gewerkschaften keine Unterstützung für eine Re-

16 Brief des Ministers für Arbeit und Soziales vom 22. November 1983.

gionalisierung des sozialen Sicherungssystems gibt. Der dafür zuständige Staatssekretär in seinem Ministerium, De Graaf, teilt diese Auffassung nicht. Er befürwortet ein tripartistisches Arbeitsamtssystem nur unter der Bedingung, daß es in das System der sozialen Sicherung integriert wird, die Sozialpartner beide Bereiche tripartistisch mitsteuern und die Regierung ihre Rolle als Dienstleistender aufgibt sowie in beiden Bereichen als Kontrollinstanz wirkt. Diese Vorstellungen werden schließlich in den neunziger Jahren zum Tragen kommen, aber 1985 *scheinen* sie zu weit hergeholt.

Nach vier Jahren der Beratung veröffentlicht der Arbeitsmarktbeirat des SER 1984 eine vorläufige Empfehlung.¹⁷ Der Rat behauptet, daß die Beteiligung der Sozialpartner an der Arbeitsmarktpolitik mit der politischen Tradition und der Betonung der Selbstverwaltung in anderen Bereichen übereinstimmt, insbesondere in den Bereichen Lohnfindung und soziale Sicherung. Der SER drückt seine Überraschung darüber aus, daß das Arbeitsamt in Zeiten enormer Ausweitung der Zeitarbeitsvermittlungen ein Staatsmonopol geblieben ist, und stellt fest, daß »die Zeit gekommen ist, daß die institutionellen Bindungen der Sozialpartner an das Arbeitsamt in der Entscheidung für eine tripartistische Struktur auf zentraler und regionaler Ebene zum Ausdruck kommen«. Als 1985 die abschließende Empfehlung veröffentlicht wird, setzt der SER verschiedene tripartistische Arbeitsgruppen ein, in denen auch die Regierung repräsentiert ist, um eine neue Organisationsstruktur vorzubereiten.

Die zentrale Verwaltung, so der SER, soll drei Aufgaben haben: sie soll erstens die Bedingungen herstellen, unter denen die Strukturen des Arbeitsamtes reifen können, zweitens die Leistungskriterien festlegen, und drittens die Instrumente und Voraussetzungen entwickeln, unter denen eine Arbeitsmarktorientierung möglich ist. Inhaltlich soll das Arbeitsamt seine Aufmerksamkeit auf Möglichkeiten lenken, die Spaltung des Arbeitsmarkts in interne und externe Arbeitsmärkte zu überwinden. Die Unterschiede zwischen qualifizierten und leistungsfähigen Arbeitnehmern auf der einen und Arbeitnehmern aus Problemkategorien auf der anderen Seite sollen verringert werden, und das Arbeitsamt soll Tendenzen zur Diskriminierung entgegenwirken. In diesem Zusammenhang sollen spezielle Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung entwickelt und Methoden gefunden werden, das Auseinanderklaffen der Bedürfnisse im Ausbildungsbereich und der Arbeitsmarktanforderungen zu verringern.

17 Raad voor de Arbeidsmarkt, *De rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid*, Den Haag, 8. Mai 1984.

Der Bericht schließt damit ab, daß die Rolle des Staates neu formuliert und auf die Koordination der Arbeitsmarktpolitik innerhalb der Sozial- und Wirtschaftspolitik beschränkt werden soll. Die Regierung soll nicht intervenieren, sondern die Richtung weisen. Nur wenn die Selbstregulierung offensichtlich fehlschlägt, soll es der Regierung möglich sein, mit korrigierenden Maßnahmen einzuschreiten. In den anschließenden Verhandlungen kommt der SER den Präferenzen des Ministers – Tripartisierung entlang territorialer Dezentralisierung – entgegen und spielt die Dimension der verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren herunter. Der Minister folgt der Empfehlung in der Hoffnung, daß der Tripartismus die Sozialpartner und die Regierung dazu »verdammten« wird, im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenzuarbeiten. Dies könnte eine größere Kohärenz in der Sozial- und Wirtschaftspolitik fördern, mit Konzentration auf Angebot und Nachfrage und mit starker gesellschaftlicher Unterstützung auf der Basis einer verstärkten Einsicht der Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Folgen ihrer Entscheidungen für den Arbeitsmarkt. Die Sozialpartner, insbesondere die Arbeitgeber sind die einzigen, die das Arbeitsamt von seinem schlechten Ruf befreien können. In seinem als Antwort auf parlamentarische Anfragen verfaßten Memorandum erklärt der Minister, daß die Beteiligung der Sozialpartner auch Maßnahmen für die verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren erleichtern wird, in denen die Tarifvereinbarungen als Bindeglied zu den allgemeinen politischen Maßnahmen dienen können. Damit das neue Arbeitsamt Erfolg haben kann, muß es auf eine gute Mischung von Effektivität und Gerechtigkeit abzielen, wofür die Sozialpartner sorgen können. Die Gewerkschaften haben ihre eigenen Gründe, Verantwortung für das Arbeitsamt zu übernehmen. Sie wollen Vollbeschäftigung, und sie sehen das Arbeitsamt als ein Mittel, diesem Ziel näher zu kommen. Auch verstehen sie sich als Schutzpatron einer Verteilung der Arbeit und ihrer Früchte auf alle und als Verteidiger einer gerechten sozialen Sicherung. Daher soll das Arbeitsamt allen frei zugänglich sein. Die Arbeitgeber haben andere Gründe – sie wollen einen effektiven Dienst. Ihre Entscheidung, sich an der Umstrukturierung zu beteiligen, beruht in hohem Maße auf den schlechten Erfahrungen mit dem alten Arbeitsamt, sowohl auf der lokalen als auch auf der zentralen Ebene. Sie halten die lokalen Arbeitsämter für inkompetent und die zentrale Verwaltung im Ministerium für zu bürokratisch und aufdringlich. Zudem haben sie in mehreren zentralen Vereinbarungen mit den Gewerkschaften Beschäftigungsziele niedergelegt (zum Beispiel 1984, 1986 und 1990), von den Institutionen aber keine Unterstützung erhalten. Jetzt hoffen sie, daß eine direkte Verbindung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeziehungen hergestellt werden

kann und beide mehr Flexibilität entwickeln. Dazu ist es notwendig, eine entscheidende Position im Entscheidungsgeflecht einzunehmen; die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern hatten dies bereits gezeigt.¹⁸

Die erste Regierung Lubbers akzeptiert die Grundideen der SER-Empfehlung, und De Koning setzt im nächsten Kabinett die Vorbereitungen für ein neues Arbeitsvermittlungsgesetz fort. Es wird viel Zeit darauf verwendet, die administrativen, finanziellen und rechtlichen Regelungen für eine Einrichtung zu definieren, die weder öffentlich noch privat ist und deren Macht von Staat und Sozialpartnern gemeinsam ausgeübt werden soll. Der neue Arbeitsvermittlungsdienst soll einen vollständig unabhängigen Status unter öffentlichem Recht haben und von einem tripartistischen Verwaltungsrat gesteuert werden. Es ist daher falsch, diesen Prozeß als Privatisierung zu bezeichnen, obwohl die 4.300 Beschäftigten nicht länger öffentlich Bedienstete sind.

Als das Gesetz 1988 im Parlament eingebracht wird, muß der Minister sich der Frage stellen, wie er für ein Arbeitsamt zur Verantwortung gezogen werden kann, über das er nicht allein entscheiden kann. Das Parlament meldet starke Zweifel an der funktionalen Dezentralisierung und dem Verlust seiner Prärogative der Haushaltskontrolle an, aber wie im Fall internationaler Vertragsabschlüsse gibt es keinen Raum für Neuverhandlungen. Als das Parlament den Gesetzentwurf ergänzen will, lautet De Konings schlichte Antwort: »Ganz oder gar nicht.« Die Drohung, das ganze Projekt fallen zu lassen, wirkt, und im Dezember 1989 und Juli 1990 geben beide Häuser des Parlaments ihre Zustimmung. Das neue Gesetz tritt an Stelle des Arbeitsvermittlungsgesetzes von 1930 und der Verordnungen über Zeitarbeitsvermittlungen von 1965. Zum 1. Januar 1991 ist das neue tripartistische Arbeitsamt eine Tatsache.

Auf dreierlei Art definiert das Arbeitsvermittlungsgesetz die institutionellen Rollen, Strukturen und Verantwortlichkeiten neu. Erstens wird das Arbeitsamt unter öffentlichem Recht tripartistisch gesteuert. Zweitens wird das Arbeitsamt territorial dezentralisiert, nicht nur bei der Implementation – wie das wenigstens auf dem Papier auch schon beim alten Arbeitsamt der Fall war –, sondern auch bei der Entwicklung der Politik. Drittens sind Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung nicht länger ein Monopol des Staates (Van Gestel 1994). Andere private Vermittlungen und Agenturen für Teilzeit- und Zeitarbeit können Dienstleistungen im Bereich Leiharbeitskräfte,

18 RCO, *Ondernemingen en de Arbeidsvoorzieningswet*, Zoetermeer, September 1990.

Outplacement, Personalsuche und ähnliches anbieten. Für einige dieser Aktivitäten brauchen sie die spezielle Zustimmung der zentralen oder regionalen Arbeitsämter.

Die neue Organisation soll auf zwei Ebenen operieren, zentral und regional. Die zentrale Arbeitsverwaltung (CBA – *Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening*) arbeitet unter einem unabhängigen (nicht stimmberechtigten) Vorsitzenden, die Positionen des Vorstands werden von je drei Vertretern der zentralen Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaftskonföderationen und der zentralen Regierung besetzt. Die Vertreter der Regierung kommen aus dem Ministerium für Arbeit und Soziales, dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Bildung, Kunst und Wissenschaft. Der Verband der holländischen Kommunen (VNG) ist durch ein nicht stimmberechtigtes Mitglied vertreten. Die 28 regionalen Arbeitsämter (RBA – *Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening*), von 1997 an sind es noch 18, sind nach demselben Muster verfaßt; in ihnen sind die Kommunen anstelle der Regierung repräsentiert.

Der CBA formuliert die politischen Grundlinien, und die RBA sind für die regionale Anwendung dieser Leitlinien verantwortlich. Dabei haben die RBA eine starke Position, denn sie sind nicht nur Töchter des CBA. Insgesamt wird ein wesentlicher Teil der nationalen Arbeitsmarktpolitik und ihre Implementation durch die Regierung in Zusammenarbeit mit den Kommunen und den Sozialpartnern bestimmt, sowohl auf der zentralen wie auch auf der regionalen Ebene. Die neue Arbeitsamtsorganisation wird durch eine »fixe« staatliche Subvention von einer Milliarde Gulden pro Jahr aus dem Haushalt des Ministeriums für Arbeit und Soziales finanziert. Der Minister behält die Kontrollfunktion, billigt den Haushalt, prüft das Finanzgebaren und überwacht die Verwaltungsakte des Arbeitsamtes.

Das Gesetz definiert die Förderung »einer effektiven und gleichen Verteilung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage« (Art. 3) als Aufgabe des Arbeitsamtes. An erster Stelle stehen Transparenz und effiziente Vermittlung, an zweiter Stelle besondere Aufmerksamkeit gegenüber Problemgruppen im Arbeitsmarkt. Das Arbeitsamt wird nach vier Jahren evaluiert; das erste Mal 1995. Für den ersten Vierjahreszeitraum werden seine politischen Ziele in einem mehrjährigen Rahmenplan festgelegt; so sollen 75 Prozent der offenen Stellen mit Arbeitslosen und Personen aus Problemgruppen besetzt, die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich verringert, die Arbeitslosenrate unter den ethnischen Minderheiten gesenkt, die Jugendarbeitslosigkeit gemindert, gleiche Chancen für Frauen stabilisiert und die Rehabilitation von Personen vorangetrieben werden, die teilerwerbsunfähig sind.

Um seinen schlechten Ruf zu verbessern, entscheidet sich der CBA für eine sogenannte »Slipstream«-Strategie: er präsentiert so viele gut qualifizierte Arbeitnehmer wie möglich für gemeldete offene Stellen, um gute Kontakte zu den Arbeitgebern zu etablieren. Ist dies gelungen, versucht er auch die weniger qualifizierten und die schwer vermittelbaren Arbeitnehmer unterzubringen. Die Vermittlungszahlen verweisen auf ein blühendes Geschäft. Laut CBA werden jährlich mehr als 100.000 Arbeitslose in eine Beschäftigung vermittelt, was mehrere Prozentpunkte über der Zielvorgabe liegt. Davon sind 30 Prozent länger als ein Jahr arbeitslos gewesen, was unterhalb der Zielvorgabe liegt. Nach unseren eigenen Berechnungen hat das Arbeitsamt im Jahr 1994 37 Prozent mehr Vermittlungen als 1990 durchgeführt, und sein Marktanteil an allen registrierten Arbeitsaufnahmen ist von 18 Prozent 1992 auf 22 Prozent im Jahr 1994 gestiegen.

7.5 Die anhaltende institutionelle Schwäche der Arbeitsmarktpolitik

Im Jahr 1995 wurde die neue Struktur des Arbeitsamtes evaluiert. Der offizielle Bericht des von der Regierung ernannten Ausschusses unter Vorsitz des früheren Innenministers Van Dijk (CDA) wurde schon im März 1995 veröffentlicht. Hinsichtlich der Leistung und Funktionsweise des neuen tripartistischen Arbeitsamtes kommt er zu einer vollständig negativen Beurteilung. Der Ausschuß stellt fest, daß der CBA nicht entschlossen die Führung übernommen hat, die Dezentralisierung zu weit gegangen ist, die Finanzen schlecht verwaltet und die Entscheidungsprozesse unklar, langsam und beschwerlich gewesen sind. Die Organisation hat ohne Zweifel mehr Schwung gewonnen, und insbesondere auf der regionalen Ebene gibt es mehr Arbeitsmarktforschung, mehr Aktivität, mehr Besuche bei Unternehmen, stärkere regionale Vernetzung und mehr Vermittlungen von Arbeitsplätzen. Bei den Unternehmen hat sich der Ruf des Arbeitsamtes beträchtlich verbessert. Trotzdem bleibt das abschließende Urteil negativ: alle Maßnahmen sind mit enormen Kosten verbunden gewesen und die Maßnahmen für die Problemgruppen der arbeitslosen Jugendlichen, der Langzeitarbeitslosen und der ethnischen Minderheiten sind fehlgeschlagen. Der Ausschuß nennt die »Slipstream«-Methode ineffektiv und beschuldigt die Repräsentanten der Arbeitgeber und Gewerkschaften im Vorstand des CBA, sich »an den Interessen der eigenen Mitglieder« orientiert zu haben und nicht am »Allgemein-

wohl«. Außerdem ist der Ausschuß der Meinung, daß die regionalen Arbeitsämter zu eigenständig geworden sind und jedes unabhängig voneinander entsprechend seinen eigenen Regeln und Verfahrensweisen agiert und damit Transparenz und Kontrolle vereitelt. Die Nachprüfbarkeit ihrer finanziellen Aktivitäten sei höchst problematisch.

Auch der Repräsentant des Ministeriums für Arbeit und Soziales im zentralen Arbeitsamt wird vom Ausschuß kritisch beurteilt. Dieser Repräsentant vereinigt in sich vier wichtige Funktionen: Manager, Gesetzgeber, Financier und Kontrollorgan. Diese besondere Kombination von Verantwortlichkeiten hat zu Verwirrung und Irritation auf seiten der Sozialpartner geführt, insbesondere als der Minister Haushaltskürzungen verordnet, wie er es trotz der fixen Subvention von 1991 wiederholt getan hat.¹⁹ Dies hat den Willen der Sozialpartner zur Zusammenarbeit deutlich unterminiert und ein am Allgemeinwohl orientiertes Verhalten ihrerseits keineswegs gefördert. Der Van-Dijk-Ausschuß beendet seinen Bericht mit einer Reihe von Vorschlägen zur Änderung des Gesetzes von 1991.²⁰

Die Regierung nutzt die Erkenntnisse, um eine Gesetzesanpassung vorzuschlagen. Ihr negatives Urteil hatte bereits vorher festgestanden und sie will das Autonomie-Experiment beenden. Das Ministerium wünscht die Rückkehr zu einer Organisationsform, die der direkten Kontrolle des Parlaments unterliegt und diesem volle Rechenschaft schuldig ist, die Verwaltungsaufgaben aber den Sozialpartnern überläßt. Als der CBA Mitte 1994 einen neuen Entwicklungsplan für die Zukunft vorlegt, kurz bevor die neue »violette Koalition« ihr Amt antritt, begeht er den politischen Fehler vorzuschlagen, daß schwer vermittelbare Arbeitslose temporär von anderen Institutionen betreut werden sollen, zum Beispiel von den kommunalen Sozialhilfeämtern, von den sozialen und psychiatrischen Ambulanzen, von den Drogenberatungen und ähnlichen Stellen. Dieser Vorschlag führt zu einem moralischen Aufschrei. Die Zeitungüberschriften lauten: »CBA stoppt Vermittlung von Problemgruppen«, oder: CBA läßt die »sozial Schwachen« fallen. All dies geschieht einen Monat bevor die »violette« Koalition ihr Amt an-

19 Bereits 1992 hat sich der Minister entgegen den Versprechungen, aber mit Zustimmung des Parlaments für eine Kürzung des Arbeitsamtshaushaltes um 150 Millionen Gulden entschieden; in Verhandlungen wurden die Kürzungen auf 100 Millionen Gulden reduziert. Verärgert über die wiederholten Haushaltskürzungen und die Interventionen des Ministeriums drohten die Sozialpartner 1994 von der CBA zurückzutreten. Bis 1994 waren die Zuweisungen der Regierung bereits dreimal gekürzt worden.

20 Van-Dijk-Ausschuß, *Arbeidsvoorziening in perspectief; evaluatie arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*, Den Haag, März 1995.

tritt. Der designierte Premierminister Kok drückt seine Verärgerung aus: dies ist das Gegenteil von dem, wofür er und seine Koalition stehen. Die Strategie der neuen Regierung: »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze«, mit der den Problemen der sozialen Desintegration in den Städten, der Inaktivität, der Sozialhilfeabhängigkeit und der Kriminalität eine höhere Priorität gegeben wird, verlangt nach stärkerer und nicht geringerer Konzentration der Mittel im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Einen Monat später entscheidet der neue Minister für Arbeit und Soziales, Melkert, den CBA an die Zügel zu nehmen: der Haushalt wird gekürzt, ein neues Gesetz wird vorbereitet, eine ganze Reihe von »Arbeitsplatzbeschaffungsplänen« (den sogenannten Melkert-Arbeitsplätzen) für Problemgruppen wird vorgestellt. Gegen Ende 1994 erreichen der Minister und die Sozialpartner einen Waffenstillstand, auf dessen Grundlage das Arbeitsamt seine Politik neu definiert.

Die Sozialpartner sind empört über die Kritik des Van-Dijk-Ausschusses und beklagen, daß dem Experiment nie eine echte Chance gegeben worden sei, die Regierung wiederholt Vereinbarungen verletzt und die Finanzen geplündert habe (Van Hooff 1996). Sie weisen die Anschuldigungen eines nur auf den eigenen Vorteil bedachten Verhaltens (»rent-seeking«) zurück und drohen mit der Rücknahme ihrer Kooperation, wenn die Regierung ihren Kurs nicht ändere. Die Arbeitgeber verteidigen ihre Mitarbeit in der tripartistischen Struktur mit dem Argument, daß sie ihnen einen besseren Überblick über freie Arbeitsplätze verschaffe, das Ziel erreichen helfe, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, eine Verbindung zur Politik für die verschiedenen Branchen schaffe und zu einer fruchtbaren Interaktion während der Tarifverhandlungen beitrage. Ohne direkten Einfluß auf die Politik des Arbeitsamtes sei es unmöglich, diese Ziele zu erreichen.²¹ Die Gewerkschaften teilen diese Auffassung und verteidigen die »Slipstream«-Strategie mit dem Argument, daß dies eine Lösung sei, bei der alle Beteiligten gewinnen.

Sie bekommen jedoch nicht, was sie möchten. Das Kabinett will das Geld für die Gruppen verwenden, die es am dringendsten brauchen: die Langzeitarbeitslosen und die ethnischen Minderheiten. Innerhalb der sozialdemokratischen Partei (PvdA) gibt es eine starke Lobby der Großstädte, in denen sich die Problemgruppen konzentrieren. Die anderen Partner in der violetten Koalition, die Liberalen (VVD) und die Demokratische Partei (D 66), sind

21 J.W. Blankert, *Arbeidsvoorziening: Naast plichten ook rechten*, Zoetermeer, Juni 1995. Hans Blankert war 1995 Vorsitzender des Arbeitgeberverbandes NCW. Im Jahr 1996 wurde er Vorsitzender der Föderation aus NCW und VNO.

nie mit dem korporatistischen Experiment glücklich gewesen und vergießen über seinen Abbruch keine Tränen. Entsprechend der Empfehlung des Van-Dijk-Ausschusses ändert die Regierung erneut das Gesetz. Der Aufgabenbereich des Arbeitsamtes wird auf die Problemgruppen im Arbeitsmarkt beschränkt. Der Erfolg der privaten Arbeitsvermittlungen legt die Vorstellung nahe, daß ein teurer öffentlicher Dienst zum Zwecke der Arbeitsvermittlung und als Informationsumschlagstelle nicht notwendig ist. Zeitarbeitsvermittlungen sind in den Niederlanden ein blühender Wirtschaftszweig und dort im Vergleich zu anderen OECD-Ländern am weitesten verbreitet.²² Das staatliche Arbeitsamt kann sich daher getrost zurückziehen und sich auf die Problemgruppen konzentrieren. Zusätzlich zu einem fest vereinbarten Haushalt wird ein leistungsorientiertes Budget vereinbart. Zu diesem Zweck wird ein »Phasenmodell« eingeführt, beginnend mit Kategorie eins, die für Arbeitslose steht, die imstande sein sollten, selbst eine neue Beschäftigung zu finden, bis hin zu Kategorie vier mit Personen, die keine Chance haben, aus eigener Kraft einen Arbeitsplatz zu finden. Die Behörden des sozialen Sicherungssystems und Kommunen erhalten finanzielle Mittel, um Ausbildungs- und Vermittlungsleistungen von den lokalen Arbeitsämtern kaufen zu können. Diese Anreize sollen dafür sorgen, daß die Arbeitsämter sich stärker auf die schwer zu vermittelnden Arbeitsuchenden konzentrieren.

Es gibt auch Veränderungen in der Struktur der Verwaltung. Regierungsbeamte sind nicht mehr im Vorstand des zentralen Arbeitsamtes vertreten; ihr Platz wird von Personen eingenommen, die von der Krone ernannt werden, ähnlich wie im Rat für Sozial- und Wirtschaftspolitik (SER). Der zentrale Vorstand wird die Grundlinien festlegen, während der allgemeinen Verwaltung mehr Freiheit in der Ausführung zugestanden wird. Als Folge davon nimmt der Einfluß der Sozialpartner ab. Im zentralen Vorstand wird die Einstimmigkeitsregel durch einfache Mehrheitsabstimmung abgelöst und damit die Möglichkeit eines Vetos beseitigt. Der größere Einfluß des Ministers findet auf dreierlei Art seinen Ausdruck: Konsultation vor Entscheidungen über Ziele und Planungen, die Möglichkeit repressiver Kontrolle durch »administrative Anordnungen« und Finanzierungsmethode; der jährliche Haushalt wird in eine Grundausrüstung und einen leistungsbezogenen Teil aufgeteilt.

22 Die Zahl der Arbeitsstunden, die durch diese Agenturen vermittelt worden sind, hat sich mehr als verdreifacht und addieren sich gegenwärtig zu mehr als drei Prozent der Gesamt-arbeitsstunden.

Das Arbeitsvermittlungsgesetz von 1996 steht in Einklang mit den jüngsten Sozialversicherungsreformen. Die regionalen Arbeitsämter sollen enge Kontakte mit der Sozialversicherungsverwaltung in den Branchen und den Kommunen entwickeln. Dies soll durch die Kommerzialisierung der Beziehungen zwischen Kommunen und Arbeitsamt und die Entwicklung eines integrierten, klientenorientierten Dienstleistungssystems, der »Kooperation für Arbeit und Einkommen« erreicht werden. Es soll wieder eine Verbindung zwischen Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik hergestellt werden. Arbeitslosengeld-Empfänger werden verpflichtet, sich beim Arbeitsamt registrieren zu lassen und aktiv den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu verfolgen. Sowohl die Überarbeitung des Sozialhilfegesetzes (1996) wie auch das neue Gesetz zur Organisation der Sozialversicherung (2000) sind darauf ausgerichtet, die Kooperation zwischen Kommunen, Betriebsvereinigungen und den regionalen Arbeitsämtern zu verbessern, aber die Reformen bleiben einen Schritt vor der gemeinsamen Anlaufstelle (»one counter service«) stehen.²³

7.6 Zusätzliche Beschäftigungsprogramme

Seit den frühen neunziger Jahren haben die holländischen Regierungen größtenteils unabhängig von den Arbeitsämtern weitere Schritte unternommen, um ein Gleichgewicht zwischen aktiven und passiven Maßnahmen zu erzeugen; dazu gehören die »Arbeitspools«, die »Garantierten Arbeitsplätze für Jugendliche« und die sogenannten Melkert-Arbeitsplätze, die nach dem Minister für Arbeit und Soziales benannt worden sind. Das Gesamtvolumen der Programme wird sich am Ende der Amtszeit der Regierung Kok von 1,5 Prozent auf 3 Prozent aller Lohnarbeitsverhältnisse erhöht haben. Die Mehrheit dieser zusätzlichen Beschäftigungsmaßnahmen wird von den Kommunen durchgeführt und zum Teil durch Lohnkostensubventionierung finanziert.

Es gibt im öffentlichen Sektor 21.500 Langzeitarbeitslose in subventionierten »Arbeitspools«, die 1990 für Langzeitarbeitslose eingerichtet worden sind, die im regulären Arbeitsmarkt wenig Chancen hatten. Das Programm finanziert Mindestlohn-Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, häufig in den

23 Im Jahr 1996, nach den gesetzlichen Veränderungen, gab es 18 regionale Arbeitsämter, 19 Betriebsvereinigungen und 647 Kommunen.

Kommunen. Die meisten Teilnehmer verbleiben bis zum Rentenalter auf diesen Arbeitsplätzen. Ein weiteres Programm, das sich seit 1990 an den Bedürfnissen der Langzeitarbeitslosen orientiert, ist das sogenannte »Schritt-für-Schritt«-Programm, das Motivation, Schulung oder Umschulung, Arbeitserfahrung und schließlich Stellen im offenen Arbeitsmarkt vermittelt.

Die »Garantierten Arbeitsplätze für Jugendliche« werden nach etlichen Jahren des Experimentierens 1992 eingerichtet und bieten Schulabgängern bis zu 23 Jahren, die innerhalb der letzten sechs Monate keine Arbeit gefunden haben, eine Kombination von Ausbildung und Arbeitserfahrung. Das Programm bietet den Mindestlohn für 32 Stunden plus einen zusätzlichen Schultag. Im Jahr 1995 nehmen 20.000 junge Erwachsene an diesem Programm teil. Für den Zeitraum bis 1998 wird entschieden, daß die oberste Altersgrenze pro Jahr um ein Jahr angehoben wird. Das Programm wird von den Kommunen durchgeführt, und die Löhne dürfen nicht über 120 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns liegen (der für Personen unter 23 Jahren rapide abnimmt). Die zentralen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben sich 1990 verpflichtet, 60.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen mit dem Ziel, den Anteil der ethnischen Minderheiten zu erhöhen.²⁴ Im Oktober 1995 wird die Verpflichtung erneuert, da trotz stärkeren Beschäftigungswachstums die Arbeitslosenrate unter den ethnischen Minderheiten sehr hoch bleibt.²⁵ Nur die Hälfte aller Unternehmen beschäftigt ausländische Arbeitnehmer, deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung auf 11 Prozent gestiegen ist. Ein besonderes Gesetz, das von Arbeitgebern die Registrierung der ausländischen Arbeitnehmer und einen jährlichen Bericht über entsprechende Fortschritte verlangt, stößt auf starken Widerstand.

Minister Melkert hat in die Arbeitsmarktpolitik eine Reihe von Innovationen eingeführt, die sich auf die Wiedereingliederung gering qualifizierter und niedrig bezahlter Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt richten. Er hat die Lohnkosten der Arbeitgeber durch Verringerung der Steuern und der Sozialabgaben erheblich gesenkt und damit den Steueranteil des Arbeitgebers gemindert, der Langzeitarbeitslose und andere Problemgruppen einstellt (Kapitel 6). In der »violetten« Koalition sind solche Maßnahmen besonders populär, die für die Arbeitgeber die Bruttoarbeitskosten senken, wenn sie Langzeitarbeitslose einstellen. Lohnsubventionen erhalten für einen Zeitraum von vier Jahren auch jene Arbeitgeber, die Arbeitnehmer mit verminderter Lei-

24 STAR, *Meer werk voor minderheden*, 14. November 1990.

25 Zwischen 1990 und 1995 stieg das Beschäftigungswachstum unter nicht einheimischen Arbeitnehmern um das Dreifache des nationalen Durchschnitts.

stungsfähigkeit einstellen. Die Kostenminderung kann sich auf bis zu 25 Prozent der jährlichen Lohnsumme addieren. Im Jahr 1996 wurden die Beiträge der Arbeitgeber für Beschäftigungen auf oder nahe dem Mindestlohnniveau strukturell gesenkt, um einfache Arbeit für die Arbeitgeber billiger zu machen. Ein Arbeitgeber, der jemanden einstellt, der länger als ein Jahr arbeitslos war und weniger als 130 Prozent des Mindestlohns verdienen wird, braucht vier Jahre lang keine Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen.²⁶

Bis 1998 werden im öffentlichen Sektor 40.000 zusätzliche 32-Stunden-Arbeitsplätze für Personen eingerichtet, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren. Dies schließt Arbeitsplätze für Pförtner in Krankenhäusern und Altenheimen sowie Beschäftigungen in Kindertagesstätten ein. In großen Städten mit ernststen sozialen Problemen werden zusätzliche Melkert-Arbeitsplätze geschaffen. Im privaten Sektor werden maximal 20.000 neue temporäre Arbeitsplätze geschaffen. Sie werden durch Einsparungen in Sozialversicherungsleistungen und teilweise durch einen Beitrag des Staates finanziert. Schließlich sollen Langzeitarbeitslose, die sich definitiv nicht vermitteln lassen, unbezahlte Tätigkeiten ausüben und dabei ihr Arbeitslosengeld/-hilfe behalten können, damit sie sich nicht vollständig dem Arbeitsmarkt entfremden. Schließlich sollen 1998 neue Instrumente eingeführt werden, die es den Kommunen erlauben, Arbeitsplätze zu subventionieren, in denen Arbeitsuchende Arbeitserfahrung sammeln können.²⁷ Die PvdA und der Minister für Arbeit und Soziales haben viel politisches Kapital in den Erfolg dieser Maßnahmen eingebracht.

7.7 Schlußbemerkung

Die Institutionalisierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik hat in den Niederlanden einen windungsreichen Weg genommen und muß auf dem Hintergrund der Entwicklungen, die sich in den Bereichen externe Anpassung und einheimische Kompensation ereignet haben, gesehen werden. Im Vergleich zu diesen beiden Bereichen ist die Arbeitsmarktpolitik unterentwickelt und institutionell zerbrechlich geblieben. Zwei Entwicklungen sind zusammengekommen, die die Arbeitsmarktpolitik immer wieder von der politischen Agenda ferngehalten haben. Erstens hat sich in den ersten zwanzig Jahren

26 *Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting en Premies Volksverzekering*, 1. Januar 1996.

27 *Wet Inschakeling Werkzoekenden* (WIW 1998).

Tabelle 7-1 Personen in Beschäftigungsprogrammen (in Tausend)

	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998 ^a
Subventionierte Beschäftigung	74	80	93	107	125	144	175
Sozialdienst	74	80	82	85	87	81	82
Gesetz über garantierte Arbeitsplätze für Jugendliche (JWG)	–	–	7	6	18	25	–
Job Pools	–	–	4	16	20	23	–
Melkert I	–	–	–	–	–	11	40
Melkert II	–	–	–	–	–	4	–
WIW	–	–	–	–	–	–	53

a Geschätzt.

Quelle: Ministerium für Arbeit und Soziales; OECD, Economic Survey of the Netherlands, Paris 1996: 41

nach dem Zweiten Weltkrieg die holländische Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen nur um korporatistische Lohnzurückhaltung gedreht. Es gab keine offensichtliche Notwendigkeit für zusätzliche Maßnahmen, die die Qualität des holländischen Arbeitsangebots hätten verbessern können. Der Wohlstand der Nachkriegszeit erlaubte es dem Arbeitsamt, als dahindämmendes Monopol weiterzuleben. Zweitens: als die Arbeitslosigkeit zurückkehrte, wurden Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen entwickelt, aber die Prioritäten schwenkten relativ bald auf inländische Kompensation um, der kompensatorischen Tendenz entsprechend wie sie im niederländischen Wohlfahrtsstaat vorherrscht. Außerdem ist die hochzentralisierte Bürokratie des holländischen Arbeitsamtes zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit schlecht gerüstet gewesen. Die lokalen Arbeitsämter waren zunehmend überlastet, und Versuche, diese umzumodellieren, sind regelmäßig fehlgeschlagen. Der Verlust des Vertrauens insbesondere der Arbeitgeber in die Leistungsfähigkeit des Arbeitsamtes endete auf dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit in einer Krise der politischen Glaubwürdigkeit.

Das Arbeitsvermittlungsgesetz von 1991 ist das Produkt langer Diskussionen und komplexer Entscheidungsprozesse. Die Vorbereitungen dazu begannen bereits 1980, wenn wir den frühen Versuch von 1969, tripartistische Steuerung einzuführen, einmal außer acht lassen. Ein tripartistisches Arbeitsamt unter Beteiligung der Sozialpartner fand im ersten Kabinett Lubbers wenig Unterstützung, wurde aber von De Koning in aller Stille geför-

dert. Der Innenminister und der Verband der holländischen Kommunen befürworteten eine territoriale Dezentralisierung des Arbeitsamtes, während der Finanzminister für eine Privatisierung votierte. Die Veränderungen, die in den verschiedenen Phasen der Verhandlungen an dem Gesetzentwurf vorgenommen wurden, reflektieren das Potpourri aus funktionaler und territorialer Dezentralisierung ohne klare Rolle des Ministeriums.

Unmittelbar nach seiner Einrichtung als tripartistische Institution wurde das Arbeitsamt aus verschiedenen Richtungen angegriffen. Die holländischen Großstädte, in denen sich die Folgen der Inaktivitätskrise konzentrierten, verlangten eine weitere territoriale Dezentralisierung. Das Programm der »Sozialen Innovation«, das von den Sozialdemokraten in der dritten Regierung Lubbers durchgesetzt werden und die Unbeweglichkeit der Bürokratie auf der lokalen Ebene auflösen sollte, unterstützte diese Forderungen. Gleichzeitig hatten die Zeitarbeitsvermittlungen an Bedeutung gewonnen und damit der Vorstellung Auftrieb gegeben, daß der Arbeitsmarkt sich selbst organisieren kann, mit Ausnahmen bei den Problemgruppen. Eine andere Denkrichtung beharrte darauf, daß das Arbeitsamt seine Finanzierung »verdienen« sollte; seine Existenz und sein Haushalt sollten von der Qualität der Dienstleistungen für die Klienten, die Kommunen und die Betriebsvereinigungen abhängig gemacht werden, die folglich mehr Gelegenheit haben sollten, diese Einrichtung zu nutzen. Wettbewerb bei der Arbeitsvermittlung schien trotz der Erfahrungen in den zwanziger und dreißiger Jahren und der Vorschriften in der ILO-Konvention wieder eine Option zu sein.

Obwohl die Entmonopolisierung der Vermittlung und die Kombination von funktionaler und territorialer Dezentralisierung einen größeren Durchbruch in der holländischen Arbeitsmarktpolitik darstellen, haben sich die hohen Erwartungen an eine Leistungssteigerung jedoch nicht erfüllt. Die Leistung hat sich erhöht, aber es gab eine Verschiebung der politischen Schwerpunkte von einer »aktiven« zu einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik. Die Verbindung zur Reform des sozialen Sicherungssystems hat absoluten Vorrang gewonnen, und dadurch ist das empfindliche institutionelle Arrangement von 1991, das die Problemdefinition der achtziger Jahre reflektiert, wieder in die Diskussion geraten.

Die Verwirklichung des Plans eines korporatistischen Arbeitsamtes ist abgebrochen worden, bevor es sich bewähren konnte. Es wurde ihm keine Zeit gelassen, seine institutionelle Position in der holländischen Sozialpolitik zu entwickeln, weil alle interessierten Parteien sich nicht energisch genug für dieses Modell eingesetzt haben und nicht nur dem Sozialministerium und den Sozialpartnern der ernste Wille fehlte. Das Parlament, das Wirtschafts-

ministerium, das Bildungsministerium und auch der Verband holländischer Kommunen sind während der ganzen Zeit des institutionellen Umbaus halbherzige Unterstützer des tripartistischen Arbeitsamtes geblieben. Der Aufbau einer neuen Institution brauchte Zeit, und zwar mehr als vier Jahre, und setzt begeisterte Befürworter voraus. Es mag auch sein, daß die Neuorganisation des Arbeitsamtes einen Schritt zu weit gegangen ist, da sie einen sehr weiten Sprung vom dahindämmernden Staatsmonopol zu einer aktiven, funktional tripartistischen, territorial dezentralisierten und entmonopolisierten Organisation verlangt hat (Van der Veen / Hemerijck 1995).

Die Schlußfolgerungen des Van-Dijk-Ausschusses ließen den Minister für Arbeit und Soziales, Melkert, nach Alternativen Ausschau halten, statt das bestehende Arrangement umzustrukturieren und auszubessern. Unter dem neuen Arbeitsvermittlungsgesetz ist das Arbeitsamt wieder auf die Arbeitsvermittlung und Versorgung der Schwachen beschränkt worden. Heute stützt sich der Minister auf fiskalische Maßnahmen, um niedrig entlohnte Beschäftigungen zu subventionieren, anstatt Mittel für Beschäftigungsmaßnahmen, Berufsbildung und Weiterbildung bereitzustellen. Schon bald wird die Kritik der OECD von 1967 am holländischen Arbeitsamt wieder ihre Berechtigung haben.

Kapitel 8

Lehren aus dem holländischen Beispiel

Am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts herrscht in Europa die Sorge um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Kritiker verweisen auf die große Zahl starrer Regelungen in den Arbeitsmärkten der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die flexible Anpassung verhindern, technologische Innovationen blockieren und das notwendige Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung behindern (OECD »Jobs Study«, 1994). Aus dieser Perspektive scheint es geboten, die Ambitionen des Wohlfahrtsstaates zurückzunehmen. Die Erfahrungen, die die Niederlande in den letzten Jahren gemacht haben, zeigen jedoch, daß es für diese noch viel Raum gibt, trotz Einschränkungen durch die europäische Integration, den globalen Wettbewerb, industriellen Strukturwandel, eine alternde Bevölkerung und die neuen Familienstrukturen. Der holländische Fall der durch Verhandlungen herbeigeführten Reformen des Sozialstaates beweist, daß eine Modernisierung des europäischen Wohlfahrtsstaates möglich ist. Diese soziale Erfindung, deren Ursprünge in das 19. Jahrhundert zurückgehen, wird – in erneuerter Form – auch noch im 21. Jahrhundert von Bedeutung sein. Daß die holländischen Reformen möglich waren, ist deshalb wichtig, weil der holländische Wohlfahrtsstaat zur Gruppe der Bismarckschen, kontinentaleuropäischen, korporatistischen, am männlichen Familienernährer orientierten, also antiquierten und kompensatorischen Wohlfahrtsstaaten gehört – die von allen am schwierigsten zu ändern sind.

Alle europäischen Wohlfahrtsstaaten sind mit demographischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen konfrontiert, die im Gegensatz zu den Grundlagen stehen, auf denen sie aufgebaut und entwickelt worden sind. Die Architekten des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit, wie etwa Beveridge, konnten von stabilen Familien und geordnet funktionierenden »männlichen« Arbeitsmärkten in einer keynesianischen Welt des »eingebetteten Liberalismus« ausgehen und sozialpolitische Innovationen auf Maßnahmen für diejenigen beschränken, die nicht arbeiten konnten: Kranke, Be-

hinderte, Witwen und Waisen, alte Menschen. Dieses Bild von Wirtschaft und Gesellschaft trifft nicht länger zu. Die heutige Wirtschafts- und Sozialpolitik muß Antworten auf die neuen Regeln des globalen Wettbewerbs finden, die neuen Formen des Arbeitslebens berücksichtigen und den neuen Wirklichkeiten der Haushalte mit Doppel-, anderthalb oder weniger als einem Einkommen sowie instabilen Familienstrukturen und demographischer Überalterung gerecht werden.

Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich. Sie haben verschiedene Geschichten und reagieren auf vielfältige Weise auf die Herausforderungen der Modernisierung. Erfolgreiche Politiken eignen sich daher nicht wirklich zum »Export«. Melkert, Minister für Arbeit und Soziales, hat dies treffend in seiner Eröffnungsansprache an die Konferenz über »Sozialpolitik und wirtschaftliche Leistung« im Januar 1997 ausgedrückt, die während der holländischen Präsidentschaft der EU in Amsterdam abgehalten wurde: »Es gibt keine Modelle ewigen Glücks, die kopiert werden könnten.« Die »Tulpen-Manie« des 17. Jahrhunderts und die gesamte Geschichte der holländischen Republik erinnert an die Vergänglichkeit des Erfolgs. Dieser ernüchternde Gedanke bedeutet jedoch nicht, daß erfolgreiche Reformanstrengungen nicht beachtet werden sollten. Wir können aus ihnen lernen.

In schwierigen Zeiten der Unsicherheit und politischen Experimente ist es entscheidend zu verstehen, wie Reformen Wirklichkeit werden. Es gibt unserer Auffassung nach mindestens drei Gründe, weshalb die holländischen Reformenerfahrungen ernst genommen werden sollten. Zu allererst stellt das holländische Wunder der Schaffung von außerordentlich vielen Arbeitsplätzen in den vergangenen zehn Jahren die Wende in der Katastrophe der Arbeitslosigkeit dar, die fast überall sonst in der Europäischen Union zu beobachten ist. Das ist keine Kleinigkeit. Genauso interessant ist zweitens die Zusammensetzung des neuen holländischen Arbeitsmarktes. Die Welle der Teilzeitarbeit, einschließlich der wachsenden Zahl von Männern in Teilzeitbeschäftigungen, der revolutionäre Anstieg der Erwerbsquote der Frauen und die rasche Ausweitung des Dienstleistungssektors verdienen besondere Erwähnung. Das »holländische Wunder« ist die Fallstudie eines Wohlfahrtsstaates, der sich an die neuen Realitäten postindustrieller Arbeit und an Familienbeziehungen anpaßt. Beide Elemente zusammen legen drittens die Schlußfolgerung nahe, daß der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat auch ohne »big bang« reformiert werden kann.

Der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat ist auf ein hohes Beschäftigungsniveau angewiesen. Dies wird oft als Schwäche verstanden, insbesondere in Verbindung mit der Art der Finanzierung der sozialen Sicherungssy-

steme. Die Abhängigkeit von Beiträgen der Beschäftigten macht den kontinentalen Wohlfahrtsstaat gegenüber Arbeitslosigkeit in jedweder Form anfällig, besonders aber gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit, die zugleich die Sozialausgaben erhöhen und die Einnahmen verringern. Als Folge wird es dann nötig, entweder die Sozialleistungen zu senken – zu einer Zeit, in der mehr Personen von ihnen abhängen –, oder die Beiträge zu erhöhen – zu einer Zeit, in der die Unternehmen auf jede Erhöhung der Arbeitskosten besonders empfindlich reagieren. Kostensteigerungen können durch Produktivitätszuwächse ausgeglichen werden und die Wettbewerbsposition der Unternehmen in den exponierten Sektoren unberührt lassen, aber sie führen mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Verlangsamung des Beschäftigungswachstums im einheimischen Dienstleistungssektor, oder verhindern es ganz.

Aber das Gegenteil könnte auch zutreffen. Wenn Lohnzurückhaltung, nach anfänglicher Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im exponierten Sektor, dazu beitragen kann, mehr Arbeitsplätze im inländischen Dienstleistungssektor zu schaffen, die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen zu senken oder deren Wachstum zu verlangsamen und damit den Anteil des Soziallohns zu verringern, sowie der Regierung zu ermöglichen, die verbesserten öffentlichen Finanzen zur Senkung der Steuern und Beiträge am unteren Rande des Arbeitsmarktes einzusetzen und dadurch gering qualifizierte Arbeitnehmer in Lohn und Brot zu bringen, dann kann der Teufelskreis der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit« gebrochen werden. In den Kapiteln über soziale Sicherung und Arbeitsmarktpolitik haben wir gezeigt, daß dies höchst unangenehme Entscheidungen verlangt, die für die betroffenen Menschen schmerzliche Folgen haben und für die Politiker ein hohes Risiko bergen. Daher ist es wichtig, daß es »Licht am Ende des Tunnels« gibt. Anders ausgedrückt, die Strategie »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« ist von entscheidender Bedeutung, und das Versprechen von mehr Arbeitsplätzen muß realistisch sein, wenn Sozialprogramme wie die Erwerbsunfähigkeitsrente drastisch gekürzt werden sollen. In diesem Sinn war Lohnzurückhaltung – beginnend mit den Veränderungen in Politik und gesellschaftlichem Denken, die zum Abkommen von Wassenaar 1982 geführt haben – die Grundlage aller anderen Veränderungen, die wir in dieser Untersuchung dokumentiert haben.

Allmähliche Veränderungen in der externen Anpassung sowie der internen Kompensation sind mit einer allgemeinen Verschiebung der Problemdefinition, was denn die Krise des holländischen Wohlfahrtsstaates sei, zusammengefallen. Die Arbeitsmarktpolitik hat einen Schwenk um hundertachtzig

Grad gemacht, denn das vorherrschende Ziel ist nicht länger die Senkung der offiziellen Arbeitslosenzahlen, indem die Menschen in andere Programme geschleust werden, sondern die skandinavische Besessenheit mit der Maximierung der Erwerbsquote hat auch die Niederlande ergriffen. Instrumente wie die I/A-Rate haben diese Priorität in eine neue Norm übersetzt, die inzwischen auch in Lohnverhandlungen zur Leitlinie wird und an der sich die Regierung bei der Festsetzung des Mindestlohns und der Anpassung der Sozialleistungen orientiert. Der »Neue Kurs« von 1993, auf den sich Arbeitgeber und Gewerkschaften geeinigt haben, enthält ebenfalls die neue Mentalität:

Die Vorschläge aller an Tarifverhandlungen Beteiligten, für die diese Agenda die Prioritäten festlegt, sollten auf ihre möglichen Auswirkungen auf die Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie auf die Erwerbsrate und die Beschäftigungssituation überprüft werden.

(Nach: Stiftung der Arbeit, *Ein neuer Kurs*, Den Haag, Dezember 1993: 3)

Eine hohe Erwerbsquote ist zum Herzstück der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Kok-Regierung geworden. Das Ziel »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« wird implementiert, indem Löhne subventioniert und Lohnnebenkosten durch die Senkung der Sozialbeiträge für die Arbeitgeber reduziert werden und insbesondere die geringverdienenden Arbeitnehmer Steuervergünstigungen erhalten. Es gibt spezielle Arbeitsförderungsprogramme für gering qualifizierte Arbeitnehmer, für Ausländer und für Menschen, die aus anderen Gründen nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Wir haben jedoch gezeigt, daß insbesondere in einem Land, das in seiner Geschichte keine Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik gesammelt hat, die Institutionalisierung eines Rechts auf Arbeit sehr problematisch bleibt.

Und schließlich verlangt die Veränderung der Paradigmen in der Arbeitswelt und der häuslichen Welt eine Umorientierung, damit ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit, zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit erreicht werden kann. Lohnarbeit bleibt der Hauptantrieb sozialer Integration und wirtschaftlicher Unabhängigkeit – und dies wird auf Jahrzehnte hin so bleiben. Die neue politische Priorität, Beschäftigungschancen für alle zu maximieren, bedeutet die Abkehr von Vollzeitarbeitsplätzen für den Rest des Lebens und die Bereitschaft, Lohnarbeit mit Familienpflichten, Ausbildung und Freizeit in den verschiedenen Lebensstadien verschieden zu kombinieren. Der postindustrielle Wohlfahrtsstaat muß die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern aktiv fördern, den Familien hel-

fen, Arbeit und familiäre Aufgaben miteinander zu verbinden, und die Bevölkerung mit der Art von Fähigkeiten ausstatten, die eine moderne Volkswirtschaft verlangt. Unserer Auffassung nach ist die steigende Zahl von Haushalten mit anderthalb Einkommen ein positiver Trend, weil es die Abhängigkeit von einem Einkommen und einem Arbeitsplatz verringert und solche Familien einen besseren Schutz vor Kindesarmut bilden. Initiativen zur Flexibilisierung von Karrieren und Arbeitsstunden, von Kindererziehung und Sorge für die Alten sollten der Kern der Modernisierung des Wohlfahrtsstaates sein. Die Agenda des »Neuen Kurses« und anschließende Vereinbarungen über Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsmuster zeigen, daß die holländischen Gewerkschaften und – etwas weniger überraschend – die holländischen Arbeitgeber diese Entwicklung unterstützen. Diese Haltung hat den Gewerkschaften internationale Anerkennung, Arbeitsplätze und neue Mitglieder gebracht.

Ein erster Vergleich zwischen den jüngsten sozialpolitischen Reformbemühungen in Europa läßt eine entscheidende Vorbedingung für erfolgreiche Reformen erkennen. Unter den enormen Herausforderungen des Strukturwandels, denen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten heute gegenübersehen, ist gesellschaftlicher Konsens die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform. In einer Reihe von Wohlfahrtsstaaten gibt es viele Veto-Stationen und Akteure mit ausreichender Macht, Reformen zu verhindern. Eine Politik des Zwangs führt wahrscheinlich zu Konflikten, die den Reformprozeß aufhalten oder sogar in sein Gegenteil verkehren können. Die Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, wie sie hier diskutiert worden ist, ist ein langfristiger Prozeß. Er setzt den entsprechenden politischen Willen und langfristige Verpflichtungen voraus, die auf Vertrauen und Netzwerken bürgerlichen Engagements aufbauen müssen, damit der unvermeidliche Widerstand jener Gruppen überwunden werden kann, die durch die Reformen Verluste erleiden. Wie das holländische Beispiel zeigt, wird der Widerstand am leichtesten gebrochen, wenn die Befürworter von Reformen mit starken, auf nationaler Ebene organisierten, umfassenden Interessenverbänden verhandeln können, die die Fähigkeit und den Willen haben, zu lernen und die Interessen anderer zu berücksichtigen. Aber Korporatismus ist kein *Passe-partout*; der Problemlösungsstil, den er hervorbringt, ist zwar besser als die Alternativen, trotzdem aber instabil und zerbrechlich. Korporatismus kann leicht ein politisches Patt produzieren.

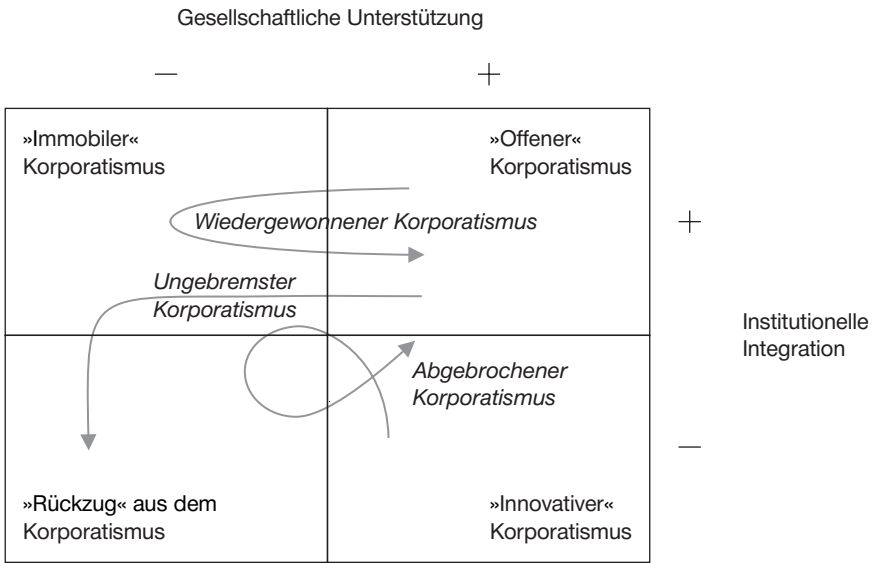
Wir haben zu zeigen versucht, wie durch die Prozesse des »Sich-ein-Bild Verschaffen« und »Mit-Macht-Ausstatten« das Patt in den drei Kernbereichen des Wohlfahrtsstaates gebrochen worden ist (Abbildung 8-1). Im Ka-

pitel 5: *Wiedergewonnener Korporatismus*, dem Kapitel über Arbeitsbeziehungen oder »externe Anpassung«, haben wir nachgezeichnet, welche zentrale Rolle die Konzertierung von hoch koordinierten Organisationen zum Zwecke der Entwicklung und Implementation einer erfolgreichen Strategie der externen Anpassung an ein höheres internationales Wettbewerbsniveau gespielt hat. Der institutionelle Rahmen für eine konzertierte Politik der Lohnzurückhaltung mußte nicht erfunden, sondern konnte aus dem »Immobilismus« herübergerettet werden. Dies bedurfte allerdings einer längeren Zeitspanne, eines drastischen Signals des Marktes – der Rezession von 1981 bis 1983 – und gelegentlich eines gut geplanten »Schattens der Hierarchie«, zum Beispiel indem die »privaten« Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unter die Fittiche staatlichen Schutzes genommen wurden. Wir erinnern an die Definition korporatistischer Steuerung, die unter anderem besagt, daß staatliche Unterstützung privater Interessen von am Allgemeinwohl orientierten Ergebnissen abhängt. In diesem Fall wurde das Allgemeinwohl durch niedrigere Lohngruppen für unerfahrene, gering qualifizierte oder schwer vermittelbare Arbeitnehmer gefördert. Die allgemeine Schlußfolgerung lautet, daß Verfahren und Ergebnisse korporatistischer Entscheidungen nicht der Kritik entzogen sind. In Demokratien müssen Regierungen sich gegenüber dem Parlament und den Wählern verantworten. Ein starker Korporatismus braucht einen starken Staat.

»Starker Staat« bedeutet allerdings nicht, daß die staatlichen Akteure das Niveau sozialer und organisatorischer Integration willkürlich verändern können. Die Kapitel 3 und 2 über Sozialpolitik, oder »interne Kompensierung«, und über Arbeitsmarktpolitik, oder »soziale Aktivierung«, machen deutlich, daß der Staat in dem einen Bereich stark und dem anderen schwach sein kann. Er ist kaum jemals in einer Position, aus der heraus er den funktionalen Interessenverbänden sagen kann, was sie zu tun haben.

Das Kapitel 6: *Ungebremster Korporatismus* bestätigt unsere These, daß korporatistische Institutionen nicht aus eigener Kraft die günstigen wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse erreichen können, die ihnen in der Korporatismustheorie zugeschrieben werden. Korporatismus braucht die starken Signale des Marktes; je weniger diese Signale spürbar sind – wie dies im Fall der Bereitstellung aller sozialen Segnungen der Fall war –, um so stärker muß der »Schatten der Hierarchie« sein. Die Hinterlassenschaften vergangener Entscheidungen hatten Administration und Implementation der sozialen Sicherung zu einem undurchsichtigen Gefüge werden lassen, in dem die vielen Veto-Stationen jeden Wandel verhinderten und eigennütziges Verhalten toleriert wurde. Auf dem Gebiet der sozialen Sicherung war der Staat,

Abbildung 8-1 Korporatistischer Wandel in den Niederlanden



nicht die Gewerkschaftsbewegung die lernende Organisation. In diesem Fall ist die Initiative eine politische gewesen, und es ist in diesem Zusammenhang nicht ganz unbedeutend, daß in den vergangenen fünfzehn Jahren alle größeren politischen Parteien, von rechts bis links, zu dem einen oder anderen Zeitpunkt der Regierung angehört und Verantwortung für die Kürzungen der Sozialausgaben übernommen haben. Es sollte allerdings ergänzt werden, daß unter dem wiedergewonnenen Korporatismus der achtziger Jahre die Grundlagen für die erfolgreiche externe Anpassung und das Beschäftigungswachstum geschaffen worden sind. Der wirtschaftliche Aufschwung und die Wiederentdeckung eines beschäftigungsintensiven Wachstumspfades haben die politischen Bedingungen für die Reform des Wohlfahrtsstaates geschaffen. Einfach ausgedrückt: ohne mehr Arbeitsplätze wäre die Reform des Sozialstaates viel schwerer »zu verkaufen« gewesen.

Im Kapitel 7: *Abgebrochener Korporatismus*, unserer Analyse der Arbeitsmarktpolitik, haben wir die Grenzen des Staates in einer anderen Richtung erforscht. Im Unterschied zu den Bereichen soziale Sicherung und Arbeitsbeziehungen gab es hier keine Traditionen, auf denen hätte aufgebaut werden können. Die in der Nachkriegszeit so erfolgreiche Politik der Lohn-

zurückhaltung hatte den Eindruck vermittelt, daß keine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig sei, und in den späteren Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik den sozialpolitischen Problemen untergeordnet. Das dahindämmernde Staatsmonopol Arbeitsamt hat Arbeitsvermittlungsbüros geleitet, die von Arbeitgebern wie qualifizierten Arbeitnehmern gemieden und von Arbeitslosen überflutet wurden, denen wenig geholfen werden konnte. Das abgebrochene Experiment der nach funktionellen Gesichtspunkten strukturierten und dezentralisierten Dienstleistungseinrichtung Arbeitsamt zeigt, wie wichtig langfristige Bindungen, überschaubare Kreise Beteiligter, klare Verantwortlichkeiten und Vertrauen sind, und von all diesem gab es zu wenig. Es kann durchaus sein, daß das Experiment des Tripartismus in der Arbeitsmarktpolitik direkt in den »Immobilismus« geführt hätte, eine Form der Institutionalisierung ohne gesellschaftliche und politische Unterstützung. Andererseits läßt der Staat durch seinen Rückzug eine sehr zerbrechliche Konstruktion zurück, die – verworren und orientierungslos – den dringlichen Aufgaben eines aktivierenden und aktiven Arbeitsmarktes kaum gewachsen sein dürfte. In diesem Bereich, so scheint uns, ist es nicht der Staat, sondern die Gesellschaft, die dazugelernt hat, denn der Wandel ist überwiegend aus den veränderten Verhaltensmustern von Frauen, Arbeitgebern, Ehemännern und Gewerkschaften entstanden, und viele dieser Chancen kamen unerwartet oder als Antwort auf das Versagen oder Fehlen staatlicher Politik.

Wir haben bisher den Ausdruck »Polder-Modell« vermieden, ein Ausdruck, der in jüngster Zeit in der politischen Elite populär geworden ist und von der nationalen und internationalen Presse verwendet wird. Unsere Ablehnung dieses Begriffs faßt gleichsam das Hauptargument zusammen, das wir zu entwickeln versucht haben. Obwohl die holländischen Erfahrungen der vergangenen fünfzehn Jahre die Möglichkeit einer »Positiv-Summen-Lösung« für die Modernisierung des Wohlfahrtsstaates enthalten, addieren sie sich nicht zu einem Modell, das als Beispiel für andere dienen kann, wie das schwedische Modell für Wissenschaftler, Politiker und Journalisten in den siebziger Jahren. Zu keinem Zeitpunkt hat es einen großen Entwurf, Gesamtplan oder einen entscheidenden politischen Handel gegeben, aus denen die anschließenden Maßnahmen gefolgt wären. Der holländische Weg der Anpassung und Reform war von vielen Unwägbarkeiten bestimmt: die Rezession, die Veränderung im Machtgleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit, die sich beschleunigende Krise der sinkenden Erwerbsquote und Veränderungen in der politischen Landschaft. Meist hat sich das Vorhandensein einer dichten und mehrstufigen institutionellen Infrastruktur als hilfreich für einen problemlösenden Entscheidungsstil erwiesen. Aber es gibt kein ein-

heitliches institutionelles Format oder ein gemeinsames »Polder-Modell« in den verschiedenen Politikbereichen. Im Gegenteil, in allen drei Bereichen, die wir analysiert haben, unterscheiden sich institutionelle Ordnung und Prozeßlogik und haben daher in den vergangenen fünfzehn Jahren ganz unterschiedliche Prozesse des Wandels und Lernens verlangt. Ähnlich gibt es keine konstante »holländische Kultur« konsensorientierter Entscheidungen, die in Zeiten internationaler Gefahr und nationaler Krisen lediglich mobilisiert werden müßte. Die Überwindung des politischen Patts korporatistischer Immobilität hat hart erkämpfte Veränderungen und langsames Lernen erfordert, und der Erfolg war keineswegs garantiert. Auch war es nicht immer möglich, aus festgefahrenen Situationen ohne Abkehr vom korporatistischen Problemlösungsstil herauszufinden. Die Vorstellung eines »Polder-Modells« suggeriert zu viel *virtù*, wo viele der Veränderungen unmittelbare und kurzfristige Antworten auf akute Krisen waren. Aber wie schon Machiavelli wußte: Es gibt kein politisches Lernen ohne *fortuna*.

Kapitel 8

Lehren aus dem holländischen Beispiel

Am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts herrscht in Europa die Sorge um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Kritiker verweisen auf die große Zahl starrer Regelungen in den Arbeitsmärkten der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die flexible Anpassung verhindern, technologische Innovationen blockieren und das notwendige Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung behindern (OECD »Jobs Study«, 1994). Aus dieser Perspektive scheint es geboten, die Ambitionen des Wohlfahrtsstaates zurückzunehmen. Die Erfahrungen, die die Niederlande in den letzten Jahren gemacht haben, zeigen jedoch, daß es für diese noch viel Raum gibt, trotz Einschränkungen durch die europäische Integration, den globalen Wettbewerb, industriellen Strukturwandel, eine alternde Bevölkerung und die neuen Familienstrukturen. Der holländische Fall der durch Verhandlungen herbeigeführten Reformen des Sozialstaates beweist, daß eine Modernisierung des europäischen Wohlfahrtsstaates möglich ist. Diese soziale Erfindung, deren Ursprünge in das 19. Jahrhundert zurückgehen, wird – in erneuerter Form – auch noch im 21. Jahrhundert von Bedeutung sein. Daß die holländischen Reformen möglich waren, ist deshalb wichtig, weil der holländische Wohlfahrtsstaat zur Gruppe der Bismarckschen, kontinentaleuropäischen, korporatistischen, am männlichen Familienernährer orientierten, also antiquierten und kompensatorischen Wohlfahrtsstaaten gehört – die von allen am schwierigsten zu ändern sind.

Alle europäischen Wohlfahrtsstaaten sind mit demographischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen konfrontiert, die im Gegensatz zu den Grundlagen stehen, auf denen sie aufgebaut und entwickelt worden sind. Die Architekten des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit, wie etwa Beveridge, konnten von stabilen Familien und geordnet funktionierenden »männlichen« Arbeitsmärkten in einer keynesianischen Welt des »eingebetteten Liberalismus« ausgehen und sozialpolitische Innovationen auf Maßnahmen für diejenigen beschränken, die nicht arbeiten konnten: Kranke, Be-

hinderte, Witwen und Waisen, alte Menschen. Dieses Bild von Wirtschaft und Gesellschaft trifft nicht länger zu. Die heutige Wirtschafts- und Sozialpolitik muß Antworten auf die neuen Regeln des globalen Wettbewerbs finden, die neuen Formen des Arbeitslebens berücksichtigen und den neuen Wirklichkeiten der Haushalte mit Doppel-, anderthalb oder weniger als einem Einkommen sowie instabilen Familienstrukturen und demographischer Überalterung gerecht werden.

Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich. Sie haben verschiedene Geschichten und reagieren auf vielfältige Weise auf die Herausforderungen der Modernisierung. Erfolgreiche Politiken eignen sich daher nicht wirklich zum »Export«. Melkert, Minister für Arbeit und Soziales, hat dies treffend in seiner Eröffnungsansprache an die Konferenz über »Sozialpolitik und wirtschaftliche Leistung« im Januar 1997 ausgedrückt, die während der holländischen Präsidentschaft der EU in Amsterdam abgehalten wurde: »Es gibt keine Modelle ewigen Glücks, die kopiert werden könnten.« Die »Tulpen-Manie« des 17. Jahrhunderts und die gesamte Geschichte der holländischen Republik erinnert an die Vergänglichkeit des Erfolgs. Dieser ernüchternde Gedanke bedeutet jedoch nicht, daß erfolgreiche Reformanstrengungen nicht beachtet werden sollten. Wir können aus ihnen lernen.

In schwierigen Zeiten der Unsicherheit und politischen Experimente ist es entscheidend zu verstehen, wie Reformen Wirklichkeit werden. Es gibt unserer Auffassung nach mindestens drei Gründe, weshalb die holländischen Reformenerfahrungen ernst genommen werden sollten. Zu allererst stellt das holländische Wunder der Schaffung von außerordentlich vielen Arbeitsplätzen in den vergangenen zehn Jahren die Wende in der Katastrophe der Arbeitslosigkeit dar, die fast überall sonst in der Europäischen Union zu beobachten ist. Das ist keine Kleinigkeit. Genauso interessant ist zweitens die Zusammensetzung des neuen holländischen Arbeitsmarktes. Die Welle der Teilzeitarbeit, einschließlich der wachsenden Zahl von Männern in Teilzeitbeschäftigungen, der revolutionäre Anstieg der Erwerbsquote der Frauen und die rasche Ausweitung des Dienstleistungssektors verdienen besondere Erwähnung. Das »holländische Wunder« ist die Fallstudie eines Wohlfahrtsstaates, der sich an die neuen Realitäten postindustrieller Arbeit und an Familienbeziehungen anpaßt. Beide Elemente zusammen legen drittens die Schlußfolgerung nahe, daß der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat auch ohne »big bang« reformiert werden kann.

Der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat ist auf ein hohes Beschäftigungsniveau angewiesen. Dies wird oft als Schwäche verstanden, insbesondere in Verbindung mit der Art der Finanzierung der sozialen Sicherungssy-

steme. Die Abhängigkeit von Beiträgen der Beschäftigten macht den kontinentalen Wohlfahrtsstaat gegenüber Arbeitslosigkeit in jedweder Form anfällig, besonders aber gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit, die zugleich die Sozialausgaben erhöhen und die Einnahmen verringern. Als Folge wird es dann nötig, entweder die Sozialleistungen zu senken – zu einer Zeit, in der mehr Personen von ihnen abhängen –, oder die Beiträge zu erhöhen – zu einer Zeit, in der die Unternehmen auf jede Erhöhung der Arbeitskosten besonders empfindlich reagieren. Kostensteigerungen können durch Produktivitätszuwächse ausgeglichen werden und die Wettbewerbsposition der Unternehmen in den exponierten Sektoren unberührt lassen, aber sie führen mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Verlangsamung des Beschäftigungswachstums im einheimischen Dienstleistungssektor, oder verhindern es ganz.

Aber das Gegenteil könnte auch zutreffen. Wenn Lohnzurückhaltung, nach anfänglicher Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im exponierten Sektor, dazu beitragen kann, mehr Arbeitsplätze im inländischen Dienstleistungssektor zu schaffen, die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen zu senken oder deren Wachstum zu verlangsamen und damit den Anteil des Soziallohns zu verringern, sowie der Regierung zu ermöglichen, die verbesserten öffentlichen Finanzen zur Senkung der Steuern und Beiträge am unteren Rande des Arbeitsmarktes einzusetzen und dadurch gering qualifizierte Arbeitnehmer in Lohn und Brot zu bringen, dann kann der Teufelskreis der »Sozialen Sicherung ohne Arbeit« gebrochen werden. In den Kapiteln über soziale Sicherung und Arbeitsmarktpolitik haben wir gezeigt, daß dies höchst unangenehme Entscheidungen verlangt, die für die betroffenen Menschen schmerzliche Folgen haben und für die Politiker ein hohes Risiko bergen. Daher ist es wichtig, daß es »Licht am Ende des Tunnels« gibt. Anders ausgedrückt, die Strategie »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« ist von entscheidender Bedeutung, und das Versprechen von mehr Arbeitsplätzen muß realistisch sein, wenn Sozialprogramme wie die Erwerbsunfähigkeitsrente drastisch gekürzt werden sollen. In diesem Sinn war Lohnzurückhaltung – beginnend mit den Veränderungen in Politik und gesellschaftlichem Denken, die zum Abkommen von Wassenaar 1982 geführt haben – die Grundlage aller anderen Veränderungen, die wir in dieser Untersuchung dokumentiert haben.

Allmähliche Veränderungen in der externen Anpassung sowie der internen Kompensation sind mit einer allgemeinen Verschiebung der Problemdefinition, was denn die Krise des holländischen Wohlfahrtsstaates sei, zusammengefallen. Die Arbeitsmarktpolitik hat einen Schwenk um hundertachtzig

Grad gemacht, denn das vorherrschende Ziel ist nicht länger die Senkung der offiziellen Arbeitslosenzahlen, indem die Menschen in andere Programme geschleust werden, sondern die skandinavische Besessenheit mit der Maximierung der Erwerbsquote hat auch die Niederlande ergriffen. Instrumente wie die I/A-Rate haben diese Priorität in eine neue Norm übersetzt, die inzwischen auch in Lohnverhandlungen zur Leitlinie wird und an der sich die Regierung bei der Festsetzung des Mindestlohns und der Anpassung der Sozialleistungen orientiert. Der »Neue Kurs« von 1993, auf den sich Arbeitgeber und Gewerkschaften geeinigt haben, enthält ebenfalls die neue Mentalität:

Die Vorschläge aller an Tarifverhandlungen Beteiligten, für die diese Agenda die Prioritäten festlegt, sollten auf ihre möglichen Auswirkungen auf die Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie auf die Erwerbsrate und die Beschäftigungssituation überprüft werden.

(Nach: Stiftung der Arbeit, *Ein neuer Kurs*, Den Haag, Dezember 1993: 3)

Eine hohe Erwerbsquote ist zum Herzstück der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Kok-Regierung geworden. Das Ziel »Arbeitsplätze, Arbeitsplätze und noch mehr Arbeitsplätze« wird implementiert, indem Löhne subventioniert und Lohnnebenkosten durch die Senkung der Sozialbeiträge für die Arbeitgeber reduziert werden und insbesondere die geringverdienenden Arbeitnehmer Steuervergünstigungen erhalten. Es gibt spezielle Arbeitsförderungsprogramme für gering qualifizierte Arbeitnehmer, für Ausländer und für Menschen, die aus anderen Gründen nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Wir haben jedoch gezeigt, daß insbesondere in einem Land, das in seiner Geschichte keine Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik gesammelt hat, die Institutionalisierung eines Rechts auf Arbeit sehr problematisch bleibt.

Und schließlich verlangt die Veränderung der Paradigmen in der Arbeitswelt und der häuslichen Welt eine Umorientierung, damit ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit, zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit erreicht werden kann. Lohnarbeit bleibt der Hauptantrieb sozialer Integration und wirtschaftlicher Unabhängigkeit – und dies wird auf Jahrzehnte hin so bleiben. Die neue politische Priorität, Beschäftigungschancen für alle zu maximieren, bedeutet die Abkehr von Vollzeitarbeitsplätzen für den Rest des Lebens und die Bereitschaft, Lohnarbeit mit Familienpflichten, Ausbildung und Freizeit in den verschiedenen Lebensstadien verschieden zu kombinieren. Der postindustrielle Wohlfahrtsstaat muß die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern aktiv fördern, den Familien hel-

fen, Arbeit und familiäre Aufgaben miteinander zu verbinden, und die Bevölkerung mit der Art von Fähigkeiten ausstatten, die eine moderne Volkswirtschaft verlangt. Unserer Auffassung nach ist die steigende Zahl von Haushalten mit anderthalb Einkommen ein positiver Trend, weil es die Abhängigkeit von einem Einkommen und einem Arbeitsplatz verringert und solche Familien einen besseren Schutz vor Kindesarmut bilden. Initiativen zur Flexibilisierung von Karrieren und Arbeitsstunden, von Kindererziehung und Sorge für die Alten sollten der Kern der Modernisierung des Wohlfahrtsstaates sein. Die Agenda des »Neuen Kurses« und anschließende Vereinbarungen über Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsmuster zeigen, daß die holländischen Gewerkschaften und – etwas weniger überraschend – die holländischen Arbeitgeber diese Entwicklung unterstützen. Diese Haltung hat den Gewerkschaften internationale Anerkennung, Arbeitsplätze und neue Mitglieder gebracht.

Ein erster Vergleich zwischen den jüngsten sozialpolitischen Reformbemühungen in Europa läßt eine entscheidende Vorbedingung für erfolgreiche Reformen erkennen. Unter den enormen Herausforderungen des Strukturwandels, denen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten heute gegenübersehen, ist gesellschaftlicher Konsens die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform. In einer Reihe von Wohlfahrtsstaaten gibt es viele Veto-Stationen und Akteure mit ausreichender Macht, Reformen zu verhindern. Eine Politik des Zwangs führt wahrscheinlich zu Konflikten, die den Reformprozeß aufhalten oder sogar in sein Gegenteil verkehren können. Die Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, wie sie hier diskutiert worden ist, ist ein langfristiger Prozeß. Er setzt den entsprechenden politischen Willen und langfristige Verpflichtungen voraus, die auf Vertrauen und Netzwerken bürgerlichen Engagements aufbauen müssen, damit der unvermeidliche Widerstand jener Gruppen überwunden werden kann, die durch die Reformen Verluste erleiden. Wie das holländische Beispiel zeigt, wird der Widerstand am leichtesten gebrochen, wenn die Befürworter von Reformen mit starken, auf nationaler Ebene organisierten, umfassenden Interessenverbänden verhandeln können, die die Fähigkeit und den Willen haben, zu lernen und die Interessen anderer zu berücksichtigen. Aber Korporatismus ist kein *Passe-partout*; der Problemlösungsstil, den er hervorbringt, ist zwar besser als die Alternativen, trotzdem aber instabil und zerbrechlich. Korporatismus kann leicht ein politisches Patt produzieren.

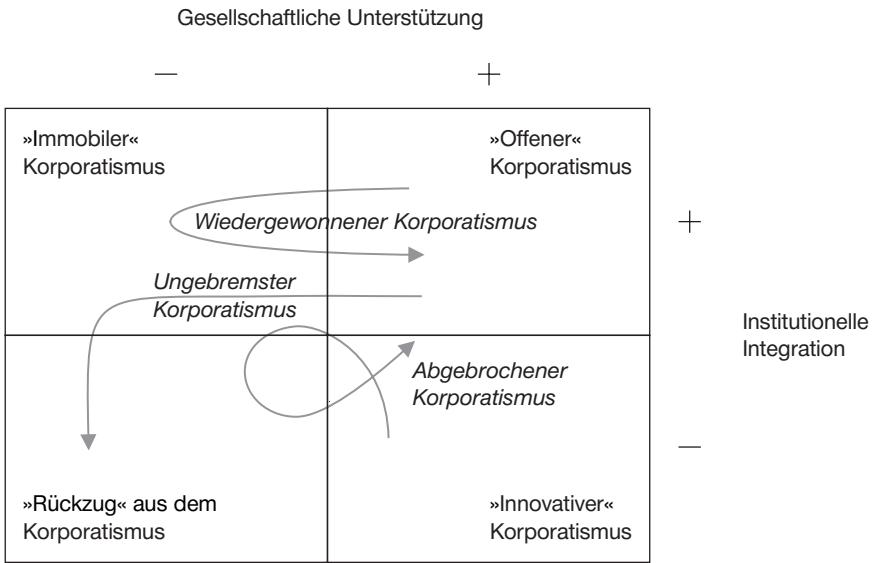
Wir haben zu zeigen versucht, wie durch die Prozesse des »Sich-ein-Bild Verschaffen« und »Mit-Macht-Ausstatten« das Patt in den drei Kernbereichen des Wohlfahrtsstaates gebrochen worden ist (Abbildung 8-1). Im Ka-

pitel 5: *Wiedergewonnener Korporatismus*, dem Kapitel über Arbeitsbeziehungen oder »externe Anpassung«, haben wir nachgezeichnet, welche zentrale Rolle die Konzertierung von hoch koordinierten Organisationen zum Zwecke der Entwicklung und Implementation einer erfolgreichen Strategie der externen Anpassung an ein höheres internationales Wettbewerbsniveau gespielt hat. Der institutionelle Rahmen für eine konzertierte Politik der Lohnzurückhaltung mußte nicht erfunden, sondern konnte aus dem »Immobilismus« herübergerettet werden. Dies bedurfte allerdings einer längeren Zeitspanne, eines drastischen Signals des Marktes – der Rezession von 1981 bis 1983 – und gelegentlich eines gut geplanten »Schattens der Hierarchie«, zum Beispiel indem die »privaten« Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unter die Fittiche staatlichen Schutzes genommen wurden. Wir erinnern an die Definition korporatistischer Steuerung, die unter anderem besagt, daß staatliche Unterstützung privater Interessen von am Allgemeinwohl orientierten Ergebnissen abhängt. In diesem Fall wurde das Allgemeinwohl durch niedrigere Lohngruppen für unerfahrene, gering qualifizierte oder schwer vermittelbare Arbeitnehmer gefördert. Die allgemeine Schlußfolgerung lautet, daß Verfahren und Ergebnisse korporatistischer Entscheidungen nicht der Kritik entzogen sind. In Demokratien müssen Regierungen sich gegenüber dem Parlament und den Wählern verantworten. Ein starker Korporatismus braucht einen starken Staat.

»Starker Staat« bedeutet allerdings nicht, daß die staatlichen Akteure das Niveau sozialer und organisatorischer Integration willkürlich verändern können. Die Kapitel 3 und 2 über Sozialpolitik, oder »interne Kompensierung«, und über Arbeitsmarktpolitik, oder »soziale Aktivierung«, machen deutlich, daß der Staat in dem einen Bereich stark und dem anderen schwach sein kann. Er ist kaum jemals in einer Position, aus der heraus er den funktionalen Interessenverbänden sagen kann, was sie zu tun haben.

Das Kapitel 6: *Ungebremster Korporatismus* bestätigt unsere These, daß korporatistische Institutionen nicht aus eigener Kraft die günstigen wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse erreichen können, die ihnen in der Korporatismustheorie zugeschrieben werden. Korporatismus braucht die starken Signale des Marktes; je weniger diese Signale spürbar sind – wie dies im Fall der Bereitstellung aller sozialen Segnungen der Fall war –, um so stärker muß der »Schatten der Hierarchie« sein. Die Hinterlassenschaften vergangener Entscheidungen hatten Administration und Implementation der sozialen Sicherung zu einem undurchsichtigen Gefüge werden lassen, in dem die vielen Veto-Stationen jeden Wandel verhinderten und eigennütziges Verhalten toleriert wurde. Auf dem Gebiet der sozialen Sicherung war der Staat,

Abbildung 8-1 Korporatistischer Wandel in den Niederlanden



nicht die Gewerkschaftsbewegung die lernende Organisation. In diesem Fall ist die Initiative eine politische gewesen, und es ist in diesem Zusammenhang nicht ganz unbedeutend, daß in den vergangenen fünfzehn Jahren alle größeren politischen Parteien, von rechts bis links, zu dem einen oder anderen Zeitpunkt der Regierung angehört und Verantwortung für die Kürzungen der Sozialausgaben übernommen haben. Es sollte allerdings ergänzt werden, daß unter dem wiedergewonnenen Korporatismus der achtziger Jahre die Grundlagen für die erfolgreiche externe Anpassung und das Beschäftigungswachstum geschaffen worden sind. Der wirtschaftliche Aufschwung und die Wiederentdeckung eines beschäftigungsintensiven Wachstumspfades haben die politischen Bedingungen für die Reform des Wohlfahrtsstaates geschaffen. Einfach ausgedrückt: ohne mehr Arbeitsplätze wäre die Reform des Sozialstaates viel schwerer »zu verkaufen« gewesen.

Im Kapitel 7: *Abgebrochener Korporatismus*, unserer Analyse der Arbeitsmarktpolitik, haben wir die Grenzen des Staates in einer anderen Richtung erforscht. Im Unterschied zu den Bereichen soziale Sicherung und Arbeitsbeziehungen gab es hier keine Traditionen, auf denen hätte aufgebaut werden können. Die in der Nachkriegszeit so erfolgreiche Politik der Lohn-

zurückhaltung hatte den Eindruck vermittelt, daß keine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig sei, und in den späteren Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik den sozialpolitischen Problemen untergeordnet. Das dahindämmernde Staatsmonopol Arbeitsamt hat Arbeitsvermittlungsbüros geleitet, die von Arbeitgebern wie qualifizierten Arbeitnehmern gemieden und von Arbeitslosen überflutet wurden, denen wenig geholfen werden konnte. Das abgebrochene Experiment der nach funktionellen Gesichtspunkten strukturierten und dezentralisierten Dienstleistungseinrichtung Arbeitsamt zeigt, wie wichtig langfristige Bindungen, überschaubare Kreise Beteiligter, klare Verantwortlichkeiten und Vertrauen sind, und von all diesem gab es zu wenig. Es kann durchaus sein, daß das Experiment des Tripartismus in der Arbeitsmarktpolitik direkt in den »Immobilismus« geführt hätte, eine Form der Institutionalisierung ohne gesellschaftliche und politische Unterstützung. Andererseits läßt der Staat durch seinen Rückzug eine sehr zerbrechliche Konstruktion zurück, die – verworren und orientierungslos – den dringlichen Aufgaben eines aktivierenden und aktiven Arbeitsmarktes kaum gewachsen sein dürfte. In diesem Bereich, so scheint uns, ist es nicht der Staat, sondern die Gesellschaft, die dazugelernt hat, denn der Wandel ist überwiegend aus den veränderten Verhaltensmustern von Frauen, Arbeitgebern, Ehemännern und Gewerkschaften entstanden, und viele dieser Chancen kamen unerwartet oder als Antwort auf das Versagen oder Fehlen staatlicher Politik.

Wir haben bisher den Ausdruck »Polder-Modell« vermieden, ein Ausdruck, der in jüngster Zeit in der politischen Elite populär geworden ist und von der nationalen und internationalen Presse verwendet wird. Unsere Ablehnung dieses Begriffs faßt gleichsam das Hauptargument zusammen, das wir zu entwickeln versucht haben. Obwohl die holländischen Erfahrungen der vergangenen fünfzehn Jahre die Möglichkeit einer »Positiv-Summen-Lösung« für die Modernisierung des Wohlfahrtsstaates enthalten, addieren sie sich nicht zu einem Modell, das als Beispiel für andere dienen kann, wie das schwedische Modell für Wissenschaftler, Politiker und Journalisten in den siebziger Jahren. Zu keinem Zeitpunkt hat es einen großen Entwurf, Gesamtplan oder einen entscheidenden politischen Handel gegeben, aus denen die anschließenden Maßnahmen gefolgt wären. Der holländische Weg der Anpassung und Reform war von vielen Unwägbarkeiten bestimmt: die Rezession, die Veränderung im Machtgleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit, die sich beschleunigende Krise der sinkenden Erwerbsquote und Veränderungen in der politischen Landschaft. Meist hat sich das Vorhandensein einer dichten und mehrstufigen institutionellen Infrastruktur als hilfreich für einen problemlösenden Entscheidungsstil erwiesen. Aber es gibt kein ein-

heitliches institutionelles Format oder ein gemeinsames »Polder-Modell« in den verschiedenen Politikbereichen. Im Gegenteil, in allen drei Bereichen, die wir analysiert haben, unterscheiden sich institutionelle Ordnung und Prozeßlogik und haben daher in den vergangenen fünfzehn Jahren ganz unterschiedliche Prozesse des Wandels und Lernens verlangt. Ähnlich gibt es keine konstante »holländische Kultur« konsensorientierter Entscheidungen, die in Zeiten internationaler Gefahr und nationaler Krisen lediglich mobilisiert werden müßte. Die Überwindung des politischen Patts korporatistischer Immobilität hat hart erkämpfte Veränderungen und langsames Lernen erfordert, und der Erfolg war keineswegs garantiert. Auch war es nicht immer möglich, aus festgefahrenen Situationen ohne Abkehr vom korporatistischen Problemlösungsstil herauszufinden. Die Vorstellung eines »Polder-Modells« suggeriert zu viel *virtù*, wo viele der Veränderungen unmittelbare und kurzfristige Antworten auf akute Krisen waren. Aber wie schon Machiavelli wußte: Es gibt kein politisches Lernen ohne *fortuna*.

Literatuur

- Aarts L./Ph. de Jong, 1992: *Economic Aspects of Disability Behavior*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- , 1996: *Curing the Dutch Disease*. Aldershot: Avebury.
- Albeda, W., 1987: Loonvorming in de tijd van neergang tot beginnend herstel 1973–1987. In: A. Knoester (Hrsg.), *Lessen uit het verleden. 125 Jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*. Leiden: Stenfert Kroese, 305–318.
- , 1990: Werkloosheid. In: J.W. van Deth/S.C.P.M. Vis (Hrsg.), *Politieke problemen*. Leiden: Stenfert Kroese, 73–90.
- Albeda, W./W.J. Dercksen, 1994: *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen, Rijn: Samsom.
- Allaart, P., 1988: *The Labour Market in Five Small European Countries*. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Andeweg, R.B., 1994: Privatization in the Netherlands: The Result of a Decade. In: V. Wright (Hrsg.), *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*. London: Pinter, 198–214.
- Andeweg, R.B./G.A. Irwin, 1993: *Dutch Government and Politics*. Basingstoke: Macmillan.
- Axelrod, R., 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baglioni, G./C.J. Crouch, 1990: *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Beer, P. de, 1996: *Het onderste kwart: Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bekkum, R. van, 1996a: *Tussen Vraag en Aanbod: Op zoek naar de identiteit van arbeidsvoorzieningsorganisatie*. Den Haag: SDU.
- , 1996b: Knutselen aan het organisatiemodel voor de arbeidsvoorziening. In: *Openbaar Bestuur* 22, 16–22.
- Berger, S./R. Dore, 1996 (Hrsg.): *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Betten, L., 1985: *The Incorporation of Fundamental Rights in the Legal Order of the European Communities with Special Reference to the Right to Strike*. Den Haag: Nijhoff.
- Bottenburg, M. van, 1995: *Aan den Arbeid! In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid, 1945–1995*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovenberg, L., 1997: Dutch Employment Growth: An Analysis. In: *CPB Report 1997 / 2*, 16–24.
- Boyer, R., 1988: *The Search for Labour Market Flexibility: The European Economies in Transition*. Oxford: Clarendon Press.
- Braam, S., 1994: *De blinde vlek van Nederland. Rapportages over de onderkant van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: van Gennep.
- Braun, D., 1988: Der niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit (1973–1981): Eine Politisch-Institutionelle Analyse. Amsterdam: Universität Amsterdam, Dissertation.
- Brink, M. van de, H./S. Gustafsson/W. Groot, 1995: *Kinderopvang tussen markt en overheid*. Amsterdam: Welboom.
- Broeder, C. den, 1996: *Institutions at Work: Commitment and Flexibility on the German and Dutch Labour Markets*. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Broertjes, P. (Hrsg.), 1989: *Getto's in Nederland. Visies op armoede en werkloosheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Bruno, M./J. Sachs, 1985: *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calmfors, L./J. Driffill, 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. In: *Economic Policy* 3, 15–61.
- Casey, B., 1983: Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit: Erfahrungen in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschungen* 16(4), 416–417.
- Catz, F., 1983: De vele slagen on de arbeidstijd. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 7(1), 6–33.
- Conradi, H., 1982: *Teilzeitarbeit: Theorie, Realität, Realisierbarkeit*. München: Minerva Verlag.
- Cox, R.H., 1993: *The Development of the Dutch Welfare State. From Workers' to Universal Entitlement*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Crouch, C., 1985: Conditions for Trade Union Wage Restraint. In: L.N. Lindberg/C.S. Maier (Hrsg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington: Brookings Institution, 103–139.
- , 1986: Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe. In: J. Hall (Hrsg.), *States in Societies*. Oxford: Blackwell, 179–180.
- , 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.

- , 1994: Incomes Policies, Institutions and Markets: An Overview of Recent Developments. In: Dore R./R. Boyer/Z. Mars (Hrsg.), *The Return to Incomes Policy*. London: Pinter, 175–196.
- , 1995a: Organized Interests as Resources or as Constraint: Rival Logics of Vocational Training Policy. In: C. Crouch/F. Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury, 287–308.
- , 1995b: Reconstructing Corporatism? Organized Decentralization and Other Paradoxes. In: C. Crouch/F. Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury, 311–330.
- , 1996: Revised Diversity. From the Neo-liberal Decade to Beyond Maastricht. In: J. van Ruysseveldt/J. Visser (Hrsg.), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*. London: Sage, 358–375.
- Crouch, C./A. Pizzorno, 1978: *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*. London: Macmillan.
- Crouch, C./F. Traxler, 1995: *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury.
- Daalder, H. 1966: The Netherlands, Opposition in a Segmented Society. In: R.A. Dahl (Hrsg.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dellen, H. van, 1984: *Een nieuw elan, de marktsector van de jaren tachtig*. Deventer: Kluwer.
- Delsen, L./E. de Jong, 1997: Het wankele mirakel. In: *Economisch Statistische Berichten*, 23.4.1997, 324–327.
- Dercksen, W.J., 1986: *Industrialisatiepolitiek rondom de Jaren Vijftig: Een sociologisch-economische beleidsstudie*. Assen: Van Gorcum.
- DIW, 1996: *Employment and Social Policies under International Constraints*. Den Haag: VUGA.
- Doorn, J.A.A. van, 1981: Corporatisme en technocratie – een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek. In: *Beleid en Maatschappij* 8, 134–149.
- Douma, K., 1997: De bruine bonen van de flexibilisering. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 13(2), 13–15.
- Elster, J., 1983: Is There (Or Should There Be) a Right to Work? In: A. Gutman (Hrsg.), *Democracy and the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 53–78.
- Engbersen, G./H. Kroft/K. Schuyt/F. van Waarden, 1993: *Cultures of Unemployment: A Comparative Look at Long-term Unemployment and Urban Poverty*. Boulder, CO: Westview Press.
- Engfer, U./K. Hinrichs/C. Offe/H. Wiesenthal, 1983: Arbeitszeitsituation und Arbeitszeitverkürzung aus der Sicht der Beschäftigten. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 16: 91–105.
- Esping-Andersen, G., 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- , 1996a: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: G. Esping-Andersen (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- , 1996b: Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs? In: Esping-Andersen (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- , 1996c: Welfare States Without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: G. Esping-Andersen (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- , 1997: The Double Problem of Coordination in Contemporary Welfare States. Lecture delivered at high-level conference »Social Policy and Economic Performance: Employment, Activating Welfare State and Economic Competitiveness«, 23–25 January, Amsterdam.
- Fase, W.J.P.M., 1980: *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland: Terugblik en perspectief*. Alphen, Rijn: Samsom.
- Flanagan, R./D.W. Soskice/L. Ulman, 1983: *Unionism, Economic Stabilisation and Incomes Policies*. European experience. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Flora, P., 1986: Introduction. In: P. Flora (Hrsg.), *Growth to Limits: The Western European Welfare State Since World War II*. Vol. 2. Berlin: Walter de Gruyter, XII-XXXVI.
- Flora, P./J. Alber, 1981: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: P. Flora/A.J. Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 37–80.
- Fortuyn, P., 1981: *Sociaal-economische Politiek in Nederland, 1945–1949*. Alphen, Rijn: Samsom.
- Freeman, R./L. Katz, 1994: *Differences and Changes in Wage Structures*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freeman, R./J. Medoff, 1984: *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Freeman, R./J. Hartog/C. Teulings, 1996: Pulling The Plug: An Analysis of Mandatory Extension in the Dutch System of Labour Relations. OSA-voorstudie W144. Den Haag: Organisatie voor Strategisch-Arbeidsmarktonderzoek.
- Garrett, G./P. Lange, 1986: Performance in a Hostile World: Economic Growth in Capitalist Democracies 1974–80. In: *World Politics* 38(4), 517–545.
- Genschel, P., 1997: The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Institutional Change in Telecommunications and Health Care. In: *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 1, 43–66.
- Gestel, N.M. van, 1994: *De Onzichtbare Overheid: Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de arbeidsvoorzieningswet*. Delft: Eburon.

- Goldthorpe, J.H. (Hrsg.), 1984: *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Haas, A.W.A. de, 1996: De Philips-cao's verklaard. In: *Economisch Statistische Berichten*, 14.8.1996, 664–669.
- Hall, P.A., 1986: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity Press.
- , 1989: *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- , 1992: The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s. In: S. Steinmo/K. Thelen/F. Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain. In: *Comparative Politics* 25, 275–296.
- Hall, P.A./R.C.R. Taylor, 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIfG Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hanf, K./F.W. Scharpf (Hrsg.), 1978: *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hardin, G., 1968: The Tragedy of the Commons. In: *Science*, Vol. 162: 1243–1248.
- Hartog, J./J.J.M. Theeuwes, 1983: *De onstuitbare opkomst van de werkende gehuwde vrouw*. *Economisch Statistische Berichten*, 1152–1157.
- Hecló, H., 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Heertje, A./E. van der Wolk, 1982: *Werkloosheid: verwording en verwachting. De economische crisis en haar slachtoffers*. Amsterdam: Keesing.
- Heertum-Lemmen, A.H./A.J.C.M. Wilthagen, 1996: *De doorwerking van de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid*. Den Haag: SDU.
- Heijden, P.F. van der, 1993: Loonwet 1994: collectieve contractsvrijheid ingevroren. In: *Nederlands Juristenblad*, 33–35.
- , 1995: Ontslagrecht zonder ontslagvergunning. In: *Mededelingen van het Hugo Sinzheimer Instituut* 10, 1–16.
- Hemerijck, A.C., 1993: *The Historical Contingencies of Dutch Corporatism*. Oxford: Balliol College, Dissertation.
- , 1995a: Corporatist Immobility in the Netherlands. In: C. Crouch/F. Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury, 183–226.
- , 1995b: De lange schaduw van de geleide loonpolitiek, 1968–1995. In: D. Rigter et al., *Tussen Sociale Wil en Werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 313–354.

- Hemerijck A.C./R. Kloosterman 1995: Der postindustrielle Umbau des korporatistischen Sozialstaats in den Niederlanden. In: W. Fricke (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik 1995: Zukunft des Sozialstaates*. Bonn: J.H.W. Dietz, 287–296.
- Hemerijck, A.C./R.J. van der Veen, 1995: De Nederlandse verzorgingsstaat in perspectief: een tussenbalans. In: D. Rigter et al., *Tussen Social Wil en Werkelijkheid: Een geschiedenis van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 293–311.
- Hemerijck, A.C./K. van Kersbergen, 1997: A Miraculous Model? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands. In: *Acta Politica*, Vol. 32, 258–280.
- Hen, P.E. de, 1980: *Actieve en re-actieve Industriepolitiek in Nederland: De overheid en de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Hirschman, A.O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoefnagels, H., 1961: Nederland een sociaal paradijs? In: *Sociologisch Gids* 8(6), 274–289.
- Hofstra, N.A./P.W. Nobelen, 1993: *Toekomst van de overleconomie*. Assen: Van Gorcum.
- Hooff, C. van, 1996: *Bouwen aan vertrouwen: Een institutionele analyse van de rol van de overheid in de arbeidsvoorziening*. Leiden: University of Leiden, Department of Public Administration.
- Hupe, P.L. 1992: *Om de kwaliteit van de macht: Het werkgelegenheidsplan van Minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*. Arnhem: Gouda Quint.
- Immergut, E.M., 1992: *Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kam, C.A. de/J. de Haan (Hrsg.), *Terugtrekkende Overheid: Realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. Schoonhoven: Academic Services.
- Katzenstein, P.J. (Hrsg.), 1978: *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies in Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- , 1985: *Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kersbergen, K. van, 1995: *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- King, D., 1995: *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Klandermands, P.G./J. Visser, 1995: *De vakbeweging na de welvaartsstaat*. Assen: Van Gorcum.
- Klamer, A., 1990: *Verzuilde dromen. Veertig jaar SER*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kleinknecht, A., 1996: *Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation?* Discussion Paper TI 96–37 / 6. Amsterdam: Tinbergen Instituut, Vrije Universiteit.

- Kloosterman, R.C./ T. Elfring, 1990: *Werken in Nederland*. Schoonhoven: Academic Service.
- Knoester, A. (Hrsg.), 1987: *Lessen uit het Verleden*. Nederlandse Vereniging voor Staatshuishoudkunde. Leiden: Stenfert Kroese.
- Kohli, M./M. Rein/A. Guillemand/H. van Gunsteren (Hrsg.), 1991: *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koole, R.A., 1995: *Politieke partijen in Nederland: Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*. Utrecht: Het Spectrum.
- Korpi, W., 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Krasner, S.D., 1984: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. In: *Comparative Politics* 1, 223–246.
- , 1988: Sovereignty: An Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies* 21, 66–94.
- Kroft, H./G. Engbersen/K. Schuyt/F. van Waarden, 1989, *Een Tijd zonder Werk: Een onderzoek naar de levenswereld van langdurende werklozen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Kruse, F.H.A.M., 1987: Een partuur met perspectief: Sturing arbeidsmarkt door samenwerking overheid en sociale partners. In: A. Buitendam (Hrsg.), *Arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie, arbeidsverhoudingen*. Deventer: Kluwer, 27–31.
- Lange, P./G. Garrett, 1985: The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies. In: *The Journal of Politics* 47(3), 792–828.
- Lash, S./J. Urry, 1987: *The End of Organized Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Layard, R. S. Nickel/R. Jackman, 1991: *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, G., 1992: The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks. In: R. Czada/A. Windhoff-Héritier, *Political Choice*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lehmbruch, G./Schmitter, P.C., 1982: *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills / London: Sage.
- Leijnse, F., 1985: *Bevordering van deeltijdarbeid: Een verkenning van de mogelijkheden voor stimuleringsbeleid van de overheid*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Lijphart, A., 1968: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A./R. Rogowski/R. Kent Weaver, 1993: Separation of Powers and Cleavage Management. In: R.K. Weaver/B.A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lindbeck, A./D.J. Snower, 1988: *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Locke, R./T. Kochan/M. Piore, 1995: *Employment Relations in a Changing World Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Louise, J., 1989: The Recent Growth in Employees' Representation in the Netherlands: Defying the times? In: C.J. Lammers/G. Széll (Hrsg.), *International Handbook of Participation in Organisations. Vol. 1: Organisational Democracy, Taking Stock*. Oxford: Oxford University Press, 268–284.
- Maarse, J.A.M., 1984: Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten. In: *Sociologische Gids* 31(1), 96–120.
- Maassen-van de Brink, H., 1994: *Female Labour Supply, Child Care and Marital Conflict*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Macchiavelli, N., 1970: *The Discourses*. Hrsg. von B. Crick. Harmondsworth: Penguin.
- Machiavelli, N., 1966: *Discorsi. Gedanken ueber Politik und Staatsführung*. Deutsche Gesamtausgabe. Stuttgart: Kroener.
- Maddison, A., 1982: *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*. Utrecht: Het Spectrum.
- Mannoury, J., 1967: *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*. Alphen, Rijn: Sam-som.
- , 1970: *Kernpunten van de sociale politiek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- , 1985: De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: F.L. van Holt-hoorn (Hrsg.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815: Wording en samenhang*. Assen: Van Gorcum, 187–202.
- March, J./J.P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marshall, T.H., 1963: Citizenship and Social Class. In: T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and other Essays*. London: Heinemann, 67–128.
- Mayntz, R./F.W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- , 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meer, M. van der, 1996: Belangenbehartiging onder druk. De langste bouwstaking na de Tweede Wereldoorlog. In: J. Visser (Hrsg.), *De vakbeweging op de eeuwgrens*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 118–143.
- Messing, F., 1988: Het economisch leven in Nederland 1945–1980. In: J.C. Boogman et al., *Geschiedenis van het Moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen*. Houten: De Haan.
- Metze, M., 1990: *Intermediair rapport: Hoe flexibel is de BV Nederland?* Utrecht: Het Spectrum.
- Morée, M., 1991: Een illusie van economische zelfstandigheid. In: J. C. Bouw van Hoof/P. de Jong/B. Kruithof/L. van der Maesen (Hrsg.), *Macht en onbehagen: Veranderingen in de verhoudingen tussen vrouwen en mannen*. Amsterdam: Stichting Socialistise Uitgeverij, 101–114.

- Naschold, F./B. de Vroom (Hrsg.), 1994: *Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Societies*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Nobelen, P.W.M., 1983: Nederland: Kwijnend corporatisme en stagnerende verzorgingsstaat. In: T. Akkermans/P.W.M. Nobelen (Hrsg.), *Corporatism en verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese, 99–142.
- Offe, C., 1981: The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: S. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe, Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 123–158.
- Olson, M., 1965: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Panitch, L., 1986: *Working Class Politics in Crisis: Essays on Labour and the State*. London: Verso Books.
- Pen, J., 1963: The Strange Adventures of Dutch Wage Policies. In: *British Journal of Industrial Relations* 1(3), 318–330.
- , 1973: Trade Union Attitudes Toward Central Wage Policy: Remarks on the Dutch Experience. In: A. Sturmthal/J.G. Scoville (Hrsg.), *The International Labor Movement in Transition: Essays on America, Asia, Europe and South America*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 259–282.
- Peijpe, T. van, 1985: *De ontwikkeling van het loonvormingsrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Pierson, P., 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48(2), 143–149.
- Piore, M.J./C.S. Sabel, 1984: *The Second Industrial Divide, Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Pizzorno, A., 1978: Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: C.J. Crouch/A. Pizzorno (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Vol. 2. London: Macmillan, 277–298.
- Prins, R., 1991: Arbeidsongeschiktheid in internationaal perspectief. In: *Economisch Statistische Berichten*, 16.1.1991, 64–67.
- Putnam, R., 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Regini, M., 1995: *Uncertain Boundaries: The Social and Political Construction of European Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynaerts, W., 1985: Kantelende posities: Arbeidsverhoudingen in een keertijd. In: OSA (Hrsg.), *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*. OSA-voorstudie no. 4. Den Haag: Organisatie voor Strategisch-Arbeidsmarktonderzoek.

- Rigter, D.P./E.A.M. van den Bosch/R.J. van der Veen/A.C. Hemerijck. 1995: *Tussen sociale wil en werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA.
- Rijswijk-Clerkx, L. van, 1981: *Moeders, kinderen en kinderopvang*. Nijmegen: Socialistische Uitgeverij.
- Rinnooy Kan, A., 1993: De Nederlandse overleconomie en de jaren negentig: Een kritische balans. In: N.A. Hofstra/P.W.M. Nobelen (Hrsg.), *Toekomst van de Overleconomie*. Assen: Van Gorcum, 38–52.
- Roebroek, J.M./B. van Koten, 1985: Sociaal-Economische Raad en sociale zekerheid. In: *Beleid en Maatschappij*, 12 (11), 293–300.
- Rogers, J./W. Streeck, 1995: *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Royer, M., 1996a: De reparatie van de WAO-gat: Een dynamische analyse van de cao-onderhandelingen. In: J. Visser (Hrsg.), *De vakbeweging op de eeuwgrens*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 92–117.
- , 1996b: *Cao-onderhandelingen: Een voorspelbaar, logisch en rationeel proces?* Amsterdam: Thesis Publishers.
- Rood, M., 1991: *Staken in Nederland*. Schoonhoven: Academic Service.
- Roorda, W.B./E.H.W.M. Vogels, 1997a: Concurrerende arbeidsverhoudingen. Werkdocument NO. 33. Den Haag: Ministry of Social Affairs and Employment.
- , 1997b: Arbeidsmarkt, bescherming en prestaties. In: *Economisch Statistische Berichten*, 26.3.1997, 245–248.
- Rooy, P. de, 1979: *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917–1940: Landelijk en Amsterdams beleid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Rothstein, B., 1992: Labour Market Institutions and Working Class Strength. In: S. Steinmon/K. Thelen/F. Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism and Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–56.
- Roubini, N./J. Sachs, 1988: Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies. Paper zum Herbsttreffen des Economic Policy Panel, Turin / Italien.
- Ruyssveldt, J. van/J. Visser (Hrsg.), 1996: *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*. London: Sage.
- Salverda, W., 1996: Is the Dutch Economy Really Short of Low-paid Jobs? In: C.H.A. Verhaar (Hrsg.), *On the Challenge of Unemployment in a Regional Europe*. Aldershot: Avebury, 221–240.
- , 1997: Verdringing en arbeidsmarktbeleid voor de onderkant. In: F. Bergman/J. Hartog/P. Hiemstra/R. Kloosterman/W. Salverda/J. Theeuwes, *Creëren van werk aan de onderkant*. Amsterdam: Welboom, 55–74.
- Scharpf, F., 1986: Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function? In: *International Social Science Journal*, Nr. 108, 179–189.

- , 1987: *The Political Calculus of Inflation and Unemployment in Western Europe: A Game-theoretical Interpretation*. Working Paper 6. Harvard University, Center for European Studies.
- , 1988: *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1989: *Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices*. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 149–176.
- , 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , 1993: *Coordination in Hierarchies and Networks*. In: F.W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1997: *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E., 1960: *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmid, G., 1996: *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany*. Discussion Paper FS 96-206. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schmitter P.C., 1983: *Neo-Corporatism, Consensus, Governability, and Democracy in the Management of Crisis in Contemporary Advanced Industrial-Capitalist Societies*. Florence: European University Institute (unpublished paper).
- , 1989: *Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! The Andrew Shonfield Lectures*. In: *Government and Opposition*. Vol. 24 (1), 54–73.
- Schmitter, P.C./W. Streeck, 1981: *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*. IIM Discussion papers, IIM / LMP 81–31. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schmitter, P.C./G. Lehbruch (Hrsg.), 1982: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schutte, C.E.M., 1995: *Overzicht van het cao-recht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Skocpol, T., 1985: *Bringing The State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: Evans, P.B./D. Rueschemeyer/T. Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skowronek, S., 1982: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smirzai, A., 1981: *Matigingsbeleid en het dilemma van de gevangenen*. In: *Economisch Statistische Berichten*, 23.9.1981, 912–919.
- Smit, E./K. Schilstra/J. Paauwe, 1995: *Belangenbehartiging van werknemers: Een toekomstverkenning*. Den Haag: VUGA.

- Sorge, A./W. Streeck, 1988: Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective. In: R. Hyman/W. Streeck (Hrsg.), *New Technology and Industrial Relations*. Oxford: Blackwell.
- Streeck, W., 1984: Neo-corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in Germany. In: J.H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- , 1992: *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist economies*. London: Sage.
- , 1995: Works Councils in Western Europe: From Consultation to Participation. In: J. Rogers/W. Streeck (Hrsg.), *Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 313–348.
- Streeck, W./P.C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Associations? In: *European Sociological Review* 1, 119–138.
- Swenson, P., 1989: *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- SZW, 1996: *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Teulings, C.N., 1996: *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*. Amsterdam: Welboom.
- Teulings, C./J. Hartog, 1997: *Corporatism and Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teulings, C./R.J. van der Veen/W. Trommel, 1998: *Dilemma's van sociale zekerheid, een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: VUGA.
- Thelen K./S. Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: S. Steinmo/K. Thelen/F. Lonstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Therborn, G., 1986: *Why Some People Are More Unemployed Than Others*. London: Verso.
- , 1989: Nederland en het falende arbeidsmarktheid. In: P. Broertjes, *Getto's in Nederland. Visies op armoede naar de levenswereld van langdurig werklozen*. Amsterdam: Van Gennep, 23–36.
- Tijdens, K., 1996: *Atypical Jobs: Employers Strategies and Women's Preferences. The Case of Working Hours in Dutch Banks*. Paper Industrial Relations in the European Community (IREC) Konferenz, Kopenhagen, September 1996.
- Tijdens, K./A. Goudswaard, 1994: *Kantoorarbeid van vrouwen in de industrie*. Amsterdam: Welboom.
- Tijdens, K./H. Maassen-van den Brink/W. Groot/M.Noorn, 1994: *Arbeid en zorg: Maatschappelijke effecten van strategieën van huishoudens om betaalde arbeid en zorg te combineren*. W-124. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

- Toren, J.P. van den, 1996: *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*. Amsterdam: Welboom.
- Toirkens, J., 1988: *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975–1986*. Deventer: Kluwer.
- Traxler, F., 1990: Political Exchange, Collective Action and Interest Governance. Towards a Theory of the Genesis of Industrial Relations and Corporatism. In: B. Marin (Hrsg.), *Generalized Political Exchange*. Frankfurt a.M.: Campus, 37–67.
- , 1995: Farewell to Labour Market Associations? Organized Versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations. In: C. Crouch/F. Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Avebury: Aldershot, 3–19.
- , 1996: Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganisation? A Comparative Analysis of Eighteen OECD Countries. In: *European Sociological Review* 12(3), 271–287.
- Tsebelis, G., 1990: *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ulman, L./R.J. Flanagan, 1971: *Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe*. Berkeley: University of California Press.
- Veen, R.J. van der, 1995: Van Bescherming naar stimulering: De herziening van de social zekerheid 1968–1995. In: D. Rigter et al., *Tussen sociaal wil en werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 359–390.
- Veen, R.J. van der/J. Burger/A.C. Hemerijck, 1995: De demonopolisering van de Nederlandse arbeidsvoorziening tussen 1965 en 1995. In: D. Rigter et al., *Tussen sociale wil en werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 391–407.
- Veen, R.J. van der/A.C. Hemerijck, 1995: Continuïteit en verandering: de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: D. Rigter et al., *Tussen sociale wil en werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 409–423.
- Veldkamp, G.J.M., 1968: *Sociale triptiek: Verantwoording en achtergronden van een beleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Venema, P.M./A. Faas/J.A. Samadhan, 1996: Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 1995. Den Haag: SZW.
- Visser, J., 1989: New Working Time Arrangements in the Netherlands. In: A. Gladstone/R. Lansbury/J. Stieber/T. Treu/M. Weiss (Hrsg.), *Current Issues in Labour Relations: An International Perspective*. Berlin: Walter de Gruyter, 229–250.
- , 1990a: *In Search of Inclusive Unionism*. Deventer: Kluwer.
- , 1990b: Continuity and Change in Dutch Industrial Relations. In: Baglioni G./C. Crouch, *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*. London: Sage, 199–240.

- , 1992: The Netherlands. The End of an Era and the End of a System. In: R. Hyman/A. Ferner (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe*. First edition. Oxford: Basil Blackwell, 323–356.
- , 1995: The Netherlands: From Paternalism to Representation. In: J. Rogers/W. Streeck (Hrsg.), *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: Chicago University Press, 79–114.
- , 1998: *Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Unions, Wages, and Labour Markets in the Netherlands*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung/University of Amsterdam. (Erscheint in: *British Journal of Industrial Relations*)
- Voorden, W. van, 1975: *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*. Alphen, Rijn: Samsom.
- , 1980: Het bekleemde sociaal-economische beleid van het kabinet van Agt. In: *Civis Mundi* 19, 195–201.
- Vording, H., 1993: *Koppelingen in de social zekerheid 1957 1992. Van wetten en praktische bezwaren*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Waarden, F. van, 1985: Regulering en belangenorganisaties van ondernemers. In: F. van Holthoorn (Hrsg.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815: Wording en Samenhang*. Assen: Van Gorcum, 227–260.
- Wassenberg, A.F.P., 1982: Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game. In: G. Lehmbruch/P. C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills: Sage, 83–108.
- Weaver, R.K. 1987: The Politics of Blame Avoidance. In: *Journal of Public Policy* 6(4), 371–398.
- Weaver, R.K./B.A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washinton, DC: Brookings Institution.
- Weber, Max, 1985 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. überarbeitete Auflage. Tübingen: Mohr.
- Weick, K.E., 1976: Educational Organisations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly* 21, 1–20.
- Weir, M. 1992: *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wellink, A.H.E.M., 1987: De ontwikkeling in de jaren zeventig en tachtig en enkele daaruit te trekken lessen. In: A. Knoester (Hrsg.), *Lessen uit het verleden: 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde*. Leiden: Stenfert Kroese, 333–366.
- Wijnbergen, S. van, 1996: Institutionele aspecten van de arbeidsmarktproblematiek in Nederland. In: OSA (Hrsg.), *Preadviezen over institutionele aspecten van de arbeidsmarkt*. Werkdocument W139. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 31–56.
- Windmuller, J.P., 1969: *Labor Relations in the Netherlands*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

-
- Wolinetz, S., 1987: The Strange Adventures of Dutch Tripartitism in the 1970s and 1980s. Harvard (unpublished paper).
- , 1989: Socio-economic Bargaining in the Netherlands: Redefining the Post-war Policy Coalition. In: *West European Politics* 12, 79–98.
- Wolff, P. de/W. Driehuis, 1980: A Description of Post War Economic Developments and Economic Policy in the Netherlands. In: R.T. Griffiths (Hrsg.), *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 12–60.
- Zanden, J.L. van, and R.T. Griffiths, 1989: *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw*. Utrecht: Het Spectrum.

Glossar

deutsch – *niederländisch* – englisch

Politische Parteien

Anti-Revolutionäre Partei (Calvinistische Partei, seit 1977 im CDA) – *Anti-Revolutionaire Partij* (ARP) – Anti-Revolutionary Party

Christdemokratischer Appell – *Christen Democratisch Appel* (CDA) – Christian Democratic Party

Christlich-Historische Union (CHU, Konservative Protestantische Partei, seit 1977 im CDA) – *Christelijk-Historische Unie* (CHU) – Christian Historical Party

D 66 (1966 gegründete linksliberale demokratische Partei) – *Democraten 66* – Democrats 66

Grüne Linkspartei (kombiniert ehemalige Pazifistische, Kommunistische und Radikale Partei) – *Groenlinks* (GL) – Green-Left Party

Katholische Volkspartei (seit 1977 im CDA) – *Katholieke Volkspartij* (KVP) – Catholic People's Party

Radikale Partei (linke Abspaltung von der Katholischen Volkspartei, 1967) – *Politieke Partij Radikalen* (PPR) – Radical Party

Sozialdemokratische Partei der Arbeit – *Partij van de Arbeid* (PvdA) – Social Democratic Party (auch Labour Party)

Volkspartei für Freiheit und Demokratie – *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) – Liberal Party

Verbände – Arbeitgeber

Allgemeine Arbeitgebervereinigung (Mitgliedsverband der NCW-VNO) – *Algemene Werkgeversvereniging* (AWVN) – General Employers' Association

Föderation der Arbeitgeber in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie (Mitgliedsverband der NCW-VNO) – *Federatie Metaal-Elektro* (FME) – Federation Metal-Electro

Niederländische Agrarwirtschaftliche Unternehmerorganisation – *Land- en Tuinbouworganisatie Nederland* (LTO Nederland) – Netherlands Organisation in Agri- and Horticulture

Niederländischer Christlicher Arbeitgeberverband – *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond* (NCW) – Dutch Association of Christian Employers

Niederländischer Verbund der Klein- und Mittelständischen Unternehmen – *Midden- en Kleinbedrijf-Nederland* (MKB-Nederland) – Netherlands Small- and Medium-sized Firms Association

Rat der Zentralen Unternehmerorganisationen – *Raad van Centrale Ondernemersorganisaties* (RCO) – Council of Central Employers' Organizations

Niederländischer Unternehmensverband – *Vereniging van Nederlandse Ondernemingen* (VNO) – Association of Dutch Industry

Verbund der niederländischen Unternehmen (Fusion von VNO und NCW, seit 1996) – *Vereniging van Nederlandse Ondernemingen* (VNO-NCW) – Association of Dutch Industry and Employers

Verbände – Gewerkschaften

Allgemeiner Gewerkschaftsbund (unabhängige, meist Berufsgewerkschaften) – *Algemene Vakcentrale* (AVC) – General Trades Union Centre

Christlich-Nationaler Gewerkschaftsbund – *Christelijk-Nationaal Vakverbond* (CNV) – Christian National Trade Union Confederation

Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) – *Europees Verbond van Vakverenigingen* (EVV) – European Trade Union Confederation (ETUC)

FNV-Bündnis (Mitgliedsverband der FNV im Industrie- und Dienstleistungsbereich, gegründet im Februar 1998) – *FNV-Bondgenoten* – FNV-Allies

Industriegewerkschaft (Mitgliedsverband der FNV) – *Industriebond-FNV* (IB) – Industries' Union (ab Februar 1998 im FNV)

Niederländischer Gewerkschaftsbund – *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) – Confederation of Dutch Trade Unions

Union der Leitenden Angestellten und Beamten – *Vereniging van Middelbaar en Hoger Personeel* (MHP) – Union of White Collar and Senior Staff Associations
Verein der leitenden Angestellten – *Vereniging van Hoger Personeel* (VHP) – Association of Senior Staff

Verbände – Übrige

Niederländische Vereinigung für Industrielle Beziehungen – *Nederlandse Vereniging van Arbeidsverhoudingen* (NVA) – Dutch Industrial Relations Association

Vereinigung für Staatsrenten für Altersversorgung – *Vereniging voor Staatspensioenen* – Association for State Pensions

Vereinigung niederländischer Gemeinden – *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG) – Dutch Association of Municipalities

Institutionen – Allgemein und Wirtschaft

Institut für Sozial-Kulturelle Forschung – *Sociaal-Cultureel Planbureau* (SCP) – Socio-Cultural Planning Bureau

Niederländische Zentralbank – *De Nederlandsche Bank* (DNB) – Dutch Central Bank

Statistisches Zentralamt – *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS) – Central Bureau for Statistics

Wissenschaftlicher Beirat für Regierungspolitik – *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) – Scientific Council for Government Policy

Zentrales Planungsbüro – *Centraal Planbureau* (CPB) – Central Planning Bureau

Institutionen – Arbeitsbeziehungen

Beirat für Lohnfragen der Stiftung der Arbeit – *Looncommissie van de STAR* – Wage Committee of the Foundation of Labour

Kollegium der Vermittler in Lohn- und Arbeitsfragen – *College van Rijksbemiddelaars* (CvR) – Board of Government Mediators

Stiftung der Arbeit – *Stichting van de Arbeid* (STAR) – Foundation of Labour

Wirtschafts- und Sozialrat – *Sociaal-Economische Raad* (SER) – Social-Economic Council

Zentraler Vermittlungs- und Beratungsausschuß für Lohn- und Arbeitsfragen im öffentlichen Dienst – *Centrale Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst* (CAAR) – Conciliation and Arbitration Commission for the Public Sector

Institutionen – Soziale Sicherungssysteme

Ausführungseinrichtungen für Sozialversicherungen – *Uitvoeringsinstellingen* (UVI) – Social Insurance Administration Unit

Betriebsvereinigung für die Sozialversicherungsverwaltung – *Bedrijfsvereniging* (BV) – Industry Insurance Association

Gemeinsame Sozialversicherungsverwaltung – *Gemeenschappelijk Administratiekantoor* (GAK) – Insurance Administration Office

Kollegium für die Sozialversicherungsaufsicht – *College van Toezicht Sociale Verzekeringen* (CTSV) – Social Insurance Supervisory Board

Landesinstitut für Sozialversicherungen – *Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen* (LISV) – National Social Insurance Institute

Räte für Arbeits- und Sozialversicherungsfragen – *Raden van Arbeid* (RvA) – Councils of Labour

(Soziale) Krankenkassen – *Ziekenfondsen* – Health Cost Funds

Sozialversicherungsrat – *Sociale Verzekeringsraad* (SVR) – Social Insurance Council

Zeitlich befristetes Institut für Koordination und Abstimmung von Arbeitnehmer-Sozialversicherungen – *Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming* (TICA) – Temporary Institute for Coordination and Planning of Social Insurances

Institutionen – Arbeitsmarkt

Arbeitsamt – *Arbeidsbureau* – Public Employment Office

Arbeitsförderungsdienst – *Arbeidsvoorziening* – Public Employment Service

Arbeitsmarktbeirat (innerhalb der SER) – *Raad voor de Arbeidsmarkt* – Labour Market Council

Organisation für Strategische Arbeitsmarktpolitik (Forschungsorganisation) – *Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktbeleid* (OSA) – Organization for Strategic Labour Market Policy

Regionaler Arbeitsförderungsausschuß (tripartisch) – *Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening* (RBA) – Regional Employment Board

Zeitarbeitsvermittlung – *Uitzendbureau* (Randstad) – Temporary Work Agency

Zentralausschuß für Arbeitsförderung (tripartistisch) – *Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening* (CBA) – Central Employment Board

Institutionen – Übrige

Amsterdamer Appellhof – *Amsterdamse Gerechtshof* – Amsterdam Court of Appeal

Oberster Gerichtshof – *Hoge Raad* – Supreme Court

Paritätische Ausschüsse für bestimmte Industriezweige – *Bedrijfsschappen* – Industry Boards

Rechnungshof – *Algemene Rekenkamer* – Public Audit Office

Ministerien

Finanzministerium – *Ministerie van Financiën* – Ministry of Finance

Gesundheitsministerium – *Ministerie van Volksgezondheid* – Ministry of Health

Innenministerium – *Ministerie van Binnenlandse Zaken* (BZ) – Ministry of Interior

Ministerium für Kultur, Rekreation und Sozialarbeit – *Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijke Werk* (CRM) – Ministry of Culture, Recreation and Social Work

Ministerium für Soziales – *Ministerie van Sociale Zaken* (SZ, vor 1981) – Ministry of Social Affairs

Ministerium für Arbeit und Soziales – *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (SZW, seit 1981) – Ministry of Social Affairs and Employment

Ministerium für Unterricht, Kultur und Wissenschaft – *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* (OCW) – Ministry of Education

Ministerium für Wohnungsbau – *Ministerie van Volkshuisvesting* – Ministry of Housing

Wirtschaftsministerium – *Ministerie van Economische Zaken* (EZ) – Ministry of Economic Affairs

Begriffe

Gesetzlicher Mindestlohn – *Wettelijk minimumloon* (WML, 1969) – Statutory minimum wage

Tarifvertrag – *Collectieve arbeidsovereenkomst* (CAO) – Collective agreement

Vorruhestandsregelung – *Vervroegde Uittreding* (VUT) – Early retirement

Abkommen

Abkommen von Wassenaar (bipartistisch, 1982) – *Akkoord van Wassenaar* – Accord of Wassenaar

Flexibilität und Sicherheit (bipartistisch, 1996) – *Flexibiliteit en Zekerheid* – Flexibility and Security

Gemeinschaftlicher Orientierungsrahmen (tripartistisches, 1989) – *Gemeenschappelijk Beleidskader* – Common Policy Orientation

Konvergenz und Konzertierungswirtschaft (Empfehlung des SER von 1992) – *Convergentie en Overlegconomie* – Convergence and Concertation Economy

Neuer Kurs (bipartistisch, 1993) – *Nieuwe Koers* – New Course

Pazifizierung von 1917 (Abkommen über Gleichberechtigung und Versorgung des öffentlichen und privaten Unterrichts aus staatlichen Mitteln) – *Pacificatie van 1917* – Accommodation of 1917

Gesetze

Allgemeine Altersgrundversicherung – *Algemene Ouderdomswet* (AOW, 1956) – General Old Age Pensions Act

Allgemeines Erwerbsunfähigkeitsgesetz (auch für Selbständige, öffentlich Bedienstete und von Geburt an Erwerbsunfähige) – *Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen* (WAOZ, 1976) – General Disability Act

Allgemeines Hinterbliebenengesetz – *Algemene Nabestaandenwet* (ANW, 1996) – Survivors Dependents Act

Allgemeines Kindergeldgesetz – *Algemene Kinderbijslagwet* (AKW, 1963) – General Children Allowance Act

Allgemeines Witwen- und Waisengesetz – *Algemene Weduwen- en Wezenwet* (AWW, 1958) – General Widows and Orphans Act

Arbeitsförderungsgesetz – *Arbeidsvoorzieningenwet* (AVW, 1991, überarbeitet 1996) – Employment Service Act

Arbeitsgesetz – *Arbeidswet* (1919, geändert 1996) – Labour Act

Arbeitslosenhilfegesetz – *Wet op de Werkloosheidsvoorziening* (WWV, 1964) – Unemployment Relief Act

Arbeitslosenversicherungsgesetz – *Werkloosheidswet* (WW, 1949, geändert 1987) – Unemployment Insurance Act

Arbeitsunfähigkeitsgesetz – *Arbeidsongeschiktheidswet* (1919) – Disability Act

Arbeitsunfallgesetz – *Ongevallenwet* (1901) – Industrial Injuries Act

- Arbeitsvermittlungsgesetz – *Wet op de Arbeidsbemiddeling* (1930) – Labour Exchange Act
- Arbeitszeitgesetz – *Arbeidstijdenwet* (ATW, 1996) – Working Time Act
- Armenhilfegesetz – *Armenwet* (1854, 1912) – Poor Law
- Außerordentliche Verordnung zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen – *Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen* (BBA, 1945) – Extraordinary Decree on Labour Relations
- Betriebsrätegesetz – *Wet op de Ondernemingsraden* (WOR, 1971, 1979) – Works Councils Act
- Bürgerliches Gesetzbuch – *Burgerlijk Wetboek* (BW) – Civil Code
- Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz für Arbeitnehmer – *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO, 1967) – Disability Insurance Act
- Gesetz zur Organisation der Sozialversicherung – *Organisatiewet Sociale Verzekeringen* (OSV, 1953) – Organization of Social Security Act
- (neues) Gesetz zur Organisation der Sozialversicherung – *(nieuwe) Organisatiewet Sociale Verzekeringen* (nOSV, 1997) – New Organization of the Social Security Act
- Gesetz über garantierte Arbeitsplätze für Jugendliche – *Jeugdwerkgarantieplan* (JWG, 1992) – Youth Work Guarantee Plan
- Gesetz zur Kopplung von Sozialleistungen an die Lohnentwicklung – *Wet Aanpassingsmechanismen* (WAM, 1980) – Linking Act
- Gesetz zur Koppelung von Sozialleistungen an die Lohnentwicklung mit Abweichmöglichkeit – *Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid* (WKA, 1992) – Conditional Linking Act
- Gesetz über Prämien differenzierung und Marktwirkung bei Arbeitsunfähigkeitsversicherungen – *Wet Premiedifferentiatie en Marktwerking bij de Arbeidsongeschiktheidsregelingen* (PEMBA, 1998) – Premium Differentiation and Market Influence in Disability Insurance Act
- Gesetz zur Abschaffung der Malus-Regelung und zur Reintegrationsförderung – *Wet tot Afschaffing van de Malus en Bevordering van Reintegratie* (AMBER, 1996) – Penalty Abolition and Reintegration Policy Promotion Act
- Gesetz zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Annullierung von Tarifverträgen – *Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van Collectieve Arbeidsovereenkomsten* (WAVV, 1937) – Extension and Nullification of Collective Agreements Act
- Gesetz zur Erweiterung der Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall – *Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte* (WULBZ, 1996) – Extension of Wage Payment in Case of Sickness Act

Gesetz zur Förderung der Reintegration der Arbeitssuchenden – *Wet Inschakeling Werkzoekenden* (WIW, 1998) – Reintegration of Welfare into Work Act

Gesetz zur Reduzierung der Lohnsteuer und Sozialabgaben – *Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting en Premies Volksverzekering* (1996) – Reduction of Wage Taxes and Social Premiums Act

Gesetz zur Verminderung der Inanspruchnahme von Arbeitsunfähigkeitsrenten – *Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen* (TBA 1993) – Reduction of Appeal on Disability Insurance Act

Gesetz zur Verminderung der Inanspruchnahme von Krankenurlaub – *Wet Terugdringing Ziekteverzuim* (TZ, 1992) – Reduction of Use of Sickness Leave Act

Gesetz zur Verminderung des Arbeitsunfähigkeitsaufkommens – *Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolumen* (TAV, 1992) – Reduction of the Number of Disablement Benefit Claimants Act

Krankengeldgesetz – *Ziekwet* (ZW, 1913, 1930, 1994) – Sickness Act

Lohngesetz – *Loonwet* (1970, 1988) – Wage Act

Neues Arbeitslosenversicherungsgesetz – *Nieuwe Werkloosheidswet* (NWW, 1987) – New Unemployment Act

Rahmengesetz für die industrielle Ordnung – *Wet op de Bedrijfsorganisatie* (1950) – Industrial Organization Act

Sozialhilfegesetz – *Algemene Bijstandswet* (ABW, 1965) – General Social Assistance Act

Tarifgesetz – *Wet van de Collectieve Arbeidsovereenkomst* (WCAO, 1927) – Collective Agreement Act

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)
The Development of Large Technical Systems
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

Games in Hierarchies and Networks

Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

Institutionalisierung der Forschungspolitik

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993 297 Seiten

Susanne Lütz

Steuerung industrieller Forschungskooperation

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

Industrieforschung und Forschungspolitik

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung

Ein Verbandssystem unter Streß
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems
1995 415 Seiten

Uwe Schimank

Hochschulforschung im Schatten der Lehre

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 375 Seiten

Dietmar Braun

Die politische Steuerung der Wissenschaft

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«

1997 450 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich

1997 248 Seiten

Jürgen Wasem

Vom staatlichen zum kassenärztlichen System

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland

1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998 272 Seiten