

Schmid, Günther

**Working Paper**

## Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland

WZB Discussion Paper, No. FS I 96-206

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1996) : Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, WZB Discussion Paper, No. FS I 96-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43916>

**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.*

**discussion paper**

**WZB**

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN  
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH  
CENTER BERLIN

FS I 96 - 206

**Beschäftigungswunder Niederlande?**

Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme  
in den Niederlanden und in Deutschland

Günther Schmid

unter Mitarbeit von Maja Helmer

Dezember 1996  
ISSN Nr. 1011-9523

**Research Area:  
Labour Market and  
Employment**

**Forschungsschwerpunkt:  
Arbeitsmarkt und  
Beschäftigung**

**Research Unit:  
Labour Market Policy and  
Employment**

**Abteilung:  
Arbeitsmarktpolitik und  
Beschäftigung**

## ZITIERWEISE / CITATION

Günther Schmid

### **Beschäftigungswunder Niederlande**

Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme  
in den Niederlanden und in Deutschland

Discussion Paper FS I 96 - 206

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1996

#### **Forschungsschwerpunkt:**

Arbeitsmarkt und  
Beschäftigung

#### **Research Area:**

Labour Market and  
Employment

#### **Abteilung:**

Arbeitsmarktpolitik und  
Beschäftigung

#### **Research Unit:**

Labour Market Policy and  
Employment

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung**  
**Reichpietschufer 50**  
D-10785 Berlin

## **Abstract**

In the 1980s, the Netherlands had one of the highest unemployment rates in the European Community, Germany one of the lowest. Today, the reverse is true. Is there a Dutch employment miracle? If so, how can it be explained? This essay is an attempt to answer these questions in seven steps. Beginning with the development of an analytical framework within which employment systems are compared, the author measures the performance of the two labour markets and economies, paying particular attention to the role of labour market policy in the process of adapting to structural change. It is shown that the Netherlands has an interesting new configuration in which the advantages of competitive and coordinated capitalism are combined with a modernised form of the welfare state. A key shortcoming of both employment systems remains the hitherto highly passive character of employment redistribution. Transitional labour markets would be a more appropriate strategy for redistributing employment in order to link long-term social needs and economic efficiency. On the whole, however, developments in the Netherlands point much more clearly than those in Germany to a path along which the European model could move.

## **Zusammenfassung**

In den achtziger Jahren war die Arbeitslosenquote in den Niederlanden noch eine der höchsten in der Europäischen Gemeinschaft, und Deutschland hatte eine der niedrigsten Quoten. Heute ist es umgekehrt. Gibt es ein niederländisches Beschäftigungswunder und wie ist es zu erklären? Der folgende Essay versucht, diese Frage in sieben Schritten zu beantworten. Nach der Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens zum Vergleich von Beschäftigungssystemen wird die Performanz der beiden Arbeitsmärkte und Volkswirtschaften gemessen. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Anpassungsprozeß an den Strukturwandel. Der bewertende Vergleich der Beschäftigungssysteme ergibt, daß sich in den Niederlanden eine interessante neue Konfiguration herausbildet, in der die Vorteile des Konkurrenz- und Konkordanzkapitalismus mit einer modernisierten Form des Wohlfahrtsstaats verknüpft werden. Ein zentrales Defizit beider Beschäftigungssysteme bleibt der bisher stark passive Charakter der Arbeitsumverteilung. Übergangsarbeitsmärkte wären eine geeignetere Strategie der Arbeitsumverteilung, um langfristig soziale Belange mit wirtschaftlicher Effizienz zu verbinden. Insgesamt zeigt die Entwicklung in den Niederlanden jedoch deutlicher als in Deutschland in eine Richtung, in die sich das Modell Europa bewegen könnte.

## Inhaltsverzeichnis

1	Beschäftigungssysteme im Modernisierungsprozeß.....	2
2	Performanz des deutschen und niederländischen Arbeitsmarkts.....	7
3	Gesamtwirtschaftliche Performanz des deutschen und niederländischen Beschäftigungssystems.....	14
4	Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und in den Niederlanden.....	19
5	Beschäftigungssysteme im Vergleich.....	24
6	Übergangsarbeitsmärkte als Strategie produktiver Arbeitsumverteilung.....	32
7	Zusammenfassung.....	34
	Literaturverzeichnis.....	37

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland und in den Niederlanden.....	9
Tabelle 2:	Dekomposition des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (BIP/WB) in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration (1994 und in ECU).....	16
Tabelle 3:	Dekomposition des Wirtschaftswachstums in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration (1983-94).....	17
Tabelle 4:	Ausgaben (in % BIP) und Teilnehmer (in % Erwerbspersonen) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 1992 und 1995.....	21

## **Schaubilderverzeichnis**

Schaubild 1:	Arbeitslosenquoten in Deutschland und in den Niederlanden.....	8
Schaubild 2:	Jährlicher Anstieg der Lohnstückkosten in %.....	9
Schaubild 3:	Teilzeitquoten in Deutschland und in den Niederlanden.....	11
Schaubild 4:	Erwerbsquoten in Deutschland und in den Niederlanden.....	12
Schaubild 5:	Breite Arbeitslosenquoten in Deutschland und in den Niederlanden.....	15
Schaubild 6:	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und in den Niederlanden.....	19
Schaubild 7:	Arbeitslosenquoten und Haushaltsdefizit in Deutschland und in den Niederlanden.....	25
Schaubild 8:	Entwicklung des Lohnkeils in Deutschland und in den Niederlanden.....	30

# **Beschäftigungswunder Niederlande?**

## **Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland<sup>1</sup>**

Die Niederlande finden zunehmend Bewunderung. Dafür gibt es viele gute Gründe. Doch der Grund, der uns hier beschäftigt, sind die jüngsten Erfolge auf dem Arbeitsmarkt. In den achtziger Jahren war die Arbeitslosenquote in den Niederlanden noch eine der höchsten in der Europäischen Gemeinschaft, und Deutschland hatte eine der niedrigsten Quoten. Heute ist es umgekehrt. Woran liegt das? Gibt es so etwas wie ein niederländisches Beschäftigungswunder? Welchen Beitrag hat dazu die Arbeitsmarktpolitik geleistet? Können wir von den Niederlanden lernen oder hat das einstmals gelobte deutsche Modell noch einigen Charme?

Der folgende Versuch, diese Fragen zu beantworten, erfolgt in sieben Schritten. Zunächst charakterisieren wir die Probleme, die sich den modernen Industriegesellschaften stellen und entwickeln einen analytischen Bezugsrahmen zum Vergleich von Beschäftigungssystemen (Kapitel 1). Danach messen wir die Performanz der beiden Arbeitsmärkte (Kapitel 2) und Volkswirtschaften (Kapitel 3) und untersuchen die Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Anpassungsprozeß an den Strukturwandel (Kapitel 4). Der bewertende Vergleich der Beschäftigungssysteme ergibt, daß sich in den Niederlanden eine interessante neue Konfiguration herausbildet, die in effektiver Weise flexible Qualitätsproduktion mit Beweglichkeit auf dem Arbeitsmarkt und sozialer Wohlfahrt verbindet (Kapitel 5). Ein zentrales Defizit beider Beschäftigungssysteme bleibt jedoch der bisher stark passive Charakter der Arbeitsumverteilung; Übergangsarbeitsmärkte wären eine geeignetere Strategie der Arbeitsumverteilung, um langfristig soziale Belange mit wirtschaftlicher Effizienz zu verbinden (Kapitel 6). Insgesamt zeigt jedoch die Entwicklung in den Niederlanden deutlicher als in Deutschland in eine Richtung, in die sich das Modell Europa bewegen könnte. (Kapitel 7).

---

<sup>1</sup> Ausgearbeiteter Vortrag anlässlich der Festkonferenz zum fünfjährigen Bestehen des Centrum voor Duitsland-Studies 1991-1996 am 25. Oktober 1996, in Nijmegen, Niederlande.  
Wir danken Jacqueline O'Reilly für ausführliche Kritik und Anregungen an einer früheren Fassung, wie auch Christoph Hilbert für seine Unterstützung bei der Berechnung der Tabellen 2 und 3. Lei Delsen sei herzlich gedankt für die Bereitstellung von Material über die Niederlande.

# 1 Beschäftigungssysteme im Modernisierungsprozeß

Die Beschäftigungssysteme der entwickelten Industriegesellschaften stehen vor einem doppelten Anpassungsproblem: Zum einen müssen sie gleichsam gegen einen schärfer wehenden Globalisierungswind steuern, zum anderen müssen sie eine weitere soziale Ausdifferenzierung und einen zunehmenden Individualisierungsdruck verarbeiten. Was genauer ist damit gemeint?

Mit den Ölpreisschocks Mitte und Ende der 70er Jahre und den darauf folgenden Rezessionen kündigten sich dramatische Veränderungen in der Weltwirtschaft und im weltpolitischen Szenario an.<sup>2</sup> Während sich die Grenzen für die Ansiedlung von Kapital und für Finanztransaktionen weiter öffnen, erlauben neue Technologien, Informationssysteme und Organisationsmethoden ein flexibles, tendenziell in Echtzeit koordiniertes Management von Aktivitäten über alle räumliche Grenzen hinweg. Eine exponentielle Zunahme grenzüberschreitender Handels-, Produktions- und Finanzbeziehungen ist die Folge. Mittlerweile hat sich in der Weltökonomie ein Netzwerk von 39.000 multinationalen Unternehmen mit ihren rund 270.000 Auslandstöchtern ausgebreitet (UNCTAD 1996). Unabhängig davon, inwieweit die Visionen transnationaler Unternehmen und virtueller Fabriken schon Realität sind oder nicht, und unabhängig davon, ob von einem einheitlichen Weltmarkt schon die Rede sein kann oder nicht, der Megatrend der **Globalisierung** ist Realität und bestimmt den weltweiten Diskurs.<sup>3</sup>

Dieser Integrationsdynamik können sich weder industrielle Akteure noch nationale Regierungen entziehen. Erfolgreiches Agieren auf den Weltmärkten setzt neue wirtschaftliche und politische Managementfähigkeiten voraus, um im international verschärften Wettbewerb zu bestehen. Je mobiler das Kapital wird, und je geringer die Unterschiede der Wettbewerbsfaktoren - etwa durch Angleichung der Infrastruktur oder der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte - , desto mehr fallen verbleibende Unterschiede zwischen den Beschäfti-

---

<sup>2</sup> Z.B. wurden zur Sicherung der Liquidität der erdölimportierenden Volkswirtschaften und zur Finanzierung der Staatshaushalte seit Anfang der siebziger Jahre zunehmend alle Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft. Die Deregulierung der Finanzmärkte beginnend in den 70er Jahren sollte die finanzpolitischen Spielräume der Regierungen angesichts der Stagflationskrise erweitern, hatte aber zur Folge, daß die nun immens anwachsende Kapitalmobilität die nationale wirtschaftspolitische Autonomie langfristig untergrub. Die Öffnung der Kapitalmärkte läßt sich an verschiedenen Indikatoren ablesen, u.a. an wachsenden privaten transnationalen Finanztransaktionen, am Verhältnis der nationalen Sparquote zum inländischen Investitionsvolumen, am Abbau der Kapitalverkehrsbeschränkungen und auch an der Interdependenz der nationalen Zinsniveaus (Garrett 1995). Zur Entwicklung der Kapitalmarktliberalisierung seit den 50er Jahren vgl. Helleiner 1989 und Strange 1986.

<sup>3</sup> Hier müssen einige ausgewählten Literaturhinweise zum Globalisierungsdiskurs genügen: Albert 1992, Altvater und Mahnkopf 1996, Crouch und Streeck 1995, Dörre 1966, Dunning 1992, Esping-Andersen 1996, Giddens 1995, Ohmae 1996, Ruigrok und van Tulder 1996, Thurow 1996.

gungsregimes ins Gewicht. Dazu gehören - nicht nur, aber auch nicht zuletzt - die Lohn- und die Lohnnebenkosten. Entweder müssen sich diese tendenziell angleichen oder durch Innovation und entsprechende Produktivitätsdifferenzen erneut Rechtfertigung gewinnen. Dem Preiswettbewerb kann sich eine Wirtschaft nur entziehen, wenn sie über eine innovative „Vorauswirtschaft“ verfügt, die auf viele weitere Unternehmen als Zulieferer und Kunden ausstrahlt (Lehner 1996:20).

Aber ein weiterer Megatrend ist zu berücksichtigen, der in der oft interessierten Standortdebatte meist unterschlagen wird: die zunehmende soziale Differenzierung, wenn nicht gar ein neuer Individualisierungsschub. Der damit verbundene Wandel der familialen und demographischen Strukturen stellen die Beschäftigungssysteme moderner Industriegesellschaften vor neue Herausforderungen, die mindestens ebenso dramatisch sind wie die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen. Zu den historischen Phasen der Zivilisierung, Rationalisierung und Differenzierung<sup>4</sup> kommt mit der Individualisierung ein neues Element der Modernisierung hinzu: Individuen verstehen sich zunehmend als Gestalter ihres eigenen, nicht-kollektiven Lebensentwurfs. In Einzelfällen hat es dieses Phänomen schon immer gegeben. Mit Beginn der siebziger Jahre ist jedoch ein deutlicher Schub in diese Richtung zu beobachten. Seither kann von einer Phase der **Individualisierung** gesprochen werden, in der eine kritische Masse individueller Einzelinteressen, nicht nur der Männer, sondern auch der Frauen und Kinder, nicht nur gegenüber Staat und Kirche, lokaler Gemeinschaft und Verwandtschaft definiert und durchgesetzt wird, sondern auch gegenüber der eigenen Familie.<sup>5</sup>

Die Folgen können nur in Stichworten angedeutet werden: Ein endogener Trend steigender Erwerbsbeteiligung der Frauen, steigende Scheidungsraten, Anstieg alleinerziehender Eltern, weiter sinkende Geburtenraten. Verstärkt wird der Individualisierungsdruck durch die demographische Entwicklung. Zwischen

---

<sup>4</sup> **Zivilisierung** betrifft den Prozeß der Kontrolle der äußeren, aber vor allem der inneren Natur des Menschen im Kontext staatlicher Gewaltmonopolisierung (Elias 1976). **Rationalisierung** bedeutet zum einen die „Entzauberung der Welt“: Nicht die zunehmende allgemeine Kenntnis der Lebensbedingungen, unter denen man steht, sondern das Wissen davon oder den Glauben daran, „daß man, wenn man *nur wollte*, ... alle Dinge - im Prinzip - durch *Berechnen beherrschen könne*“ (Weber 1992 [1917], S. 87; Rationalisierung der Gesellschaft ist also der Glaube an die zunehmende intellektuelle Beherrschung von Lebensbedingungen **und** das Vertrauen oder das sich Verlassen auf entsprechendes Expertentum. Zum zweiten bedeutet Rationalisierung auch die Pluralisierung verschiedener Wertauffassungen und die wissenschaftliche Suche nach Mitteln, um sie zu ihrer praktischen Durchführung zu bringen (Weber 1992 [1917], S. 103). **Differenzierung** bezieht sich auf die Unterscheidung unterschiedlicher Handlungssphären und deren individuelle Teilhabe an mehreren Handlungsfeldern (Durkheim 1977).

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Beck 1986, Huinink 1995, van de Loo und van Reijen 1992, Miegel und Wahl 1993, Meyer 1996.

dem Lebensabschnitt der Arbeit und dem Zeitpunkt des Todes liegt eine zunehmend längere eigenständige, differenziert gestaltete Lebensphase. Individualisierung bedeutet damit auch eine Gesellschaft des langen Lebens mit zunehmenden Phasen der autonomen individuellen Gestaltung. Die Folge davon ist eine Verschiebung der Altersstruktur, die wiederum auf die Funktionsbedingungen des Arbeitsmarkts zurückwirkt: Wenn bisher auf 100 Menschen im Alter von 20 bis 60 Jahren - also auf die aktive Erwerbsbevölkerung - etwa 35 Rentner oder Rentnerinnen kamen, werden es bald 70 und mehr sein.<sup>6</sup>

Beides, Individualisierungsschub und längeres Leben, werfen für die Beschäftigungssysteme der modernen Industriegesellschaften vor allem zwei Probleme auf: Erstens kann das bisherige Vollbeschäftigungskonzept nicht mehr aufrechterhalten werden: Arbeit für alle<sup>7</sup>, acht Stunden am Tag, fünf Tage in der Woche, 46 bis 48 Wochen im Jahr, 40 bis 50 Jahre im Leben, ist weder zeitgemäß noch realisierbar. Zweitens wird der wachsende Ruhestand, genauer das von Erwerbsarbeit entlastete Alter, zur Belastung der sozialen Sicherung. Die Altersversorgung kann nicht mehr überwiegend durch Erwerbsarbeit (sprich Beiträge und Lohnsteuern) finanziert werden; andere Finanzierungs- oder Unterhaltsquellen müssen institutionalisiert werden.

Auf diese Megatrends haben sich Beschäftigungssysteme einzustellen, und die derzeitige Massenarbeitslosigkeit kann als Ausdruck der mangelnden Anpassungsfähigkeit an diese Trends verstanden werden. Aber was macht Anpassungsfähigkeit aus? Dieser typischen Frage von Systemvergleichen wollen wir uns im folgenden zuwenden.

Unter **Beschäftigungssystemen** verstehen wir hier das Ensemble von Institutionen und darauf einwirkenden Politiken, die das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung simultan determinieren.<sup>8</sup> Institutionen wirken dabei wie Filter, die bestimmte Reaktionen auf externe Schocks oder Herausforderungen nahelegen und andere (theoretisch mögliche) weitgehend ausschließen.<sup>9</sup> Beschäftigungssysteme wiederum sind durch die Interaktion zweier Subsysteme gekennzeichnet: das Produktionssystem und das Arbeitssystem. Im **Produktionssystem** werden Entscheidungen über die Produktion gefällt. Diese Entscheidungen hängen von Zinsen und Wechselkursen, technologischen Innovationen, effektiver Nachfrage und Kosten der Produktionsfaktoren

---

<sup>6</sup> Vgl. u.a. Baltés und Mantada 1996, Deutsche Gesellschaft der Vereinten Nationen 1994, Enquete Kommission 1994, Harrison 1994, Hof 1993, Klose 1996.

<sup>7</sup> Ideologisch freilich beschränkt auf die- meist männlichen - Haushaltsvorstände der Familie.

<sup>8</sup> Vgl. dazu ausführlicher Schmid 1997.

<sup>9</sup> Zur Bedeutung von Institutionen vgl. u.a. Garrett und Lange 1995; North 1991; Schmid et al. 1992; Schmid 1994.

ab. Die Veränderung dieser Größen wird von Akteuren bestimmt, die ihre Entscheidungen wiederum im Rahmen institutioneller Spielregeln treffen: von der Notenbank, von (schumpeterischen) Unternehmern, von privaten oder öffentlichen Haushalten und von Interessenvertretern oder Exekutiven. Arbeitslosigkeit kann unter diesem Blickwinkel als Resultat unterlassener oder im Wettbewerb schlecht platzierter Produktion verstanden werden.

Aus diesem Blickwinkel läßt sich der säkulare Trendanstieg der Arbeitslosigkeit recht gut erklären. In den siebziger und achtziger Jahren halbierten sich die Wachstumsraten fast aller Industrieländer mit Ausnahme Japans. Branchen mit den höchsten Produktivitätssteigerungen sind nicht mehr, wie in den fünfziger und sechziger Jahren, die Wachstumsträger der Beschäftigung. Im Gegenteil. Auf Grund von Sättigungsgrenzen sinkt in vielen bislang beschäftigungstragenden Branchen die Preiselastizität der Nachfrage. Dies hat zur Folge, daß sich Erweiterungsinvestitionen zur Bedienung größerer Märkte nicht lohnen und deshalb massiv Beschäftigung abgebaut wird. Der internationale Preiswettbewerb verschärft diese Situation, und ein beschäftigungstragender langer Konjunkturzyklus auf der Basis der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ist noch nicht in Sicht.<sup>10</sup>

Warum jedoch die dramatische relative Verschlechterung Europas gegenüber Wettbewerbern, die dem gleichen Trend unterliegen? Da sich die quantitativen Wachstumsraten zwischen USA und Europa kaum unterscheiden, kann hier des Pudels Kern nicht liegen. Es gibt aber Anhaltspunkte dafür, daß Europa ein qualitatives Wachstumsproblem hat. Die europäischen Produktionsregimes scheinen weniger innovativ zu sein als das amerikanische. Jedenfalls hinkt Europa in einigen neuen Wachstumsfeldern hinterher.<sup>11</sup> Darüber hinaus gibt es Anhaltspunkte von Koordinationsdefiziten in der Geld- und Finanzpolitik. Geldkapitalanlagen lohnen sich nach wie vor mehr als Realinvestitionen, und der Faktor Arbeit wird gegenüber Konsum und Vermögen zu hoch belastet.<sup>12</sup> Wir werden auf diese Seite der Beschäftigungsregimes nicht weiter eingehen können. Diese knappen Andeutungen waren jedoch angebracht, weil derzeit die Tendenz besteht, den Sündenbock für die europäische Beschäftigungsmisere nur im Arbeitsmarkt zu suchen.

Wenden wir uns nun der anderen Seite von Beschäftigungsregimes zu, denn den Entscheidungen über Produktion folgen nicht notwendigerweise Ent-

---

<sup>10</sup> Vgl. Appelbaum und Schettkat 1993; etwas optimistischer Freeman und Soete 1994.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. OECD 1994; Freeman und Soete 1994; Lehner 1996.

<sup>12</sup> Vgl. u.a. Dornbusch 1994; European Commission 1993.

scheidungen über Beschäftigung. Diese Entscheidungen werden auf dem Arbeitsmarkt getroffen. Die Spielregeln und Anreize, die zu Beschäftigungsentscheidungen führen, wollen wir als **Arbeitsmarktsystem** bezeichnen. Arbeitslosigkeit kann unter diesem Blickwinkel als Resultat von unterlassener oder schlecht platzierter Beschäftigung verstanden werden. Bei solchen Entscheidungen spielen mindestens vier Institutionen eine Rolle, die ihrerseits interagieren:

- Erstens das private **Haushaltssystem**, das Alternativen zur marktförmigen Beschäftigung bietet, kulturelle Werte der Einstellung zur Arbeit sozialisiert und Restriktionen des zeitlichen Angebots für marktförmige Arbeit enthält;
- zweitens das **System der industriellen Beziehungen**, in dem die konfligierenden Interessen der Arbeitsmarktakteure aufeinandertreffen und dessen Spielregeln und Machtverhältnisse vor allem das Niveau und die Struktur der Löhne bestimmen;
- drittens das **Bildungssystem**, das allgemeines Wissen, Lernfähigkeit und berufliche Qualifikationen produziert und die Grenzen beruflicher Mobilität und Flexibilität bestimmt;
- viertens das **System der sozialen Sicherung**, das gleich in mehrfacher Hinsicht auf Beschäftigungsentscheidungen einwirkt: a) über den Staat als Arbeitgeber, der in sozialen Feldern alternative Beschäftigung außerhalb des Marktes anbieten kann; b) über das weitgehend staatlich regulierte System der Lohnersatzleistungen, das Alternativen zum marktförmigen Einkommen in Risikofällen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) anbietet; c) über Regulierung der Arbeitsverträge wie Kündigungsschutz, befristete Arbeitsverträge und Arbeitszeitregeln.

**Arbeitsmarktpolitik** kann über alle vier institutionellen Kanäle Einfluß auf Beschäftigungsentscheidungen nehmen: durch systematische Information und Beratung (Arbeitsvermittlung); durch Lohnsubventionen; durch Beseitigung von Qualifikationsdefiziten; durch öffentliche Beschäftigungsbrücken oder durch die Veränderung von Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen, und schließlich durch Deregulierung oder Reregulierung von Arbeitsverträgen.

Beschäftigungssysteme sind also sehr komplexe institutionelle Arrangements. Sie verbieten eindimensionale Faktortheorien der Arbeitslosigkeit, sind jedoch gleichwohl keine beliebigen Konglomerate möglicher institutioneller Faktoren. Sie bilden in der Regel einen konsistenten funktionellen Zusammenhang, in anderen Worten eine **beschäftigungspolitische Konfiguration**, die

historisch gewachsen und regional wie national geprägt ist. Es scheint dabei so etwas wie eine institutionelle Hegemonie zu geben, die diesen Zusammenhalt in den tausendfachen alltäglichen Interaktionen der Gesellschaftsmitglieder gewährleistet.

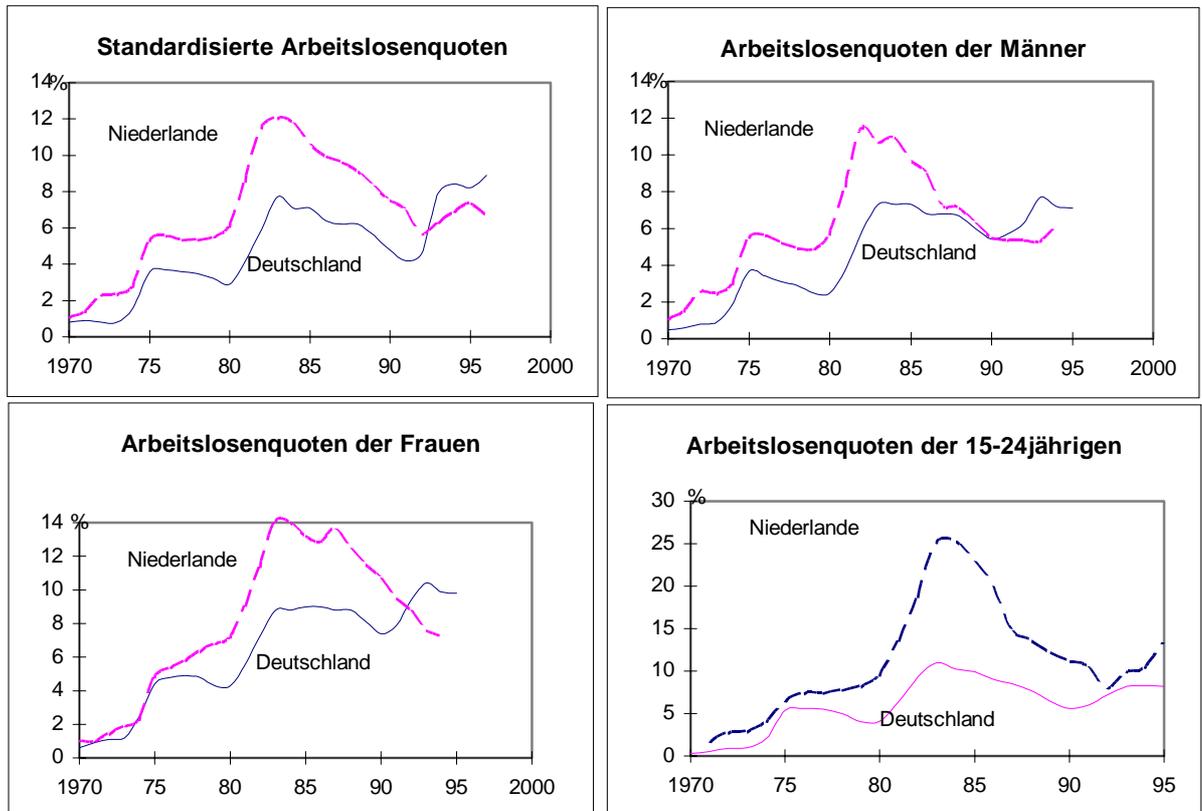
Man spricht beispielsweise vom **Konkurrenzkapitalismus** und meint damit das Vorherrschen von Marktmechanismen bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen beispielsweise in den USA; oder vom **Konkordanzkapitalismus** und meint damit das enge Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen beispielsweise in Japan; oder vom **Wohlfahrtskapitalismus** und meint damit die große Bedeutung sozialer Sicherungssysteme bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen in den meisten europäischen Staaten. Nach dem Ende des Wettbewerbs zwischen Kapitalismus und Sozialismus folgt nun ein Wettbewerb zwischen diesen kapitalistischen Systemen.

Dabei gibt es innerhalb der Europäischen Union erhebliche Unterschiede. Angesichts des Wettbewerbs der Regimes treten diese nicht nur deutlicher hervor, sondern sind auch für die Frage von Interesse, ob sich aus diesem Wettbewerb schließlich ein eigenständiges, neues und erfolgreiches Modell Europa herauschälen wird. Wird es sich mehr in Richtung der Niederlande oder mehr in Richtung Deutschlands entwickeln? Oder normativ gewendet: Was spricht mehr für die eine, was für die andere Richtung? Wenden wir uns zunächst der Empirie zu und fragen, wie die beiden Beschäftigungssysteme auf die angeführten Megatrends reagiert haben.

## 2 Performanz des deutschen und niederländischen Arbeitsmarkts

Beginnen wir mit ein paar einfachen Leistungsindikatoren des Arbeitsmarkts. Den naheliegendsten Indikator, die **Arbeitslosenquote**, hatten wir eingangs schon genannt. 1970 starteten beide Länder bei einem Niveau von etwa einem Prozent, ein Zustand von Vollbeschäftigung, von dem man heute nicht einmal zu träumen wagt. Danach öffnet sich die Schere zuungunsten der Niederlande. Die beiden Rezessionen von 1974/5 und 1980/81 haben die Niederlande wesentlich mehr geschockt als die damalige Bundesrepublik Deutschland. Aber Mitte der 80er Jahre - also nicht erst nach der deutschen Wiedervereinigung -

**Schaubild 1: Arbeitslosenquoten in Deutschland und in den Niederlanden**



Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996

wendete sich das Blatt. Die Schere begann sich zu schließen, zunächst bei den Männern, dann auch bei den Frauen, und seit Beginn der neunziger Jahre öffnet sich die Schere zuungunsten von Deutschland.

Verbesserungen der Arbeitsmarktsituation gab es in den Niederlanden vor allem bei den Älteren und Jugendlichen, während die Arbeitslosenquoten von ethnischen Minderheiten nach wie vor hoch und über den entsprechenden Qoten in Deutschland liegen (Tabelle 1). Verschlechterungen der Arbeitsmarktsituation in Deutschland gingen überwiegend auf Kosten der Niedrigqualifizierten und Älteren. In beiden Ländern ist die Langzeitarbeitslosigkeit hoch, allerdings bei verbesserndem Trend in den Niederlanden und bei verschlechterndem Trend in Deutschland.

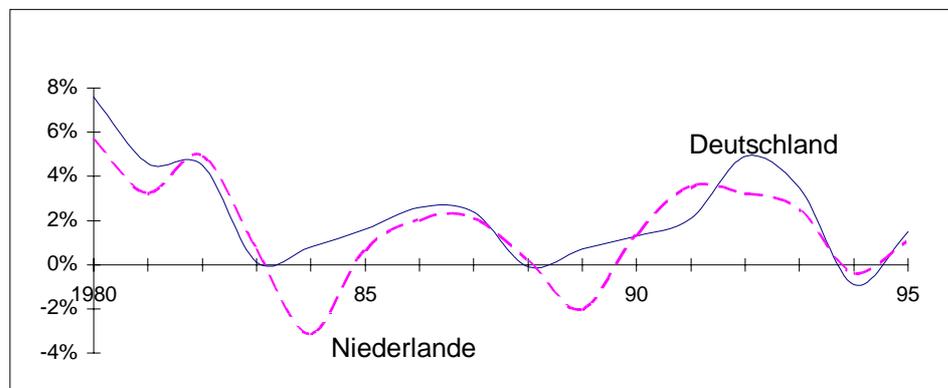
**Tabelle 1: Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland und in den Niederlanden**

	Deutschland		Niederlande	
	1983	1995	1983	1995
Arbeitslosenquoten <sup>1</sup> gesamt	7,7	8,2	12,0	6,5
> Ältere (55-64jährige)	8,9	11,6	13,4	3,0
> Jugendliche (15-24jährige)	11,0	8,5	24,9	12,8
> Frauen	8,8	9,7	14,0	9,1
> Niedrigqualifizierte <sup>2</sup>	11,9	19,7	19,8	15,7
> Ausländer <sup>3</sup>	12,3	16,6	19,3 <sup>b</sup>	18,3 <sup>a</sup>
Langzeitarbeitslose <sup>4</sup>	41,6	48,3	47,8	43,2

<sup>1</sup> standardisiert, <sup>2</sup> ohne abgeschlossene Berufsausbildung; <sup>3</sup> in den Niederlanden ethnische Minderheiten; <sup>4</sup> Anteil an allen Arbeitslosen; <sup>a</sup> = 1993, <sup>b</sup> = 1987; <sup>c</sup> = 1991  
Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996; Jahrbuch StBA Strukturanalyse

Was hat die niederländische Wende Mitte der achtziger Jahre eingeleitet? Die erste (und oft einzige) Idee, die Ökonomen in den Kopf schießt, sind die Löhne. In der Tat stiegen die **Lohnstückkosten** in den Niederlanden seit Mitte der achtziger Jahre moderater als in Deutschland. Das gilt jedoch nicht durchgängig und weniger eindeutig in den neunziger Jahren.

**Schaubild 2: Jährlicher Anstieg der Lohnstückkosten in %**



Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996.

Der Schlüssel des niederländischen Beschäftigungswunders kann also nicht allein in der Lohnpolitik liegen. Gibt es Unterschiede in den Lohnstrukturen? In beiden Ländern sind die Lohndifferenzen vergleichsweise gering und haben sich auch kaum verändert. In Deutschland sind allerdings die Reallöhne im Niedriglohnbereich überdurchschnittlich gestiegen. Die Folgen sind an der Streuung der Löhne im unteren Bereich erkennbar: Während das Verhältnis des mittleren (D5) zum untersten Lohndezipil (D1) in den Niederlanden praktisch konstant auf einem Niveau von 1,55 blieb, sank es in der Bundesrepublik Deutschland (West) zwischen 1983 und 1993 von 1,65 auf 1,44.<sup>13</sup> Angesichts dieser Lohnstrukturen würden neoklassische Ökonomen wieder fragen: Hat das nicht negative Konsequenzen für die **Beschäftigung**?

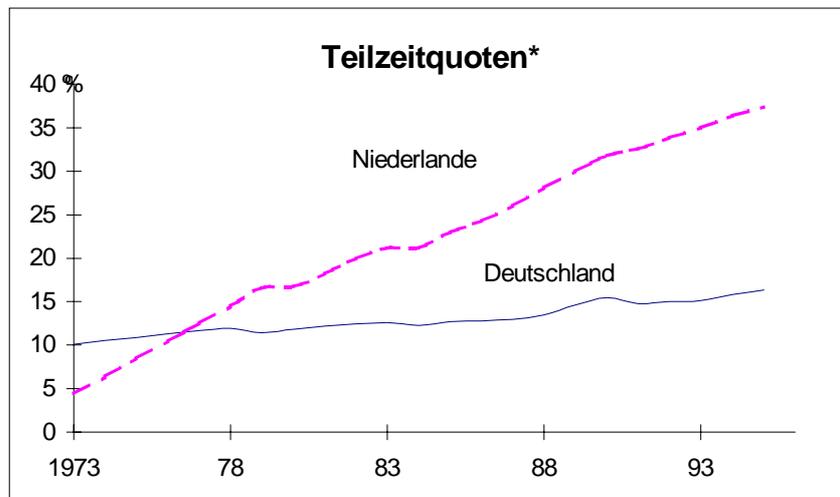
In den Niederlanden offenbar nicht, wenigstens nicht auf den ersten Blick. Von 1971 bis 1991 stieg hier die Zahl der Beschäftigten von 4,8 auf 6,5 Millionen, also um sage und schreibe 36 Prozent. Selbst in den USA war der Anstieg geringer (33 Prozent), während der Beschäftigungspegel in Westdeutschland in diesem Zeitraum gerade mal um 8 Prozent stieg (IAB 1994). Das niederländische Jobwunder spiegelt sich auch in der hohen **Beschäftigungselastizität** wider. 1974 bis 1995 brachte ein Prozent Wirtschaftswachstum in den Niederlanden durchschnittlich 0,41 Prozent Beschäftigungswachstum, in den USA 0,75, in Westdeutschland dagegen nur 0,23 Prozent.

Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Der überwiegende Teil des niederländischen Jobwunders geht auf die Schaffung von **Teilzeitarbeitsplätzen** zurück. Kein OECD-Land hat derzeit eine so hohe Teilzeitbeschäftigung wie die Niederlande. Binnen 25 Jahren, und vor allem in den achtziger Jahren, stieg die Teilzeitquote von etwa 5 auf 35 Prozent, die der Frauen sogar von 15 auf 65 Prozent. Der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung in Deutschland war wesentlich magerer und ist gerade mal bei einem Gesamtniveau von 18 Prozent angelangt, bei den Frauen bei etwa 33 Prozent und bei den Männern bei 3,3 Prozent.

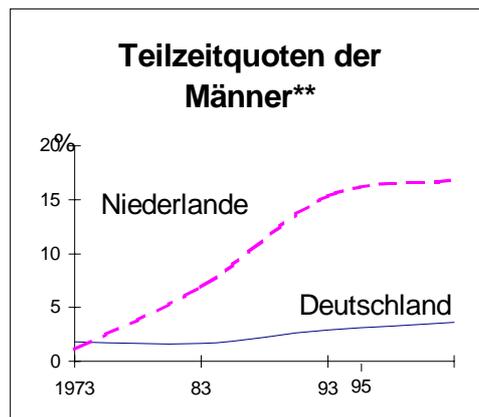
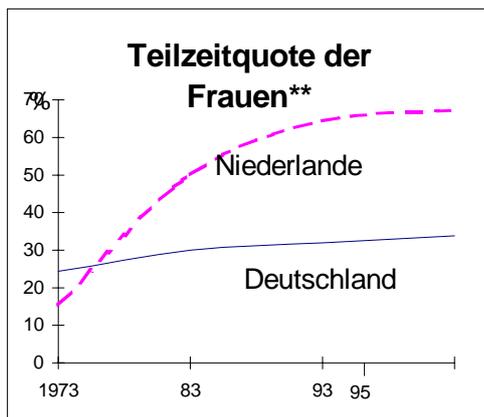
---

<sup>13</sup> Die Streuung der Löhne im unteren Bereich sank insbesondere bei den Frauen, bei den Männern nur wenig; vgl. OECD 1996b, Tab. 3.1, pp. 61-2.

**Schaubild 3: Teilzeitquoten in Deutschland und in den Niederlanden**



\*Anteil der Teilzeitbeschäftigung an Gesamtbeschäftigung

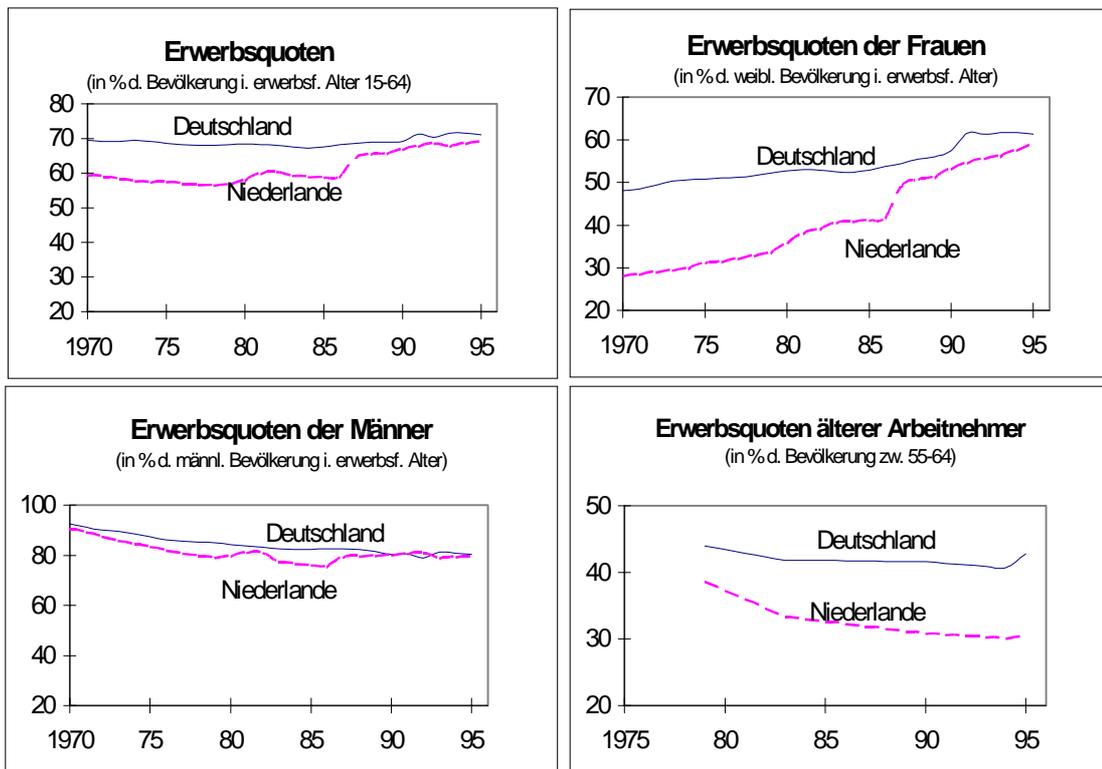


\*\*Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen/Männern an allen weiblichen bzw. männlichen Beschäftigten in %

Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996

Eine weitere aufschlußreiche Information ergibt sich aus einem Niveauvergleich von Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung. Die **Erwerbsquoten** der Männer verlaufen parallel auf fast gleichem Niveau und mit sinkendem Trend. Dagegen hatten die niederländischen Frauen gegenüber den deutschen Frauen einen drastischen Nachholbedarf, obwohl selbst die deutschen Frauen dem internationalen Trend hinterherhinken. Wie man der Statistik entnehmen kann, haben die Niederländer die Deutschen nun aufgeholt, aber noch nicht überholt. Dasselbe trifft auf die **Beschäftigungsquoten** zu.

## Schaubild 4: Erwerbsquoten in Deutschland und den Niederlanden



Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996

Vier Punkte sind am Jobwunder der Niederlande positiv hervorzuheben. Die überwiegende Zahl der Teilzeitarbeitsverhältnisse ist freiwillig und entspricht offenbar den Präferenzen der Erwerbsspersonen. Zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten verfügen über eine höhere Ausbildung, was darauf hindeutet, daß die meisten Teilzeitarbeitsplätze anspruchsvolle Arbeitsbedingungen voraussetzen. Teilzeitbeschäftigte sind in den Niederlanden auch sozial besser abgesichert als in Deutschland, da die Schwellen der Anspruchsvoraussetzung gesenkt wurden.<sup>14</sup> Schließlich sind immerhin 17 Prozent der Männer teilzeitbeschäftigt gegenüber einem EU15-Durchschnitt von nur gut 5 Prozent; das deutet auf einen ausgeprägten Gleichheitssinn in Holland, der tiefe historische Wurzeln zu haben scheint.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. dazu den Broeder 1995, S. 301, und die dort angeführte Literatur.

<sup>15</sup> Leider kann ich hier darauf nicht näher eingehen, obwohl es sehr reizvoll wäre. Zur Bestätigung dieser These kultureller Differenz mag jedoch ein aufheiterndes Zitat beitragen, das einem regierungsamtlichen Dokument entstammt, das Holland-Besucher zur Eingewöhnung in die holländische Kultur erhalten: „Great attempts were made in the Republic to create greater equality between the sexes. The contemporary fashion of seating men and women alternately at the dining table originated in the Netherlands in the seventeenth century. ... In England at that time, wife-beating was still a popular sport; but it was different in the Netherlands. ... [and] The Dutch were one of the first nations to provide commercial education for both boys and girls ... which ... was one of the main reason for their great success as a trading nation“ (Huggett 1982, 57-9).

Bedenklich stimmt dagegen der hohe Anteil geringfügiger Teilzeitbeschäftigung: 35 Prozent (43 Prozent bei den Männern und 32 Prozent bei den Frauen) der niederländischen Teilzeit-Beschäftigten arbeiten unter 10 Wochenstunden. Die entsprechenden Anteile in Deutschland betragen 29 Prozent bei den Männern und 17 Prozent bei den Frauen. Wegen der niedrigen Arbeitszeit und der daraus zu schließenden niedrigen Verdienste dürfte es bei diesen Beschäftigten zum großen Teil um Personen handeln, die ihren Lebensunterhalt aus anderen Quellen beziehen. Der Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten ist dreimal so hoch wie in der Bundesrepublik; 5,5 Prozent der Erwerbspersonen, die gegenwärtig Teilzeit arbeiten, bevorzugen eine Vollzeitstelle. Ein weiteres Bedenken betrifft die Einschränkung des arbeitsrechtlichen Schutzes geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (Delsen 1993, 1995). Das setzt zwar Unternehmen in die Lage, auf Nachfrageschwankungen mit Heuern und Feuern solcher Beschäftigungsverhältnisse zu reagieren, könnte aber den dauerhaften Übergang von Jugendlichen, rückkehrenden Frauen oder befristet Beschäftigten in den regulären Arbeitsmarkt behindern.<sup>16</sup>

Die Bewunderung des niederländischen Jobwunders wird auch dadurch gedämpft, daß das Arbeitsvolumen in den achtziger Jahren trotz steigender Beschäftigungszahl zurückging und erst 1993 wieder das Niveau von 1970 erreichte. Steigende Beschäftigungszahlen bei konstantem oder gar sinkendem Arbeitsvolumen können nur so interpretiert werden, daß eine massive Arbeitsumverteilung mit entsprechender Einkommensumverteilung stattgefunden hat. Auf die Frage, wie eine solche Arbeitsumverteilung ökonomisch zu beurteilen ist, werden wir später zurückkommen.

Teilzeitarbeit (auf neu geschaffenen Arbeitsplätzen) ist aber nur der eine Pfeiler des niederländischen Modells der Arbeitsumverteilung. Der zweite Pfeiler sind (oder waren) massive Frühverrentungen von älteren oder behinderten Erwerbspersonen. Diese haben dazu geführt, daß die Beschäftigungsquoten älterer Menschen in den Niederlanden die weltweit niedrigsten sind (siehe Schaubild 4). Werden alle Formen der Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt nebst Teilnahme in Arbeitsmarktmaßnahmen oder hoch subventionierten

---

<sup>16</sup> Deregulierung dieser Art kann allerdings auch zu einem höheren Umschlag der Beschäftigung führen und dadurch die Eingliederungschancen der wettbewerbsstärkeren Erwerbspersonen erhöhen. Die Balance läßt sich nur durch eingehende Studien der Erwerbsverläufe und Einkommensverteilung bestimmen. So fand eine jüngere Studie, daß 50 Prozent der „flexiblen Jobs“ im Jahre 1988 (befristete Arbeitsverhältnisse, Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigung) drei Jahre später in „regulärer Beschäftigung“ waren. Dagegen waren nur 4,5 Prozent der Inhaber von „regulären Jobs“ drei Jahre später in „nichtregulärer Beschäftigung“. Die in Europa höchste Teilzeitquote der Jugendlichen (25 Prozent) deutet darauf hin, daß in den Niederlanden das Einfädeln in den Arbeitsmarkt über Teilzeitjobs weit verbreitet ist (Muffels u.a. 1996).

Beschäftigungsformen zusammengerechnet, ergibt sich die sogenannte „breite Arbeitslosenquote“. Diese wird im letzten OECD-Bericht über die Niederlande auf 27,1 Prozent geschätzt, eine Größenordnung, die Dimensionen in Ostdeutschland nahe kommt. Die Strategie der Ausgliederung wurde allerdings auch in Westdeutschland verfolgt, wenn auch in moderaterer Form, und die „breite Arbeitslosenquote“ in Deutschland ist trotz der höheren Teilnehmerzahlen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vergleiche weiter unten) mit ca 22 Prozent weit geringer (siehe Schaubild 5).

Skeptiker mögen nun einwenden, daß eine solche Strategie die ökonomische Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Ob diese Skepsis berechtigt ist, wollen wir im folgenden Abschnitt prüfen.

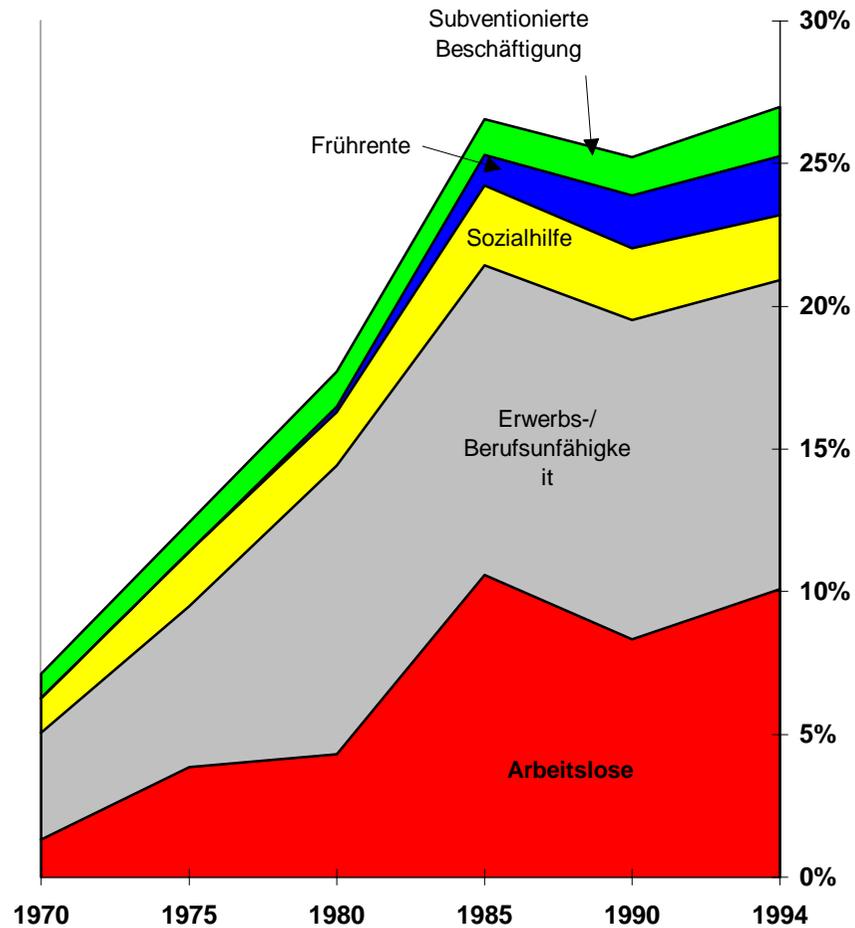
### **3 Gesamtwirtschaftliche Performanz des deutschen und niederländischen Beschäftigungssystems**

Der ökonomische Effekt der institutionellen Beschäftigungsfilter läßt sich an der Höhe und Dynamik des volkswirtschaftlichen Einkommens und am Beitrag der einzelnen Komponenten ablesen, welche die Wertschöpfung bestimmen. Dazu eignet sich die **Komponentenzerlegung** des Bruttosozialprodukts pro Kopf in die Größen der Arbeitsproduktivität, Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen und Erwerbstätigenquote. Während die Arbeitsproduktivität als Effizienzindikator für Arbeitsmärkte gelten kann, läßt sich die Arbeitszeit pro Erwerbstätigen als Indikator für den Grad der Arbeits- und Einkommensumverteilung, aber auch als Indikator für Zeitsouveränität und Flexibilität interpretieren; die Erwerbsquote wiederum dient als Indikator für den Grad der sozialen Integration.

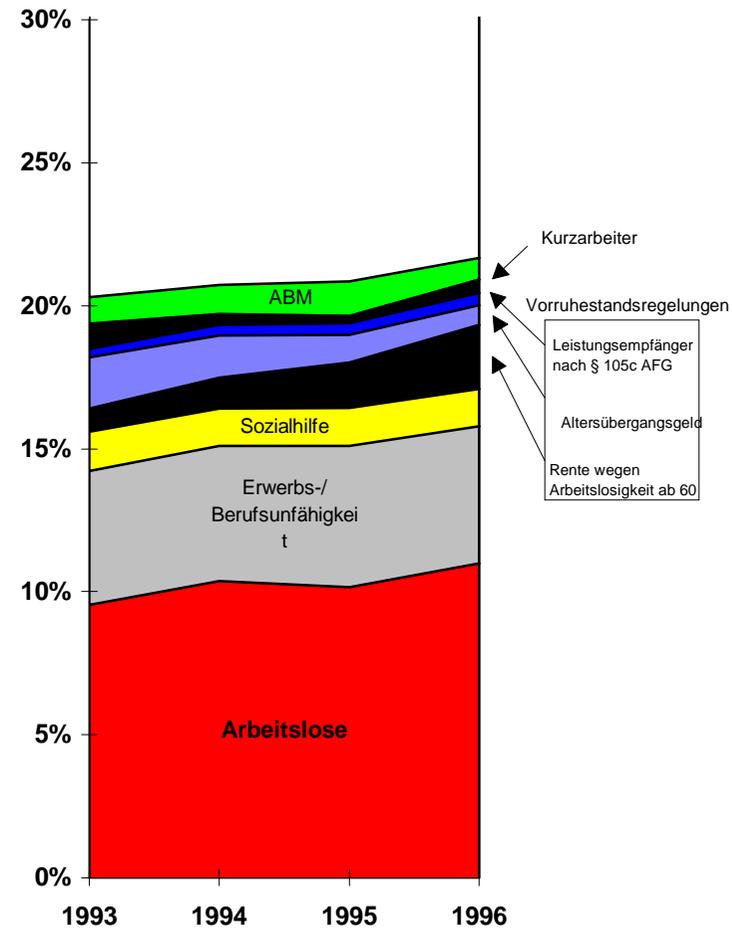
Tabelle 2 zeigt, daß die USA gemessen am Bruttoinlandprodukt pro Kopf (in Kaufkraftparität) im Jahre 1994 den höchsten Stand ökonomischer Wohlfahrt aufweist, gefolgt von Japan und Deutschland; die Niederlande schneidet unter diesen Ländern am schlechtesten ab. Ob das Volkseinkommen pro Kopf noch der rechte Maßstab für die Wohlfahrtsmessung ist, ist eine andere Frage, auf die wir am Ende zurückkommen.

## Schaubild 5: Breite Arbeitslosenquoten in Deutschland und in den Niederlanden

Niederlande: Breite Arbeitslosenquote\*



BR Deutschland: Breite Arbeitslosenquote\*



\* in % der Erwerbspersonen, Vollzeitäquivalent

Quelle: OECD LabourForce Survey Netherlands 94; StJB 96; VDR; IAB-Kurzberichte; Arbeit+Beruf 2/96; G. Schmid, 1996(b)

**Tabelle 2: Dekomposition des Bruttoinlandprodukts pro Kopf (BIP/WB) in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration (1994 und in ECU)**

	BIP/WB	=	BIP/h	*	h/E	*	E/WB
USA	19.364	=	21,09	*	1.945	*	0,47
Japan	15.735	=	16,07	*	1.898	*	0,52
D	14.933	=	21,50	*	1.575	*	0,44
NL	14.109	=	23,43	*	1.397	*	0,43

BIP = Bruttoinlandprodukt pro Kopf; WB = Wohnbevölkerung; h = effektive Arbeitsstunden im Jahr (also das Arbeitsvolumen); E = Erwerbstätige; h/E = effektive Arbeitsstunden im Jahr pro Erwerbstätigen; E/WB = Erwerbstätigenquote. Quelle: Eigene Berechnungen; BIP-Daten aus OECD 1996c (Basic Statistics, International Comparison) und Transformation der dortigen US-Dollarangaben in ECU mit dem Umrechnungsfaktor 0,759; h-Daten aus OECD 1996a (Table C, S. 190); E-Daten aus OECD 1996c (Basic Statistics, Total Civilian Employment); WB-Daten dito.

Im Hinblick auf den **Effizienzindikator**, nämlich der Stundenproduktivität, sieht die Rangordnung aber ganz anders aus. Die Niederlande und (schon mit einem Abstand) Deutschland liegen an der Spitze, dann erst folgen die USA und Japan. Auch in der Rangordnung beim Indikator der **Arbeitsumverteilung** bzw. der **Zeitsouveränität** sticht die Niederlande mit der geringsten durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen am deutlichsten hervor; darauf folgt Deutschland, während überraschenderweise die USA noch hinter Japan das Schlußlicht bilden.

Schließlich wundert es nicht mehr, daß die Rangordnung beim Indikator für den **sozialen Integrationsgrad** des Arbeitsmarkts wiederum eine andere ist. Japan weist den höchsten Integrationsgrad auf, gefolgt von den USA, während nun die Niederlande noch hinter Deutschland den geringsten Integrationsgrad aufweisen. Die Tatsache, daß die Niederlande trotz höchster Effizienz ein relativ geringes Bruttoinlandprodukt pro Kopf aufweist, läßt sich durch die Dekompositionsmethode nun leichter lokalisieren: Es ist vor allem der niedrige Beschäftigungsgrad, der aus der langjährigen Frühverrentungsstrategie folgt und auch durch die massive Schaffung von Teilzeitbeschäftigung nicht wettgemacht wurde. Wenn an der Strategie der Arbeitsumverteilung und der Verkürzung der durchschnittlichen (Lebens-) Arbeitszeit festgehalten werden soll (wofür vor allem sozialpolitische Gesichtspunkte sprechen), dann muß nach Wegen gesucht werden, das Beschäftigungsniveau wieder allgemein zu heben. In

Deutschland stellt sich das Problem ähnlich, nur mit anderer Gewichtung: hier gibt es noch Spielraum für beschäftigungswirksame Arbeitsumverteilung, aber auch der Integrationsgrad in den Arbeitsmarkt wäre zu verbessern.

Bevor wir uns jedoch voreilig vom niederländischen Modell verabschieden, soll noch kurz ein Blick auf die ökonomische Wohlfahrtsdynamik geworfen werden. Hat sich die Wachstumsdynamik der Niederlande infolge der massiven Arbeits- und Einkommensumverteilung vergleichsweise verschlechtert, wie es sowohl neoklassische Gelehrtenweisheit als auch klassischer Keynesianismus voraussagen würden? Weit gefehlt. Zerlegen wir die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts pro Kopf in den Jahren 1983-1994 ebenfalls in die Komponenten Arbeitsproduktivität, Arbeitsumverteilung und Arbeitsmarktintegration, dann zeigt sich folgendes Bild (Tabelle 3):

**Tabelle 3: Dekomposition des Wirtschaftswachstums in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration (1983-94)**

Jährliche durchschnittliche Wachstumsraten				
	$\Delta\text{BIP}/\text{WB} =$	$\Delta\text{BIP}/h +$	$\Delta h/E +$	$\Delta E/\text{WB}$
USA	2,0	0,8	0,3	0,9
Japan	3,0	3,2	- 0,9	0,7
D (West)	1,8	0,3	- 0,9	2,4
NL	2,0	0,8	- 0,8	2,1

Quelle: OECD Employment Outlook; OECD National Account, OECD Economic Outlook; Statistisches Jahrbuch; UN Demographic Yearbook; eigene Berechnungen. Wegen "Geräuschen" in den Ausgangsdaten und Rundungsfehlern durch Abbrechen von Kommastellen ergibt die Summe der Komponenten nicht immer genau den BIP/Kopf-Wert.

Die Dekomposition der Steigerung des Volkseinkommens pro Kopf in der letzten Dekade zeichnet ein erstaunliches Bild. Die Niederlande weisen diesselbe Wachstumsdynamik auf wie die USA, während Westdeutschland sogar etwas schlechter abschneidet. Nur Japan hat höhere Werte. Das vergleichsweise niedrige Wachstum in der (alten) Bundesrepublik ist vermutlich auf die enormen Transferzahlungen in die neuen Bundesländer zurückzuführen, die auf Grund der Wiedervereinigung zu erbringen waren.

Die Zusammensetzung dieses Wachstums ist jedoch höchst unterschiedlich. Knapp die Hälfte wird in den USA von der Arbeitsproduktivität und von der

Steigerung der Erwerbstätigkeit getragen. Rechnet man noch die Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen hinzu, kann das Beschäftigungsregime der USA als ein eher extensives Wachstumsregime gekennzeichnet werden. Japan ist jedoch das Hochproduktivitätsregime par excellence: Die Arbeitsproduktivität übersteigt noch das Wachstum, und nur wegen der Verkürzung der Arbeitszeit (allerdings von einem extrem hohen Niveau aus) konnte der relative Beschäftigungsgrad noch gesteigert werden.

Überraschend ist der hohe Beitrag des Integrationsfaktors in Deutschland und in den Niederlanden. Dieses Ergebnis widerspricht zunächst völlig der Erwartung, nachdem andere Indikatoren auf eine zunehmende Exklusion und auf eine geringe Beschäftigungsintensität des Wachstums hingewiesen haben. Der Widerspruch löst sich jedoch auf, wenn man die im Vergleich zum Wachstum extreme Verkürzung der Arbeitszeit pro Erwerbstätigen berücksichtigt. Diese minderte zwar das mögliche Wachstum um fast fünfzig Prozent, war aber offenbar in beiden Fällen umverteilungs- und beschäftigungswirksam. In den Niederlanden wurde dieser Effekt, wie schon dargelegt, durch Teilzeitbeschäftigung und Frühverrentungen erzielt, in der Bundesrepublik vor allem durch Verkürzung der Wocharbeitszeit und Frühverrentung.<sup>17</sup>

Wenn man davon ausgeht, daß die Politik der Frühverrentung nicht mehr weitergeführt werden kann und die Politik der Arbeitsumverteilung durch Teilzeit nur in der Bundesrepublik noch einen erheblichen Handlungsspielraum ermöglicht, dann stellt sich die Frage, welche Politik in der Lage ist, beschäftigungsintensives Wachstum zu fördern.<sup>18</sup> Dabei sei daran erinnert (siehe Kapitel 1), daß das Beschäftigungsniveau in erster Linie von Entscheidungen im Produktionsregime abhängt, also von der Geld-, Finanz- und der innovationsfördernden Strukturpolitik. Aber von den Institutionen des Arbeitsmarkts - dem privaten Haushaltssystem, dem Bildungssystem, dem System der industriellen Beziehungen, und dem System der sozialen Sicherung - hängt es ab, ob Produktionsentscheidungen auch in Beschäftigung umgesetzt werden. Arbeitsmarktpolitik ist dabei ein wichtiger intermediärer Faktor, dem katalysierende

---

<sup>17</sup> Darüber hinaus wurde das Beschäftigungswachstum in den USA weit mehr als in Deutschland und in den Niederlanden durch den Anstieg der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung getragen. Das amerikanische Beschäftigungswunder hat, in anderen Worten, weniger mit der Funktionstüchtigkeit des Beschäftigungsregimes zu tun, sondern mit der demographischen Entwicklung; 75 bis 80 Prozent des Beschäftigungswachstums wird durch den Anstieg der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter erklärt (Houseman 1995). Möglicherweise hat das sinkende Verhältnis von erwerbsfähiger Wohnbevölkerung zur Gesamtbevölkerung den USA-Arbeitsmarkt zusätzlich entlastet (1983:66,3; 1994:65,2), während dieses Verhältnis in Deutschland und in den Niederlanden leicht anstieg und gegenüber den USA wesentlich höher ist (Westdeutschland 1983: 69; 1994: 67,2; Niederlande 1983: 67,5; 1994: 68,6).

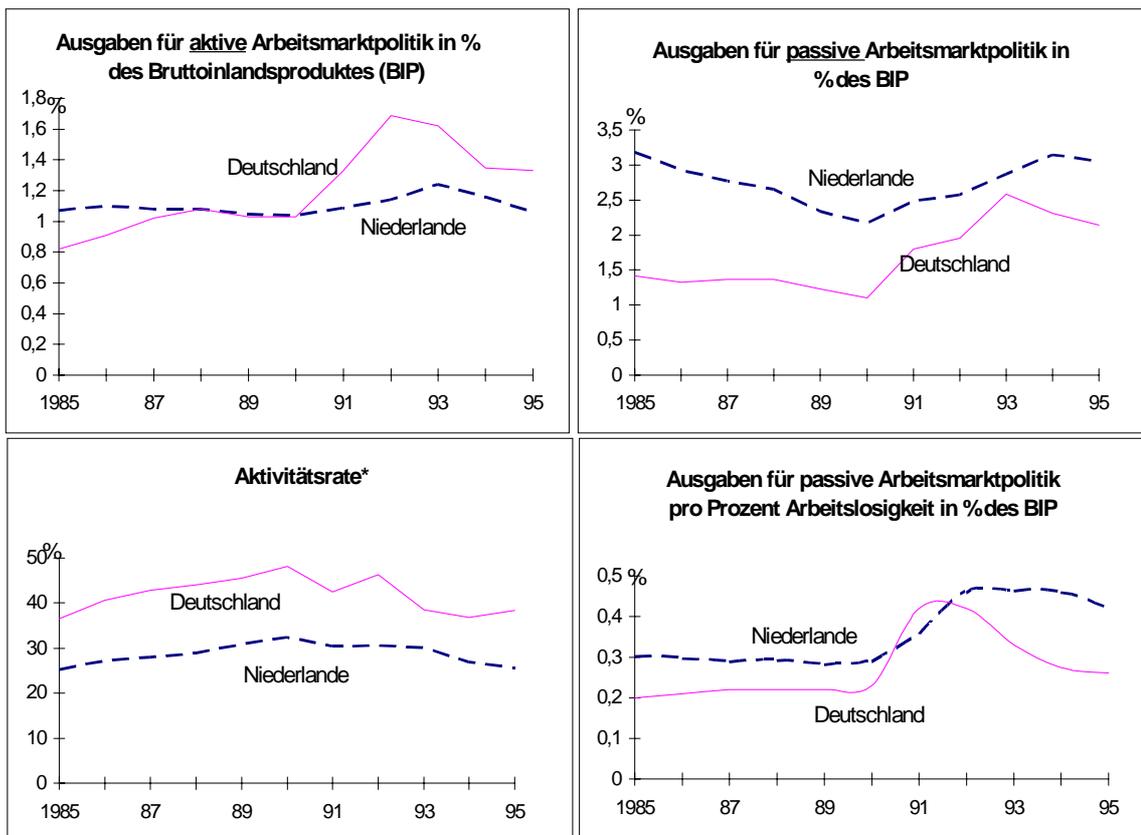
<sup>18</sup> Handlungsspielraum in den Niederlanden ergibt sich noch in der Arbeitsumverteilung zwischen Männern und Frauen, die im Saldo jedoch beschäftigungsneutral ist.

und koordinierende Funktionen für die Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Arbeitsmarktinstitutionen zukommen. Deshalb setzen wir den Performanzvergleich fort und fragen, welche Rolle die Arbeitsmarktpolitik in den Beschäftigungssystemen der Niederlande und Deutschland spielt.

#### 4 Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und in den Niederlanden

Trotz geringerer Arbeitslosigkeit gaben die Niederlande 1995 gemessen am Bruttoinlandprodukt mehr für **passive Arbeitsmarktpolitik** aus als Deutschland; das gilt absolut wie relativ! Während die Niederlande gut drei Prozent des Bruttoinlandprodukts für den Lebensunterhalt von Arbeitslosen aufwenden, sind es in Deutschland „nur“ gut zwei Prozent. In anderen Worten: Für eine arbeitslose Person zahlt die Niederlande im Durchschnitt 19.329 ECU pro Jahr, in Deutschland sind es „nur“ 12.057 ECU (Schaubild 6).

**Schaubild 6: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und in den Niederlanden**



\* Aktivitätsrate = Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Quelle: OECD Employment Outlook, July 1996.

Die soziale Sicherung von Arbeitslosen ist in den Niederlanden also wesentlich großzügiger als in Deutschland. Dies läßt sich auch an den Lohnersatzraten ablesen. Die Lohnersatzrate (vor Steuern) im ersten Monat der Arbeitslosigkeit beträgt in den Niederlanden für eine einzelstehende und durchschnittlich verdienende Person 70 Prozent, in Deutschland 37 Prozent. Die Nettolohnersatzrate (nach Steuern plus Transferleistungen) ist im Falle eines verheirateten Ehepaares ohne Kinder 77 Prozent, in Deutschland 60 Prozent; die entsprechenden Werte bei einem verheirateten Ehepaar mit zwei Kindern sind 84 bzw. 78 Prozent. Auch die maximale Versicherungsdauer - sie gilt meist nur für langjährig ältere Beschäftigte - ist mit 54 Monaten in den Niederlanden wesentlich länger als mit 32 Monaten in Deutschland. Nach Ablauf der Versicherungsansprüche tritt eine bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosen- oder Sozialhilfe in Kraft. Im Falle einer 60 Monate arbeitslosen Person, die anspruchsberechtigt und verheiratet ist sowie zwei Kinder hat, beträgt die Nettolohnersatzrate in den Niederlanden immerhin noch 80 Prozent, in Deutschland 71 Prozent; bei gering Verdienenden sind diese Werte noch höher.<sup>19</sup>

Dagegen ist die **aktive Arbeitsmarktpolitik** in Deutschland ausgeprägter als in den Niederlanden. Deutschland gab 1995 für Maßnahmen der Arbeitsförderung insgesamt 1,33 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus, die Niederlande „nur“ 1,06 Prozent. Die Aktivität ist in Deutschland allerdings noch durch die besondere Lage in Ostdeutschland verzerrt, wo noch überdurchschnittlich viele Maßnahmen gefördert werden, da es zur hohen Arbeitslosigkeit kaum eine andere Alternative gibt. Allerdings ist auch die Struktur der Maßnahmen ganz unterschiedlich. Die Schwerpunkte liegen in Deutschland bei den Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, während in den Niederlanden 50 Prozent der Ausgaben in die Arbeitsförderung an Behinderte gehen. Ein markanter Unterschied besteht auch in der Nutzung der Arbeitsmarktpolitik als antizyklisches Instrument: Kurzarbeitergeld zum Ausgleich von Nachfrageschwankungen spielt in den Niederlanden eine erheblich geringere Rolle als in Deutschland. Auch die in Deutschland anfang der 90er Jahre eingeführte Möglichkeit zur Nutzung des Kurzarbeitergeldes für strukturelle Anpassungen ist in den Niederlanden unbekannt (den Broeder 1995). Auffällig ist auch, daß in den Niederlanden keine Ausgaben für berufliche Rehabilitation angeführt werden, während diese in Deutschland eine wichtige Rolle spielen. Schließlich versucht die deutsche Arbeitsmarktpolitik in stärkerem Maße als die niederländische, Arbeitslose über Lohnkostensubventionen in reguläre private Beschäftigung zu bringen oder Existenzgründungen zu unterstützen (Tabelle 4).

---

<sup>19</sup> Alle Werte aus OECD 1996a, Tables 2.1, pp. 31-32.

**Tabelle 4: Ausgaben (in % BIP) und Teilnehmer (in % Erwerbspersonen) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 1992 und 1995**

	Deutschland		Niederlande	
	1992	1995	1992	1995
<b>Ausgaben für passive AMP</b>	<b>1,96</b>	<b>2,14</b>	<b>2,58</b>	<b>3,06</b>
<b>Ausgaben für aktive AMP</b>	<b>1,69</b>	<b>1,33</b>	<b>1,14</b>	<b>1,06</b>
> Arbeitsverwaltung	0,24	0,23	0,16	0,17
> Aus- und Weiterbildung	0,65	0,38	0,23	0,16
> Jugendliche	0,06	0,06	0,06	0,09
> Lohnkostensubventionen	0,07	0,07	0,03	0,01
> Existenzgründungen	-	0,02	-	-
> Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,43	0,31	0,05	0,09
> Berufliche Rehabilitation	0,14	0,13	-	-
> Behindertenarbeit	0,11	0,13	0,61	0,54
<b>Teilnehmer-Eintritte in</b>	<b>6,3</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>
> Aus- und Weiterbildung	4,1	2,0	1,6	1,2
> Jugendmaßnahmen	0,6	0,7	0,8	0,7
> Eingliederungssubventionen	0,2	0,2	0,2	0,2
> Existenzgründungen	0,1	0,2	-	-
> Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1,0	0,9	0,2	0,2
> Berufliche Rehabilitation	0,3	0,3	-	-
> Behindertenwerkstätten	k.A.	k.A.	0,1	0,2

Quelle: OECD Employment Outlook 1996, Table T.

Die Ausgabenstruktur drückt sich auch in den Zahlen der **Teilnehmer in Maßnahmen** aus: Mit 4,2 Prozent traten in Deutschland 1995 fast doppelt so viele Erwerbspersonen in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ein wie in den Niederlanden (2,5 Prozent). Diese Differenz geht jedoch wieder stark auf die besondere Lage in den neuen deutschen Bundesländer zurück. Die größten Unterschiede ergeben sich bei den Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Ostdeutschland anfangs eher sozial- als arbeitsmarktpolitischen Charakter hatten. Im Zeitverlauf werden diese Unterschiede geringer, was sowohl auf Mittelkürzungen als auch auf den sich langsam vollziehenden

Normalisierungsprozeß in Deutschland zurückzuführen ist. Es scheint auch, daß der Mitteleinsatz pro Förderungsfall in den Niederlanden effektiver ist als in Deutschland.<sup>20</sup> Auffällig ist jedenfalls, daß die Niederlande mit erheblich weniger Mitteln für Lohnkostensubventionen gleich viele Eintritte in den regulären Arbeitsmarkt fördern als Deutschland.

Die **Aktivitätsrate**, die den Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am gesamten Arbeitsmarktbudget mißt, ist in den Niederlanden dementsprechend niedriger als in Deutschland; nur etwa ein Viertel des niederländischen Budgets wird der Arbeitsförderung gewidmet gegenüber gut einem Drittel in Deutschland. An diesem Verhältnis hat sich in den letzten 10 Jahren kaum etwas geändert. Wie ist das zu beurteilen?

Zunächst ist ein hoher Aktivitätsgrad günstiger als ein niedriger, solange die entsprechende Arbeitsförderung nicht eindeutig negativ zu beurteilen ist. Auch wenn die Grenzproduktivität der deutschen Arbeitsmarktpolitik sinkt, ist den meisten Programmen ein eher positives Zeugnis auszustellen. Das gilt wenigstens für einen Großteil der Weiterbildungsprogramme, für die Existenzgründungen für Arbeitslose, für die Kurzarbeit und für die strukturpolitischen Lohnsubventionen.<sup>21</sup> Insofern könnte sich Holland an Deutschland orientieren. Das gilt insbesondere im Qualifizierungsbereich, in dem der quantitative Abstand zwischen der niederländischen und der deutschen Arbeitsmarktpolitik am größten ist. Unterstützt wird diese Aussage durch eine komparative Analyse der Humankapitalausstattung, in der ein Rückstand der Niederlande gegenüber Deutschland im Bereich der mittleren Qualifikationen festgestellt wurde (de Jager 1995).

Dagegen kann Deutschland von der Modernisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung einiges lernen. Dabei ist insbesondere an die Arbeitsvermittlung von Langzeitarbeitslosen zu denken, die unter normalen Bedingungen sonst kaum wieder eine Beschäftigungschance haben. Einige Adaptionen haben hier schon stattgefunden, beispielsweise die Konzeptionen von START und MAATWERK.<sup>22</sup> Zukunftsweisend sind auch die Kooperationsverträge der

---

<sup>20</sup> Ein Vergleich der jahresdurchschnittlichen Bestandszahlen von Teilnehmern/innen ist bisher nicht möglich, wäre jedoch Voraussetzung, um grobe Kosten-Wirksamkeitsvergleiche anzustellen. Für feinere Kosten-Wirksamkeitsvergleiche wären auch die dauerhaften Wiedereingliederungserfolge zu prüfen, auch dafür fehlen die Informationen.

<sup>21</sup> Zur Evaluierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik vgl. u.a. Arbeitskreis 1994; Bach u.a. 1993; Blaschke und Nagel 1995; Schmid und Schömann 1994, Schmid u.a. 1996.

<sup>22</sup> START ist der Name für gemeinnützige Arbeitnehmerverleihfirmen, die sich besonders der Integration von schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen widmen. Das ursprünglich holländische Vorbild wird derzeit in Nordrhein-Westfalen flächendeckend adaptiert; vgl. Weinkopf 1996. MAATWERK, also Arbeit nach Maß, wird jetzt beispielsweise auch in Hamburg erprobt. Unmittelbar in der Nähe der Sozialämter angesiedelte Vermittlungsbüros schicken arbeitsfähige Antragsteller auf Sozialhilfe sofort

Arbeitsämter mit regionalen Schlüsselakteuren und die Bemühungen um erfolgsorientierte Budgetzuweisungen.<sup>23</sup> Der schwache Aktivitätsgrad beider Länder, insbesondere der Niederlande, weist jedoch noch auf ein erheblich unterausgeschöpftes Potential an Ressourcen hin, die für produktive Arbeitsförderung genutzt werden könnten; dazu jedoch später mehr.

Ziehen wir eine **Zwischenbilanz**: In puncto Arbeitslosigkeit steht die Niederlande günstiger da als Deutschland, und die Schere geht zur Zeit weiterhin zuungunsten Deutschlands auseinander. In der Strukturierung der Arbeitslosigkeit stehen beide Länder noch vor dem ungelösten Problem der Langzeitarbeitslosigkeit, wobei sich die Situation in den Niederlanden langsam zu entspannen scheint, während sie sich in Deutschland parallel zum quantitativen Problemdruck verschärft. Dagegen ist die Situation jugendlicher Arbeitsloser und ethnischer Minderheiten in den Niederlanden gravierender als in der Bundesrepublik, wo zunehmend ältere und gering qualifizierte Personen vom dauerhaften Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedroht sind.

Im Beschäftigungswachstum ist die Niederlande dagegen unbestrittener Europameister. Dieser Erfolg ist das Resultat einer offensiven Strategie der Umverteilung von Arbeit und Einkommen, die von den Gewerkschaften mitgetragen und durch eine starke Lohnmäßigung ergänzt wurde. Trotzdem ist die Stundenproduktivität in Holland weltweit eine der höchsten. Auch Deutschland ist zwar in geringerem Maße, aber international vergleichend immer noch ein Hochproduktivitätsland. Aber in beiden Ländern ist dieser Leistungsindikator mit Vorsicht zu interpretieren, denn er spiegelt zum Teil lediglich die extrem niedrigen durchschnittlichen Arbeitszeiten und den geringen sozialen Integrationsgrad des Arbeitsmarkts wider.

Der niederländische Beschäftigungserfolg wird auch durch die hohe Zahl geringfügiger und prekärer Teilzeitbeschäftigung getrübt. Und trotz Jobwunder sind die Niederlande im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau nach wie vor (noch) nicht meisterhaft und haben gerade mal das deutsche Niveau erreicht. Aber selbst in Deutschland ist das Beschäftigungspotential (von der Arbeitslosigkeit einmal abgesehen) im internationalen Vergleich weit unterausgelastet.

---

auch zu "Maatwerk" unter der Annahme, daß ein Großteil der offenen Stellen (in den NL schätzungsweise 70 Prozent ) weder den Arbeitsämtern gemeldet noch über Inserate angeboten werden. Arbeitgeber werden direkt angesprochen, um diese Stellen aufzuspüren. Wenn ein Sozialhilfeempfänger länger als sechs Monate in der neuen Stelle war, zahlt das Sozialamt der Maatwerk pro Vermitteltem 4000 DM. Bei 300 Vermittlungen rechnet die Hamburger Sozialbehörde mit einer Ersparnis an Sozialhilfe von 3,8 Millionen DM. Dieses Modell ist auch für Langzeitarbeitslose attraktiv.

<sup>23</sup> Zur Beurteilung der holländischen Arbeitsmarktpolitik vgl. Dercksen und de Koning 196; Moraal 1994; Schmid 1995.

Während die deutsche Arbeitsmarktpolitik durch Kurzarbeit (zum Teil gekoppelt mit Weiterbildung), berufliche Rehabilitation, Lohnkostensubventionen und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen die Anpassung an den Strukturwandel schon kräftig und zum großen Teil erfolgreich unterstützt, ist die niederländische Arbeitsmarktpolitik noch weitgehend der passiven sozialen Sicherung verhaftet. Die Zielgruppen der niederländischen aktiven Arbeitsmarktpolitik sind tendenziell eng auf die Bedürftigsten zugeschnitten, während für „Durchschnittsarbeitslose“ im wesentlichen nur Vermittlungsdienste geliefert werden.

Worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen? Die Schlüssel der Antwort sind in den Institutionen des Arbeitsmarkts zu suchen, die wir eingangs aufgeführt haben. Im folgenden konzentrieren wir uns auf das Zusammenspiel der industriellen Beziehungen, der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik, die für die Umsetzung der Produktionsentscheidungen in Beschäftigung mitentscheidend sind.<sup>24</sup>

## 5 Beschäftigungssysteme im Vergleich

Für die Ausgangssituation nicht unerheblich ist die Tatsache, daß die Niederlande eine extrem offene und offener werdende Volkswirtschaft darstellen, die wie kaum ein anderes Land auf Gedeih und Verderb von der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel abhängt. Waren- und Dienstleistungsausfuhren hatten 1994 einen Anteil von 51 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (1970: 43 Prozent), in Deutschland betrug der entsprechende Wert nur 23 Prozent (1970: 21 Prozent), ist jedoch im Vergleich zu Japan (9,5 Prozent) und USA (11 Prozent) immer noch bedeutend höher.

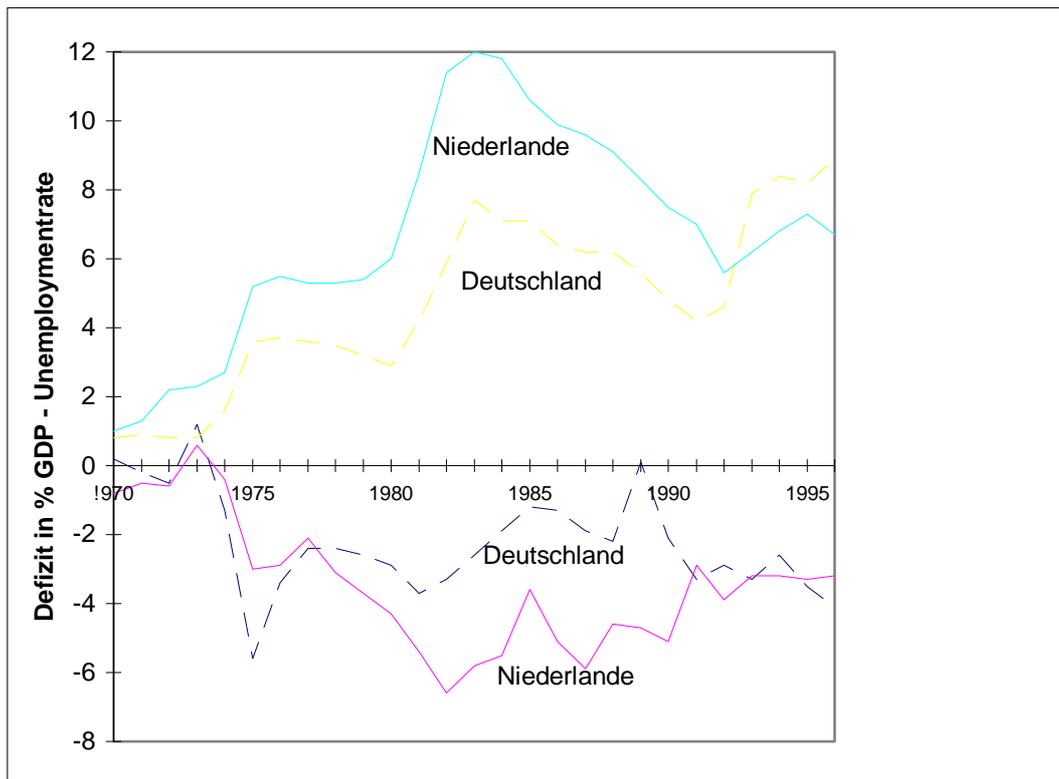
Diese Unterschiede mögen als erste Erklärung gelten, warum die Niederlande von den externen Megatrends zunächst offensichtlich härter getroffen wurden als die Bundesrepublik Deutschland. Ein guter Indikator dafür ist das öffentliche **Budgetdefizit**, das in den 80er Jahren in den Niederlanden Werte von über 6 Prozent erreichte, während der deutsche Staatshaushalt sich in den 80er Jahren langsam konsolidierte. Dagegen traf Deutschland in den neunziger Jahren fiskalpolitisch der Wiedervereinigungsschock, während sich nun der niederländische Staatshaushalt langsam zu konsolidieren beginnt und mittler-

---

<sup>24</sup> Zum Vergleich der Bildungssysteme siehe de Jager 1995. Die politische Konstellation insgesamt war in den 80er Jahren zumindest vergleichbar, da es in beiden Ländern um 1982 einen Wechsel von einer sozialdemokratisch-liberalen zu einer konservativ-liberalen Regierung gab.

weile die Maastricht-Kriterien leicht erfüllt. Es ist schwer vorauszusagen, wie es der (west-) deutschen Wirtschaft ohne Wiedervereinigung gegangen wäre. Jedenfalls bleibt festzuhalten, daß der niederländische Beschäftigungserfolg nicht auf Kosten einer weiteren Staatsverschuldung ging, während die deutsche Wirtschaft gerade in jüngster Zeit sich sowohl beschäftigungspolitisch wie fiskalpolitisch verschlechterte.<sup>25</sup>

**Schaubild 7: Arbeitslosenquote und Haushaltsdefizit in Deutschland und in den Niederlanden**



Quelle: OECD Economic Outlook 1996.

Was mag das niederländische Arbeitsmarktsystem zu diesem Erfolg beigetragen haben? Beginnen wir mit dem **System der industriellen Beziehungen**. Die vergleichende Systemforschung unterscheidet zwischen dem liberalen und dem sozialen Korporatismus.<sup>26</sup> Die Niederlande ist eher dem liberalen, Deutschland eher dem sozialen Typ zuzuordnen. Die Gewerkschaften in den

<sup>25</sup> Hier wären die geld-, fiskal- und strukturpolitischen Maßnahmen abzu prüfen, mit denen die Niederlande bzw. Deutschland auf der Seite des Produktionssystems die notwendige Anpassung der Wirtschaft an den Strukturwandel unterstützten. Diese Aufgabe sprengt jedoch die Zielsetzung dieses Artikels. Unter anderem gibt es jedoch Anzeichen, daß die niederländische Strukturpolitik wesentlich aktiver war als die deutsche, vgl. u.a. Ministry of Economic Affairs 1996.

<sup>26</sup> Kennzeichen eines liberalen Korporatismus sind fragmentierte Gewerkschaften und ein starker Bürgerblock, während starke und weitgehend zentralisierte Gewerkschaften sowie ein schwacher Bürgerblock den sozialen Korporatismus charakterisieren; vgl. hierzu die Diplomarbeit von Werner Eichhorst (1995), die einen exzellenten Überblick über die Korporatismusforschung gibt.

Niederlanden sind fragmentierter als in der Bundesrepublik und haben an Organisationsdichte und Macht verloren. Daran änderte auch die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung wenig, die den Sozialpartnern mehr Mitbestimmung bei der Umsetzung der regionalen Arbeitsmarktpolitik einräumte. Dagegen sind die Arbeitgeber in den Niederlanden wesentlich besser organisiert als in der Bundesrepublik und haben gute Verbindungen zu den politischen Entscheidungseliten. Darüber hinaus hatte die Niederlande schon immer starke Elemente einer Konkordanzdemokratie<sup>27</sup>, die sich in den 80er und 90er Jahren verstärkten. Schließlich sind in den Niederlanden mehrere zentrale Beratungsinstitutionen zu erwähnen (der Sozialökonomische Rat und insbesondere das Zentrale Planungsbüro), die in der Herausbildung einer gemeinsamen Strategie, zumindest jedoch einer gemeinsamen Problemdiagnose eine herausragende Rolle spielen. Institutionen konzertierter Aktion haben sich in Deutschland dagegen, nach anfänglichen Erfolgen unter Karl Schiller, nicht etablieren können. Das jüngste Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“ ist dafür beredter Ausdruck.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die industriellen Beziehungen in den Niederlanden durch ein noch ausgeprägteres „Konsens-System“ gekennzeichnet sind als in Deutschland. Die friedliche Suche nach Verständnis, Vertrauen und gemeinsamen Standpunkten von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Regierung ist einer der Stützpfeiler des niederländischen Beschäftigungssystems. Das zeigt sich z.B. in der Streikstatistik, die noch glänzender dasteht als die deutsche, obwohl sich diese im internationalen Vergleich nicht zu verstecken braucht.<sup>28</sup>

Darüber hinaus öffneten sich die niederländischen Gewerkschaften - sei es auf Grund ihres (drohenden) Machtverlustes, sei es wegen des überstarken Handlungsdrucks (vgl. die Entwicklung des Budgetdefizits), sei es aus kulturellen Gründen - viel früher der Einsicht in die Notwendigkeit flexiblerer Arbeits- und Beschäftigungsformen. Während die deutschen Metallarbeiter 1984 einen ihrer härtesten Streiks für die 35 Stunden mit vollem Lohnausgleich ausfochten, einigten sich die niederländischen Sozialpartner schon 1982 auf einen Sozialpakt: Lohnmäßigung gegen Beschäftigung, aber Beschäftigung überwiegend in Form von Teilzeitarbeit, und Beibehaltung der sozialen Sicherung für

---

<sup>27</sup> Darunter versteht man die Kooperation politischer Eliten auf der Spitzenebene und die Suche nach gemeinsamen Nutzen über die religiösen oder ethnischen Differenzen hinweg. Japan gilt als bestes Beispiel für eine Konkordanzdemokratie.

<sup>28</sup> In der Zeit von 1980 bis 1994 verlor die Niederlande jährlich durchschnittlich 18 Streiktage, die Bundesrepublik Deutschland 29 Tage je 1000 abhängig beschäftigte Arbeitnehmer (Bertelsmann Stiftung 1996, S. 252).

die Arbeitslosen bzw. Frührentner. Wir wissen aus vielen Untersuchungen, daß der Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzungen um so geringer ausfällt, je geringer die Distanz zur Vollzeitbeschäftigung, weil bei geringen Differenzen zur Vollzeitbeschäftigung Arbeitsintensivierungs- und Rationalisierungseffekte überwiegen. Darum schlug die niederländische Politik schneller und wirksamer in Beschäftigung um als die deutsche. Während die deutschen Gewerkschaften die Teilzeitarbeit noch fürchteten wie der Teufel das Weihwasser, arrangierten sich die holländischen Gewerkschaften offenbar frühzeitig mit dieser Form flexibler Arbeitszeit und bemühten sich, sie in geregelte Bahnen zu lenken.<sup>29</sup>

Macht **Arbeitsmarktpolitik** einen Unterschied? Inwiefern kann aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt Niveau und Struktur der Beschäftigung beeinflussen? Die theoretische Beantwortung dieser Fragen ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die empirische Evidenz der Effektivität bisheriger Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik so mager wie widersprüchlich ausfällt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik<sup>30</sup> kann zunächst den Wettbewerb auf der Arbeitsangebotseite erhöhen: Wenn die **Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitslosen** durch Qualifizierung erhöht wird, werden die noch Beschäftigten ihre Lohnforderungen dämpfen, so daß die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt. Dieser Effekt kann jedoch dadurch zunichte gemacht werden, daß potentiell Arbeitslose sich auf eine solche Unterstützung verlassen (**moral hazard**). Damit sinken die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Risiken, zumal die Teilnahme an Maßnahmen finanziell oft lukrativer ist als das Arbeitslosengeld. Außerdem wird während der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die **Suche nach Arbeit** eingestellt oder vernachlässigt, so daß sich der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt verzögert.

Die **negativen Effekte** können aber dadurch **kontrolliert** werden, daß die Zahlung von Arbeitslosengeld von der Bereitschaft abhängig gemacht wird, an sinnvollen Maßnahmen teilzunehmen, und daß während der Maßnahme schon alle erdenklichen Schritte unternommen werden, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, beispielsweise durch wirtschaftsnahe Qualifizierung oder durch Praktika an potentiellen Arbeitsorten. Solche Angebote setzen wiederum sowohl eine

---

<sup>29</sup> Welche Formen dieser Sozialpakt angenommen hat, ist für Außenstehende freilich noch weitgehend ein Rätsel.

<sup>30</sup> Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik werden Maßnahmen der direkten Arbeitsförderung verstanden, wie Arbeitsvermittlung, berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen (wie Kurzarbeit). Passive Arbeitsmarktpolitik umfaßt Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, zum Teil auch Frühverrentungsmaßnahmen.

schlagkräftige Arbeitsverwaltung als auch die Koordination von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik voraus. Diese beiden Bedingungen scheinen in Deutschland insgesamt etwas besser erfüllt zu sein als in den Niederlanden, wo die Verwaltung der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik organisatorisch getrennt ist.<sup>31</sup>

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann auch den **Matching Prozess** verbessern. Wenn es gelingt, durch Verbesserung von Information und Wissen den Arbeitsmarkt transparenter zu machen, dann sind die Unternehmer/innen nicht mehr gezwungen, durch hohe Lohnangebote attraktive Arbeitskräfte anzuziehen; sie werden dann mehr freie Stellen melden als ohne Markttransparenz, auch deswegen, weil die Besetzung der Stellen schneller und billiger erfolgt.

Die Erhöhung der **Produktivität** von Arbeitslosen durch Qualifizierung vermindert die Grenzkosten der Arbeit und erhöht also die Nachfrage nach Arbeit. Ein Beschäftigungseffekt wird allerdings nur dann erzielt, wenn die Produktnachfrage preiselastisch ist. Bei gewöhnlichen Massenkonsumgütern, wo heutzutage in Europa Sättigungsgrenzen mehr oder weniger erreicht sind, ist das nicht der Fall. Außerdem sind die Schwellenländer in diesen Bereichen konkurrenzlos billig. Qualifizierungsoffensiven lohnen sich daher vor allem in den weitgehend vor dem internationalen Handel geschützten Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Umwelt und örtlichem Handwerk sowie in den Sektoren des neuen Massenkonsums wie im Medien- und Kommunikationsbereich oder im Tourismus.

Arbeitsmarktpolitik kann aber auch wegen Politik- und Implementationsversagen schädlich oder bestenfalls wirkungslos sein. Programme können zum einen einfach **mitgenommen** werden, wenn z.B. Betriebe über Lohnsubventionen Einstellungen vornehmen, die sie auch ohne getätigt hätten; Programme können andere beschäftigungswirksame Produktionen oder Dienstleistungen einfach **substituieren**, so wenn subventionierte Existenzgründungen durch Arbeitslose Selbständige auf dem freien Markt verdrängen. Das Schicksal der Substitution kann auch Arbeitsbeschaffungsprogrammen passieren, wenn etwa Kommunen ihre Pflichtaufgaben mit Teilnehmern in solchen Programmen erledigen. Und schließlich kann **Verdrängung** stattfinden, wenn geförderte Langzeitarbeitslose nicht geförderte Arbeitslose verdrängen, oder wenn subventionierte Getreideproduktion nichtsubventionierte Kartoffelproduktion vom Markt verdrängt.

---

<sup>31</sup> Vgl. Dercksen und de Koning 1996; Moraal 1994; Schmid 1995.

Damit sollte klar geworden sein, daß mehr nicht besser heißen muß. Hohe und steigende Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik können die Arbeitslosigkeit möglicherweise noch erhöhen, sowie es gute Argumente dafür gibt, daß aktive Arbeitsmarktpolitik nicht nur die Struktur, sondern auch das Niveau der Beschäftigung positiv beeinflussen können. Es kommt also auf die Art, Mischung und Implementation von Arbeitsmarktpolitik an. Eine vergleichende Beurteilung der deutschen und niederländischen Arbeitsmarktpolitik ist daher nicht so ohne weiteres möglich. Generell kann jedoch gesagt werden, daß die theoretisch aufgezeigten Bezüge dafür eine Bestätigung sind, daß in einer wohldefinierten, gut gezielten und implementierten Arbeitsmarktpolitik ein großer Handlungsspielraum besteht, der angesichts der enormen Mittel, die in beiden Ländern, insbesondere jedoch in den Niederlanden, in passive Arbeitsmarktpolitik gesteckt wird, weit unterausgeschöpft erscheint. In welcher Richtung die neue aktive AMP zu zielen hat, soll später ausgeführt werden.

Bleiben noch einige Worte zu den Effekten der **sozialen Sicherungssysteme**. In beiden Fällen, am stärksten jedoch in den Niederlanden, haben diese (bisher zumindest) eine honorige Kompensation des Arbeitsplatzverlustes sowohl für die meisten Arbeitslosen als auch für die Frührentner ermöglicht. Eine derart massive Ausgliederungsstrategie ist differenziert zu beurteilen. Sozialpolitisch ist sie höchst bedenklich, wenn der Erwerbsarbeit eine starke soziale (und vielleicht auch politische) Integrationskraft zukommt; wenn andererseits Freizeit oder - besser - freie Zeit einen hohen Präferenzwert hat, dann wird eine solche Politik wieder positiver zu beurteilen sein. Freie Zeit hat vor allem bei den Älteren hohen Präferenzwert, und es scheint, daß diese Präferenzen bei den Niederländern kulturell stärker ausgeprägt sind als bei Deutschen.<sup>32</sup>

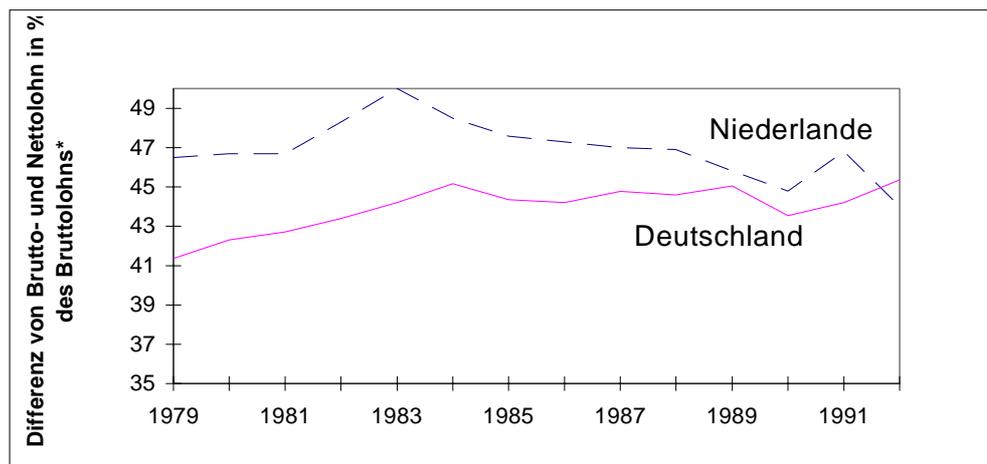
Ein volkswirtschaftlicher Vorteil der Frühverrentungspolitik liegt darin, daß leistungsgeminderte ältere Erwerbspersonen durch leistungsstarke und qualifiziertere jüngere Arbeitskräfte ersetzt werden. Ceteris paribus steigt also die Produktivität. Bei rigiden Lohnstrukturen mit Senioritätscharakter und bei geringen Lohndifferenzen - beides trifft für den niederländischen wie für den deutschen Arbeitsmarkt zu - übernimmt Frühverrentung darüber hinaus noch die Funktion der Lohnflexibilisierung. Ceteris paribus wirkt sich das günstig auf Beschäftigung und Einkommen aus.

---

<sup>32</sup> Nachprüfbare empirische Evidenz fehlt dazu, wäre aber eine weitere Recherche wert.

Andererseits steigen die Sozialausgaben. Die Sozialbudgets in Deutschland und noch mehr in den Niederlanden sind daher sehr hoch. Werden diese aus lohnbezogenen Beiträgen oder Steuern finanziert, erhöht sich der Lohnkeil, das heißt die Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn. Je höher wiederum der Lohnkeil, desto höher die Arbeitskosten und desto geringer die Arbeitsanreize. Bei hohem und steigendem Lohnkeil fällt auch den Gewerkschaften eine moderate Lohnpolitik nicht leicht. Alle diese Faktoren wirken sich negativ auf Beschäftigung und Einkommen aus. Bezogen auf den Lohnkeil zeigt sich, daß es auch in dieser Hinsicht den Niederlanden gelungen ist, den ansteigenden Trend umzukehren, nicht aber Deutschland, wo ein Großteil der erforderlichen Transferzahlungen in die neuen Bundesländer aus steigenden Beiträgen und Lohnsteuern zu finanzieren war.

**Schaubild 8: Entwicklung des Lohnkeils in Deutschland und in den Niederlanden**



\*Lohnkeil = Lohnsteuer, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in Prozent der Bruttolöhne.  
Quelle: OECD Economic Surveys, Netherlands 1994, 1996; OECD Economic Surveys, Germany 1995/ 1986

Wie die Balance der positiven und negativen Effekte einer Strategie der Arbeitsumverteilung am Ende aussieht, ist empirisch zu bestimmen. In der Tat wurde die Skepsis zunächst bestätigt, daß das volkswirtschaftliche Ergebnis schmaler ausfällt, wenn immer weniger Personen auf dem Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Auch die hohe Produktivität gleicht dies nicht mehr aus. Andererseits wurde entgegen der Skepsis festgestellt, daß vor allem in den Niederlanden die Wachstumsdynamik nicht gelitten und dementsprechend der Abstand zu den Triadestaaten nicht zugenommen hat (Tabelle 2 und 3).

Aber ist die Meßlatte des Sozialprodukts angesichts des technischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels, den wir eingangs in groben Zügen umrissen haben, überhaupt noch zeitgemäß? Man kann mit Recht infragestellen, ob das **BIP/Kopf** ein angemessener **Indikator für ökonomische Wohlfahrt** ist. Er ist nur insoweit angemessen, als er marktvermittelte Transaktionen mißt. Das schließt selbstverständlich auch Transaktionen ein, die nur Schäden ausgleichen, wie Reparatur von Unfallschäden, Umweltverschmutzung oder Hurrikanschäden; solche Transaktionen erbringen nicht eine Bohne zusätzlichen Wohlfahrtsgewinn. Andererseits mißt das Bruttoinlandprodukt pro Kopf nicht die zusätzliche ökonomische Wohlfahrt, die ohne marktwirtschaftliche Transaktionen „erwirtschaftet“ wird. Dazu zählen Eigenarbeit am Haus oder im Garten, vor allem jedoch die Kindererziehung und sonstige Hausarbeiten, die nach wie vor noch überwiegend von Frauen unbezahlt „erwirtschaftet“ werden.<sup>33</sup> Von der informellen Ökonomie ganz zu schweigen. Ihr Produktionswert beträgt - bei ansteigendem Trend - nach neuesten Berechnungen in den Niederlanden 13,9 Prozent des BIP, in Deutschland 13,1 Prozent, in den USA dagegen nur 8,6 Prozent.<sup>34</sup>

Eine wichtige Voraussetzung wertschöpfender Eigenarbeit ist schließlich die Verfügung über Eigenkapital oder Vermögenswerte, die das laufende Einkommen ergänzen, das im Falle von Teilzeit oder Frühverrentung bzw. Rente reduziert wird. Die beschäftigungspolitische Rolle der Vermögenspolitik ist noch gar nicht richtig erkannt, geschweige denn in die Tat umgesetzt worden. Bei gegebenem technologischen Stand (den man im Industrieländervergleich als relativ gleich voraussetzen kann) ist wertschöpfende Eigenarbeit jedoch um so wahrscheinlicher, je kürzer die marktvermittelte Arbeitszeit und je höher die individuell verfügbaren Vermögenswerte sind. Insofern kann ein Land mit niedrigerem BIP/Kopf ökonomisch reicher sein als ein Land mit hohem BIP/Kopf. Das gilt insbesondere dann, wenn die Stundenproduktivität wie in den Niederlanden sehr hoch ist, ganz abgesehen davon, daß Wohlfahrt nicht nur ökonomisch vermittelt ist. Freie Zeiten können zum Beispiel auch für kulturelle, spielerische oder sportliche Aktivitäten verwendet werden, die nur teilweise oder gar keine marktwirtschaftlichen Transaktionen beinhalten. In anderen Worten und auf die Schnittstelle zwischen privatem **Haushaltssystem und Arbeits-**

---

<sup>33</sup> Ohne der Wissenschaft Abbruch zu tun, kann man hier durchaus noch einen romantischen Aspekt hinzufügen und etwa an das (nicht virtuelle, sondern reale) Erlebnis denken, in einem einsamen schwedischen Waldsee Krebse zu fangen, diese mit selbst gefundenen Pilzen zuzubereiten und bei einem australischen Chardonnay zu verzehren. Diese ganze Aktion kostet natürlich Zeit, bereitet aber (natürlich nicht für jeden Charaktertyp) mehr Vergnügen (allerdings keine oder wenig Beschäftigung) als ein teures Menu in einer der sogenannten Metropolen der Welt.

<sup>34</sup> Zu den Schätzungen vgl. Schneider 1994 und 1996.

**markt** verweisend: Eine breite und egalitäre Vermögensverteilung begünstigt eine beschäftigungswirksame Arbeitsumverteilung.<sup>35</sup>

Die Kehrseite der bisherigen Arbeits- und Einkommensumverteilung ist jedoch die drohende Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit. Starke Lohnmäßigung und nach Leistung gering differenzierte Lohndifferentiale nehmen von den Unternehmen den Innovationsdruck und von den Erwerbspersonen den Anreiz zur Qualifizierung (Kleinknecht 1996). Wie die jüngsten Tarifabschlüsse zeigen, allen voran beim transnationalen Unternehmen Philips, ist auch die Akzeptanz dauerhafter Lohneinbußen begrenzt.<sup>36</sup> Darüber hinaus schwächen starke Lohnmäßigung und Ausgliederung leistungsgeminderter Personen die Kaufkraft. Wenn schließlich die hohen Sozialausgaben überwiegend über Beiträge und Steuern finanziert werden, die die Arbeitseinkommen belasten, anstatt stärker über Konsum-, Energie und Vermögenssteuern, dann werden auch Arbeitsanreize und Investitionskraft geschwächt.

Für beide Länder stellt sich also die Frage, ob es Arrangements der Arbeitsumverteilung gibt, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit langfristig nicht gefährden und eine bessere soziale Integration in den Arbeitsmarkt begünstigen.

## 6 Übergangsarbeitsmärkte als Strategie produktiver Arbeitsumverteilung

Eine solche Strategie könnte die stärkere Institutionalisierung von Übergangsarbeitsmärkten sein. **Übergangsarbeitsmärkte** sind, bildlich gesprochen, institutionalisierte Arbeitsmarktbrücken, die dauerhaft die Wahl zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen ermöglichen. Wie im ersten Kapitel schon ausgeführt, erfordern die Megatrends einen Quantensprung an optionalen oder gar virtuellen Beschäftigungsformen. Der traditionelle Gesellschaftsvertrag des Arbeitsmarkts à la Lord Beveridge ist daher passé: Heute noch für alle, damals

---

<sup>35</sup> Auch in dieser Hinsicht scheint das niederländische Modell gegenüber dem deutschen Vorzüge zu haben. Anekdotische Evidenz deutet darauf hin, daß z.B. privater Besitz von Wohneigentum in Holland weit mehr verbreitet ist als in Deutschland; auch scheinen laufende Vermögenseinkommen für das Einkommen privater Haushalte eine größere Rolle zu spielen. Diese und andere Zusammenhänge bedürfen jedoch noch eines detaillierten empirischen Nachweises.

<sup>36</sup> Im Frühjahr 1996 schloß Philips (für seine 44.000 Beschäftigten) einen zwei Jahre geltenden Tarifvertrag, der 6 % Lohnerhöhung vorsieht, dafür aber einen Verzicht auf die von den Gewerkschaften anvisierte 36-Stundenwoche, und für alle Neueingestellten eine Änderung der Rentenansprüche, die künftig nicht 70 % des letzten Gehalts, sondern 70 % des im Betrieb erzielten Durchschnittsgehalts betragen soll (IRES - Chronique Internationale, No. 41, Juli 1996, S. 7-9).

selbstredend männlichen Haushaltsvorstände eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung zu schaffen wäre nicht nur eine unrealistische, sondern auch eine rückwärtsgewandte Utopie. Eine 30-Stundenwoche für alle, für Männer und Frauen, wäre eine realistische Ziel- oder Sollgröße. Dies kann angesichts der veränderten sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen jedoch nur ein Durchschnittswert in einer Erwerbsbiographie sein. Die tatsächliche Arbeitszeit würde stark um die 30 Stunden herum schwanken, je nach biographischer Lebenslage und nach wirtschaftlichen Bedürfnissen. Im Extremfall erlaubt dieses Modell also auch Phasen der Übergangsarbeitslosigkeit wie Phasen hoher Arbeitsintensität; Normalfälle werden jedoch zunehmend kombinierte Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit plus Bildung oder abhängige Teilzeitbeschäftigung plus selbständiges Unternehmertum.

Übergangsarbeitsmärkte zeichnen sich durch folgende Prinzipien aus:

- **Organisatorisch** durch die Kombination entlohnter Beschäftigung mit anderen gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten wie Weiterbilden, Umschulen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Betätigung, soziales Engagement, selbständiges Unternehmertum;
- **einkommenspolitisch** durch die Kombination von Löhnen mit Transferzahlungen aus Fonds der sozialen Sicherung oder Steuerkrediten oder mit Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen;
- **sozialpolitisch** durch den Erwerb von Rechtsansprüchen auf zeitweise Nutzung von institutionalisierten Übergängen unter Bedingungen, die durch Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge oder Gesetz festgelegt und daher auch einklagbar sind;
- **fiskalpolitisch** durch die Finanzierung von Beschäftigung oder nützlichen Aktivitäten mit Geldern, die sonst zur Alimentierung der Arbeitslosigkeit genutzt werden.

Ausblickend kann hier nur mit einigen Beispielen die Richtung angedeutet werden, wie eine künftig kooperative statt interventionistische aktive Arbeitsmarktpolitik solche Übergangsarbeitsmärkte fördern könnte:

- Erstens, statt Entlassungen könnten Betriebsvereinbarungen mit befristeter Teilzeitarbeit für alle und eventuell kombiniert mit Weiterbildung getroffen werden; die Viertagewoche von Volkswagen ist dafür ein Beispiel.
- Zweitens könnte die Integration von Arbeitslosen in gesellschaftlich wichtige Strukturbereiche wie Umwelt, Soziales und Infrastruktur durch längerfristige und degressive Lohnsubventionen gefördert werden; auch die groß-

zügige Förderung von ExistenzgründerInnen, die den Schritt zum Kleinbetrieb wagen, gehört zu einer solchen Politik strukturorientierter Lohnsubventionen; bei der Definition förderungswerter Beschäftigungsstrukturen sollten die Regionen großen Entscheidungsspielraum haben.

- Drittens könnten nach dänischem und schwedischem Vorbild massiv Rotationsmodelle gefördert werden, also Weiterbilden von Beschäftigten und befristetes Einstellen von Arbeitslosen als Stellvertreter.
- Viertens könnte wiederum nach dänischem Vorbild das Recht zur Inanspruchnahme von Sabbaticals gesetzlich oder tarifvertraglich verankert werden; während der Sabbaticals könnten bei Wiederbesetzung der freien Stellen mit Arbeitslosen kostenneutral Lohnersatzleistungen gezahlt werden oder die Sabbaticals könnten nach dem Vorbild des Berliner Lehrermodells durch Lohneinsparungen finanziert werden.
- Fünftens könnten in massiver Form Modelle des graduellen Übergangs in die Rente, also Altersteilzeitmodelle gefördert werden anstatt die totale Frühverrentung zu finanzieren, die sozial fragwürdig und volkswirtschaftlich sehr kostspielig ist.<sup>37</sup>

## **7 Zusammenfassung**

In diesem Essay haben wir versucht, das „Beschäftigungswunder“ in den Niederlanden in einem Vergleich mit dem deutschen Beschäftigungssystem aufzuschlüsseln. Wir haben einen analytischen Bezugsrahmen entwickelt, in dem Beschäftigungssysteme, die den neuen Herausforderungen von Globalisierung und Individualisierung gewachsen sein müssen, sinnvoll verglichen werden können. Wichtig war dabei die Unterscheidung des Beschäftigungssystems in das Produktionssystem und in das Arbeitsmarktsystem. Die institutionellen Arrangements des Produktionssystems beeinflussen und filtern die Entscheidungen über Produktion. In mangelnden Koordinationsleistungen des Produktionssystems sind auch die ersten Erklärungsansätze zu suchen, warum Europa den konkurrierenden Ländern der Triade hinterherhinkt. Produktionsentscheidungen sind jedoch nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für ein hohes und ausgeglichenes Beschäftigungsniveau. Die Entscheidungen über Beschäftigung fallen im Arbeitsmarktsystem, in dem die Arbeitsmarktpoli-

---

<sup>37</sup> Ausführlicher zur Theorie und Praxis von Übergangsarbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Schmid 1994, und Schmid 1995c.

tik die Institutionen der privaten Haushalte, der industriellen Beziehungen, des Bildungssystems und des Systems der sozialen Sicherung koordiniert.

Eine Ursache der „europäischen Krankheit“ ist offenbar die Unfähigkeit, Produktionsentscheidungen in Beschäftigungsentscheidungen zu transformieren. Die Niederlande bilden dabei scheinbar eine Ausnahme. Ihre quantitativen Beschäftigungserfolge, die sich auch in relativ niedrigen Arbeitslosenzahlen niederschlagen, müssen jedoch auch einem qualitativen Test standhalten. Eine differenziertere Diagnose führt in der Tat zu Abstrichen am Glanz des niederländischen Modells. Dennoch bleibt das Fazit einer im Ansatz erfolgreichen Beschäftigungsstrategie durch massive Arbeits- und Einkommensumverteilung bestehen. Skeptiker mögen einwenden, daß eine solche Strategie die ökonomische Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Es stellte sich zwar heraus, daß das Bruttoinlandprodukt pro Kopf in den Niederlanden magerer ausfällt als in vergleichbaren Ländern, aber Anzeichen einer erlahmenden Wirtschaftsdynamik sind nicht zu erkennen.

Dennoch bleibt die Frage, ob die bisherige Art der Umverteilung, nämlich die Ausgliederung Älterer und Leistungsgeminderter aus dem Arbeitsmarkt, fortgeführt werden kann. Hier wird die niederländische Arbeitsmarktpolitik, die bisher wenig zur Förderung der aktiven Erwerbsbevölkerung beigetragen hat, einen Richtungswechsel vollziehen müssen. Das gilt allerdings auch für die deutsche Arbeitsmarktpolitik, die den Niederlanden lediglich im Aktivitätsniveau um einige Längen voraus ist. Im bewertenden Vergleich der beiden Länder konnten wir zeigen, daß sich im Beschäftigungssystem der Niederlande eine interessante neue Konfiguration herausbildet, die in effektiver Weise die Vorzüge von Konkurrenz- und Konkordanzkapitalismus mit einem modernisierten Wohlfahrtsstaat verbindet.

Als Novum ist hervorzuheben, daß die neue aktive Arbeitsmarktpolitik sich nicht mehr nur auf die Schnittstellen der sozialen Sicherung (Arbeitslosenversicherung), der Bildung (Fortbildung und Weiterbildung) und der industriellen Beziehungen (Lohnsubventionen) beziehen kann, sondern noch stärker als bisher und zum Teil auch in einer ganz neuen Weise die Schnittstelle des Arbeitsmarkts zu den privaten Haushalten verbessern muß. Neben der Bereitstellung von Optionen flexibler Arbeitszeit gehört dazu auch eine aktive Vermögenspolitik, um die persönliche Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt zu vermindern und so die Möglichkeiten zu erweitern, ein durch Teilzeit, friktionelle Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder Weiterbildung zeitweise vermindertes Lohneinkommen zu ergänzen.

Ein zentrales Defizit beider Beschäftigungssysteme bleibt jedoch der bisher stark passive Charakter der Arbeitsumverteilung. Eine geeignetere Strategie der Arbeitsumverteilung wären Übergangsmärkte, die befristete Arbeitszeitverkürzung mit zwar nicht-marktförmigen, aber gleichwohl produktiven Aktivitäten wie Lernen, soziales Engagement, Kindererziehung und kulturelle Betätigung verbinden. Das zeitweilig verminderte Erwerbseinkommen sollte in solchen Fällen durch Transferzahlungen ergänzt werden, die überwiegend aus den sonst zu zahlenden Mitteln für Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe finanziert werden könnte. Darüber hinaus wird die Verknüpfung reduzierter lohnabhängiger Erwerbsarbeit mit neuen unternehmerischen Aktivitäten ein zukunftsweisendes Element von Übergangsmärkten sein.

Insgesamt zeigt die Entwicklung des Beschäftigungssystems in den Niederlanden in eine Richtung, die der doppelten Herausforderung von Globalisierung und Individualisierung angemessener erscheint als das deutsche Beschäftigungssystem. Weder aus empirischer noch aus normativer Sicht besteht jedoch Anlaß, in dieser Richtung den gleichen Weg zu beschreiten. Eigentümlichkeiten nationaler Beschäftigungssysteme werden bestehen bleiben und sollten Ansporn zu eigenen institutionellen Innovationen sein.

## Literaturverzeichnis

- Albert, M. 1992. Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt/M.
- Altwater, E. und B. Mahnkopf 1996. Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Appelbaum, E. and R. Schettkat 1993. Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) 1994. Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf: Druckerei Johannes Plum.
- Bach, U. und D. Blaschke, H. Leikeb, E. Spitznagel, U. Walwei 1993. Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik, in: Friedrich Buttler (Hg.), Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart et al.: Kohlhammer Verlag, 2., neubearb. Aufl., 204-220.
- Baltes, M. und L. Mantada (Hrsg.) 1996. Produktives Leben im Alter, Frankfurt.
- Beck, U. 1986. Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 1996. Internationales Beschäftigungs-Ranking 1996, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung (Autoren: Jörg Schröder, Ulrich van Suntum).
- Blaschke, D. und E. Nagel 1995. Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25 (2), 195-213.
- Braun D. 1989. Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Calmfors, L. and P. Skedinger 1995. Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence From Sweden, in: Oxford Review of Economic Policy, 11 (1), 91-109.
- Crouch, C. and W. Streeck (Hg.) 1995. Modern Capitalism or Modern Capitalisms? London: Sage.
- Delsen, L. 1993. Atypical Employment and Industrial Relations in the Netherlands, in: Economic and Industrial Democracy, Vol.14, 589-602.
- Delsen, L. 1995. Atypical Employment: An International Perspective, Causes, Consequences and Policy, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- de Jager, N. E. M. 1995. A Comparative Analysis of Current and Future Human Capital in Germany and the Netherlands, in: De Nederlandse Arbeidsmarktdag 1995, Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 310-331.

- den Broeder, C. 1995. A Comparative Analysis of Labour Market Flexibility in Germany and the Netherlands, in: De Nederlandse Arbeidsmarktdag 1995, Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 287-309.
- Dercksen, W. J. und J. de Koning 1996. The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994), Discussion Paper FS I 96-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen und Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (Hrsg.) 1994. Weltbevölkerung und Entwicklung - Die Herausforderung des globalen Bevölkerungswachstums, Bonn und Hannover.
- Dörre, K. 1996. Globalstrategien von Unternehmen - ein Desintegrationsphänomen? Zu den Auswirkungen grenzüberschreitender Unternehmensaktivitäten auf die industriellen Beziehungen, in: SOFI-Mitteilungen, Nr. 24, S. 15-27.
- Dornbusch, R. 1994. Is There a Role for Demand Policy?, in: Swedish Economic Policy Review, 1 (1-2), 155-177.
- Dunning, J. 1992. Multinational Enterprises and the Global Economy, Wokingham.
- Durkheim, E. 1977. Über die Teilung der sozialen Arbeit, Frankfurt/M.
- Eichhorst, W. 1995. Institutionelle, politische und situative Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeit in vier kleinen offenen Volkswirtschaften, Diplomarbeit, Universität Konstanz.
- Elias, N. 1976, 1936. Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. (2. Bde.), Frankfurt/M.
- Enquête-Kommission Demographischer Wandel 1994. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik. Zwischenbericht. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 12/7876, Bonn.
- Esping-Andersen (ed.) 1996. Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies, London et al.: Sage Publications.
- European Commission 1993. Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century (*White Paper*), Supplement 6/93 of the Bulletin of the European Communities, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Freeman, Ch. and L. Soete 1994. Work for all or Mass Unemployment? Computerised Technical Change into the 21st Century, London: Pinter Publishers.
- Garrett, G. and P. Lange 1995. Internationalization, Institutions and Political Change, International Organization 49,4, Autumn 1995, pp 627-655.

- Giddens, A. 1995. Konsequenzen der Moderne, Frankfurt/M.
- Harrison, P. 1994. Die dritte Revolution - Antworten auf Bevölkerungsexplosion und Umweltzerstörung, Heidelberg.
- Helleiner, Eric 1989. The Internationalization of Private Finance and the Changing Postwar Order, Paper prepared for ISA/BISA Conference in London, March 28- April 1, 1989.
- Hof, B. 1993. Europa im Zeichen der Migration - Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, Köln.
- Houseman, S. N. 1995. Job Growth and the Quality of Jobs in the U.S. Economy, in: Labour (IIRA), S93-S124.
- Huggett, F. E. 1982. The Dutch Connection, The Hague.
- Huinink, J. 1995. Warum noch Familie? Zur Attraktivität von Partnerschaft und Elternschaft in unserer Gesellschaft, Frankfurt/M.
- Kleinknecht, A. 1996. Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation? Discussion Paper TI 96-37/6, Amsterdam: Tinbergen Institute, Vrije Universiteit.
- Klose, H.-U. 1996. Revolution auf leisen Sohlen. Politische Schlußfolgerungen aus dem demographischen Wandel, Bonn: Forum Demographie und Politik.
- Kohli, M. 1988. Normalbiographie und Individualität, in: H.-G. Brose und B. Hildenbrand (Hrsg.), Vom Ende des Individuums zur Individualität ohne Ende, Opladen.
- Lehner, Franz 1996. Innovative Antworten auf Strukturbrüche: Kurswechsel für Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Umwelt, in: Institut Arbeit und Technik (Hg.), Jahrbuch 1995, Gelsenkirchen, S. 14-29.
- Loo, van de, M.-J. und van Reijen, W. 1992. Modernisierung, Projekt und Paradox, München.
- Mayer, Karl-Ulrich 1996. Erklärung und Folgen der Bevölkerungsentwicklung, Anmerkungen zu dem Buch von Meinhard Miegel und Stefanie Wahl: Das Ende des Individualismus, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hg), Gesellschaft des langen Lebens: Sozialgeschichte und Gesellschaftspolitik [Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 68], Bonn 1996, S. 57 -75.
- Miegel, M. und Wahl, St. 1993. Das Ende des Individualismus, München/Landsberg.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1995. Summary of the 1995 Social Memorandum, The Hague: Directorate for International Affairs.
- Ministry of Economic Affairs 1995. Benchmarking the Netherlands. Test of Dutch Competitiveness, The Hague: Ministry of Economic Affairs.
- Moraal, D. 1994. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden, Discussion Paper FS I 94 - 204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- Muffels, R. and R. Dekker, E. Stancanelli 1996. Moving Into and Out of Flexible and Permanent Jobs: An Empirical Analysis of Labour Market Mobility Patterns in the Netherlands Using Dutch Panel Data, Paper for the Annual Conference of the European Association of Labour Economics (EALE) held at Crete, Chania, 19-22 September.
- North, D. C. 1991. Institutions, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, 97-112.
- OECD 1994a. The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies, Paris: OECD Publications.
- OECD 1994b. The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change; Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris: OECD Publications.
- OECD 1996a. Employment Outlook, Paris: OECD Publications.
- OECD 1996b. Economic Outlook, Paris: OECD Publications.
- OECD 1996c. OECD Economic Surveys 1995-1996, Netherlands, Paris: OECD Publications.
- Ohmae, K. 1996. Der neue Weltmarkt. Hamburg.
- Ruigrok, W. and R. van Tulder 1995. The Logic of International Restructuring. Routledge.
- Schmid, G. 1994. Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), 9-23.
- Schmid, G. 1995a. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union, Discussion Paper FS I 94-213, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G. 1995b. Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: K. Bentele, B. Reissert, R. Schettkat (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 250-276.
- Schmid, G. 1995c. Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy, in: Economic and Industrial Democracy, 1995, 16 (3), pp. 429-456.
- Schmid, G. 1997. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa. Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes, Discussion Paper FS I 97-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; im Erscheinen.
- Schmid, G. and B. Reissert, G. Bruche 1992. Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy. Financing Systems in International Comparison, Detroit: Wayne State University Press.
- Schmid, G. und K. Schömann 1994. Institutional Choice and Flexible Coordination: A Socio-economic Evaluation of Labor Market Policy in Europe, in: G. Schmid (ed.), Labor Market

- Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance, Armonk, New York: M.E.Sharpe, 9-58.
- Schmid, G., J. O'Reilly, K. Schömann (eds) 1996, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 954 pp.
- Schneider, F. 1994. Determinanten der Steuerhinterziehung der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich, in: Ch. Smekal und E. Theurl (Hrsg.), Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden: Nomos, S. 247-288.
- Schneider, F. 1996. Aktuelle Ergebnisse über die Schattenwirtschaft (Pfus) in Österreich, Manuskript, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität Linz.
- Strange, S. 1986. Casino Capitalism. Oxford: Blackwell.
- Thurow, L. 1996. Die Zukunft des Kapitalismus. Düsseldorf.
- UNCTAD 1996. World Investment Report. New York.
- Visser, J. 1992. The Netherlands: The End of an Era and the End of a System, in: Ferner, A/ Hyman, R. (Hrsg.): Industrial Relations in the New Europe, Oxford: Blackwell. S. 323-356.
- Walwei, Ulrich 1996. Are Part-Time Jobs Better Jobs than no Jobs?, in: C. Fagan and J. O'Reilly (eds), Prospects and Paradoxes of Part-Time Work, Routledge, forthcoming.
- Weber, M. 1992. Wissenschaft als Beruf [1917/1919], Politik als Beruf [1919], hrsgg. von W. J. Mommsen und W. Schluchter, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weinkopf, Claudia 1996. Arbeitskräftepools, München und Meering: Rainer Hampp Verlag.
- Werner, Heinz 1994. Beschäftigungsboom in den Niederlanden - ein Phänomen wird entschlüsselt, in: IAB Kurzbericht Nr. 9, 24.6.1994.